

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Miguel Soldatelli Rossetto

O Sistema Nacional de Emprego (SINE): As fragilidades de um grande sistema  
público

Porto Alegre  
2019

Miguel Soldatelli Rossetto

O Sistema Nacional de Emprego (SINE): As fragilidades de um grande sistema público

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Lima Leite

Porto Alegre  
2019

### CIP - Catalogação na Publicação

Rossetto, Miguel Soldatelli  
O Sistema Nacional de Emprego (SINE): As  
fragilidades de um grande sistema público. / Miguel  
Soldatelli Rossetto. -- 2019.  
92 f.  
Orientador: Luciana Leite Lima.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Sistema Nacional de Emprego. 2. SINE. 3.  
Políticas Públicas de Emprego. 4. Intermediação de mão  
de obra. 5. Ministério do Trabalho. I. Lima, Luciana  
Leite, orient. II. Título.

**MIGUEL SOLDATELLI ROSSETTO**

O SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE): AS FRAGILIDADES DE UM  
GRANDE SISTEMA PÚBLICO.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

PROFA. DRA. LUCIANA LEITE LIMA - UFRGS.

---

PROFA. DRA. MARIA IZABEL SARAIVA NOLL - UFRGS.

---

PROFA. DRA. ALINE GAZOLA HELLMANN – UFRGS.

---

PROFA. DRA. MARILANE OLIVEIRA TEIXEIRA – UNICAMP.

## AGRADECIMENTOS

Com este trabalho concluo o curso de mestrado em políticas públicas. Foi um esforço tardio, grande e gratificante. Se o trabalho de pesquisa é em grande medida solitário e concentrado no tempo, a construção do conhecimento necessário para esta tarefa, ao contrário, é coletivo e espaçado no tempo. Ao conhecimento adquirido durante as disciplinas e leituras exigidas pelo curso, é necessário também reconhecer o aprendizado que trazemos para dentro desta etapa, a partir das vivências anteriores. Por isso todos os agradecimentos quase sempre são insuficientes.

Para suprir, em parte, esta ausência, agradeço a todos (as) amigos e companheiros com os quais convivi ao longo destes anos nas minhas experiências de trabalho e militância política, em um exercício permanente de solidariedade e construção de um saber feito junto. Início pelos companheiros da GEDORE, de São Leopoldo, com quem trabalhei em 1978. Das várias fábricas e do polo petroquímico, do SINDIPOLO, da CUT e do PT. Um agradecimento aqueles com quem compartilhei o esforço de construção de políticas públicas, orientadas pela ideia de fazer do Brasil e do Rio Grande do Sul, territórios de justiça, liberdade e igualdade; como deputado federal, como vice-governador do RS com Olívio Dutra, como Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria Geral da Presidência, e do Trabalho e da Previdência Social, nos governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff.

Meu enorme agradecimento e homenagem às professoras e professores, pelo sua dedicação, qualificação e rigor acadêmico, que o faço em nome da Professora Doutora Leticia Schabbach, coordenadora do curso.

Aos servidores da UFRGS, que com seu trabalho tornam possível nossas aulas, obrigado.

Aos colegas, que em sua diversidade e dedicação criaram um ambiente rico em trocas e aprendizados, parabéns e obrigado.

Agradecimento ao colega e amigo mestre em Saúde Coletiva e doutorando em Políticas Públicas Heider Pinto pelo apoio na hora certa, e as amigas que colaboraram com suas críticas e sugestões: a professora doutora, economista

Marilane Teixeira e Ângela Schwengber, filósofa e mestre em Integração da América Latina, coordenadora de desenvolvimento de políticas públicas do DIEESE.

Em nome de Marcio Borges e Ana Rosa Fisher, cumprimento os dedicados profissionais do Ministério do Trabalho e da FGTAS-RS pelo trabalho junto ao SINE. Ao Marcio e a Ana, meus agradecimentos pela colaboração na realização deste trabalho.

A professora doutora Luciana Lima Leite, pela dedicação, paciência e qualidade na orientação, que foram determinantes para a conclusão deste trabalho, meu muito obrigado.

A meu filho Tomás e filha Marina, que dos seus jeitos, desde Nova York e Rio de Janeiro me apoiaram neste desafio, beijos. A meu filho Eduardo (Dudu) e à Samara, obrigado por todas as enormes ajudas, no texto e no computador; beijos.

À Élvia, muito obrigado pelo entusiasmo com a vida e pelo enorme carinho.

Agradeço de forma muito especial a minha mãe, professora Bernadethe, pelo estímulo carinhoso e permanente, ano após ano, e àquele que em sua morte serena, encontrou energia para me orientar, pela última vez, a continuar meus estudos, sempre; meu pai, Darcy Rossetto.

Por fim, um agradecimento a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), instituição pública de enorme qualidade acadêmica, que permitiu este meu aprendizado e formação. Em um momento que a Universidade Pública e a educação pública estão sob a ameaça de um governo nacional autoritário e obscurantista, é dever reafirmar o compromisso com a defesa das instituições de educação pública, como condição necessária e decisiva para a realização de um projeto de desenvolvimento comum e solidário para o Brasil.

## RESUMO

O Sistema Nacional de Emprego (SINE), vinculado ao Ministério do Trabalho, é um grande sistema público, responsável pela execução das políticas públicas de emprego no país. Tem apresentado um baixo desempenho nos últimos anos, especialmente no serviço de intermediação de mão de obra. Os dados nacionais demonstram uma baixa participação dos serviços do sistema na colocação de trabalhadores no mercado formal de trabalho, quando comparados com o total de admissões efetivadas neste mercado, para um mesmo período. O trabalho busca compreender as razões para estes resultados, e estabeleceu como hipótese principal para esta situação as fragilidades do atual modelo institucional e do funcionamento do SINE. Este modelo não foi capaz de responder de forma adequada à ampliação dos seus serviços e ao crescimento da sua rede de agências em nível nacional. A análise do modelo institucional do SINE foi feita a partir de quatro das suas características principais: o nível de coordenação nacional do SINE e os eventuais mecanismos institucionais de cooperação vertical entre os agentes executores; os indicadores de desempenho e as metas operacionais do SINE; o perfil dos atendentes que realizam o atendimento no “balcão” dos postos /agências do sistema; e como quarto item de investigação, o financiamento e a gestão do SINE através de Convênios. Os achados apresentam o SINE com uma coordenação nacional frágil e com a ausência de instrumentos para maior cooperação interna; sem metas adequadas que possam melhorar a efetividade do seu objetivo finalístico (a intermediação e a colocação de mão de obra); com uma equipe de profissionais atuando sem um padrão nacional de qualificação e produtividade, e gestão financeira com enorme dificuldade e instabilidade nos repasses e grande redução de recursos para os agentes associados, sem diminuição formal de suas responsabilidades.

**Palavras-chave:** SINE, Políticas Públicas de Emprego, Intermediação de Mão de Obra, Ministério do Trabalho.

## **ABSTRACT**

Bound to the Ministry of Labor, Brazil's National Employment System (SINE, Sistema Nacional de Emprego) is a major public system responsible for running public policies on employment in the country. It has been presenting low performance over the last years especially in the intermediation of the labor force. National data show decrease in the participation of the system's services in the placement of workers in the formalized marketplace when compared to the total of admissions for such market in the same period. This work aims to understand the reasons for such results, and it establishes as the main hypothesis for the situation the frailness of SINE's current model of organization and functioning, unable to properly respond to the widening of its services and the growth of its network of agencies at national level. The analysis of SINE's institutional model was done based on four of its main characteristics: SINE's level of national coordination and the potential institutional mechanisms of vertical cooperation between implementers; SINE's performance indicators and operational goals; the profile of the attendants who do the "clerk" job in the system's offices/agencies; and the fourth item in the investigation, the financing and managing of SINE through Agreements. Our findings show that SINE's national command is fragile; that it lacks the means to greater internal cooperation; that it has no goals capable of improving the effectiveness of its final objective (the intermediation and allocation of work force); that its team is composed of acting of professionals acting without a national standard for qualification and productivity; and that its financial management has a staggering hard time, as well as instability, with its budget and has to deal with huge reductions on resource to its associated agents, without formal diminishment of its responsibilities.

**Keywords:** SINE, Public Policies on Employment, Intermediation of Labor Force, Ministry of Labor.

<b>TABELA 1 – Pessoas ocupadas de 14 anos ou mais por posição na ocupação .....</b>	<b>29</b>
<b>TABELA 2 – Números absolutos de admissões e demissões.....</b>	<b>32</b>
<b>ESQUEMA 1 – Diagrama ilustrativo do programa de seguro desemprego. ....</b>	<b>37</b>
<b>TABELA 3 – Índice de efetividade, índice de vagas aproveitadas e taxa de colocação do SINE.....</b>	<b>44</b>
<b>TABELA 4 – Taxa de colocação dos segurados e economia com seguro-desemprego. ....</b>	<b>46</b>
<b>TABELA 5 – Trabalhadores inscritos, vagas oferecidas e trabalhadores colocados por ocupação pretendida informada (vinte mais relevantes).....</b>	<b>47</b>
<b>TABELA 6 – Valores destinados à manutenção do SINE pelo Governo Federal. LOA, Valores de Empenho e Valores liquidados – Período: 2010 a 2017* .....</b>	<b>71</b>
<b>TABELA 7– Recursos orçados e liquidados; exercício de 2015. ....</b>	<b>73</b>

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 – Taxas de formalidade e de informalidade - Brasil .....	<b>30</b>
GRÁFICO 2 – Distribuição dos desligamentos segundo faixas de tempo emprego - Brasil .	<b>31</b>
GRÁFICO 3 – Taxas de rotatividade no segmento celetista do mercado de trabalho .....	<b>32</b>
GRÁFICO 4 – Evolução da participação na habilitação do seguro-desemprego por tipo de posto, Brasil 1994-2006 .....	<b>42</b>
GRÁFICO 5 – Relação de Colocações no SINE por admissões no CAGED, Brasil e Unidades da Federação – 1º semestre de 2018 .....	<b>45</b>

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. OS CONCEITOS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>15</b>
<b>3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, A OIT E O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL. ....</b>	<b>18</b>
3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO. ....	18
3.2 AS REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS E A OIT .....	20
3.3 AS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL .....	24
3.3.1 A desigualdade de renda no mercado de trabalho.....	29
3.3.2 A informalidade no mercado de trabalho.....	30
3.3.3 Rotatividade no mercado de trabalho.....	32
<b>4. O SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO .....</b>	<b>34</b>
4.1 OS DESAFIOS PARA O SINE.....	41
4.2 QUEM PROCURA O SINE? .....	48
4.3 QUE VAGAS SÃO OFERTADAS? .....	49
4.4 QUANTOS PROCURAM O SINE? .....	49
<b>5. O MODELO INSTITUCIONAL E O FUNCIONAMENTO DO SINE. ....</b>	<b>50</b>
5.1 A AUSÊNCIA DA COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL NO SINE E A FRÁGIL COORDENAÇÃO NACIONAL. ....	50
5.2 OS INDICADORES E AS METAS .....	57
5.3 OS ATENDENTES DO SINE .....	64
5.4 O FINANCIAMENTO DO SINE E OS CONVÊNIOS.....	70
5.5 OS CONVÊNIOS. ....	74
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>84</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>87</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Emprego (SINE), subordinado ao Ministério do Trabalho<sup>1</sup> (MT), responde pela execução das políticas públicas de emprego, por meio dos serviços de intermediação de mão de obra, de habilitação ao seguro desemprego e de encaminhamento à qualificação profissional. Estes três serviços compõem o Programa de Seguro Desemprego (PSD), instituído pela Lei nº 7.998, de 1990. O sistema é responsável também, pela emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social, e por serviços de orientação e de certificação profissional. Isto é feito de forma pública e gratuita. O SINE se organiza em forma de rede, contando com a associação de estados e municípios. Está presente em todos os estados da federação e em 2.192 municípios, dispõe de cerca de 2.200 agências de atendimento local, sendo 559 próprias do MT e 1.658 administradas por convênios com os Estados e os Municípios (MT, 2016).

O objetivo central do SINE, a partir da sua criação em 1975 e reafirmado de forma permanente pelos gestores, é a inserção do trabalhador no mercado formal de trabalho (Resolução nº 560 do CODEFAT-2007) através do serviço de intermediação de mão de obra, que:

“[...] consiste em propiciar informações e orientações ao trabalhador na procura por emprego, e aos empregadores na busca de recursos humanos, a fim de promover o encontro de ambos, visando à colocação dos trabalhadores nas vagas disponíveis” (MT, 2012).

O seguro desemprego assegura assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado (três a cinco meses) e objetiva auxiliar este trabalhador na transição entre um emprego e outro. Os programas de qualificação profissional buscam exatamente facilitar esta inserção, preparando o trabalhador para atender às demandas do mercado.

Contudo, quando são verificados os resultados apresentados pelo SINE na sua finalidade principal, que é a colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho, os dados indicam uma baixa efetividade: 4,6% de colocados pelo SINE, em relação ao total de trabalhadores admitidos pelo mercado de trabalho (média entre

---

<sup>1</sup>Com a MP 726 em 2016, o governo Temer reestrutura os ministérios e separa as áreas do Trabalho e da Previdência Social, reorganizando o Ministério do Trabalho- MT. Esta será a denominação utilizada neste trabalho.

os anos de 2007 a 2016), 0,82% de reempregados em relação aos trabalhadores segurados (que estão recebendo o seguro desemprego, prioridade para o SINE - média entre os anos de 2012 a 2016), e 24% de aproveitamento nas vagas captadas e disponibilizadas pelo sistema, mesmo diante de um número superior de trabalhadores inscritos com qualificação formalmente adequada a estas vagas (média anual entre os anos de 2006 a 2016).

A necessidade de melhorar a performance do SINE foi reconhecida e determinada pelo próprio governo federal quando, a partir destes resultados, estabeleceu no PPA-Plano Plurianual da União (PPA) de 2016/2019 aumento da meta para o serviço de intermediação de mão de obra: “aumentar de 3,36% para 5% a taxa de participação do SINE nas admissões do mercado de trabalho formal em quatro anos (meta 04NQ)” (Lei nº 13.249 de 13 de janeiro de 2016).

Também o Tribunal de Contas da União (TCU) por várias vezes fez apontamentos sobre a questão, como no Acórdão nº 1.894/2006, que apontou a baixa efetividade dos resultados nas ações de intermediação de mão de obra e das inconsistências de planejamento para o acompanhamento e medição das atividades físico-financeiras das entidades conveniadas.

Este conjunto de dados e situações permite identificar problemas no desempenho do SINE na sua finalidade primordial, a de colocar trabalhadores no mercado de trabalho através do serviço de intermediação de mão de obra (IMO). Partindo dessa constatação, identificamos e delimitamos o problema principal que será investigado neste trabalho: o baixo desempenho do serviço de intermediação de mão de obra do SINE, no período de 2007 a 2017.

Em relação às causas deste baixo desempenho, foram realizados estudos para identificá-las. Em 2010, o MT publicou os resultados da pesquisa “Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego” (Marinho e outros), realizada durante os anos de 2008 e 2009, pela Universidade de Brasília (UNB), e o livro “Debatendo as Políticas Públicas de Emprego no Brasil”. Este livro apresentou os resultados da oficina na qual os participantes do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e os gestores do SINE examinaram os resultados daquela pesquisa, que teve como propósito a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade dos três programas pilares do Programa do Seguro Desemprego: o Seguro Desemprego, a Intermediação de Mão de Obra e a Qualificação Profissional e

Social. A pesquisa teve caráter amplo, ouvindo funcionários do SINE, usuários e beneficiários do Programa, envolvendo mais de 26 mil questionários, entrevistas em profundidade, grupos focais e coletando dados com a utilização de técnicas qualitativas e quantitativas.

Em 2016, o MT divulgou o relatório “Análise Conjunta dos Resultados do Monitoramento e das Avaliações nos Postos do SINE”, com os resultados obtidos por pesquisa realizada em 2013 e 2014, pelo SMA-Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Programa do Seguro Desemprego. O SMA realiza o monitoramento e avaliação externa do atendimento do PSD, desenvolvido conjuntamente entre o MT e a Universidade do Ceará, realizado a partir dos postos da rede conveniada ao SINE. Durante dois anos foram monitorados 1.304 postos do SINE em todo o Brasil (de um total de 2.146), 10.857 trabalhadores e 2.108 empregadores usuários do serviço de IMO responderam a questionários.

Ambas as pesquisas realizaram avaliações abrangentes e tecnicamente qualificadas das principais políticas públicas de emprego executadas pelo SINE, como o serviço de intermediação de mão de obra, a habilitação ao seguro desemprego e o encaminhamento para os programas de qualificação profissional, e apresentaram os limites e insuficiências da rede SINE.

Em resumo, os resultados destas avaliações e do monitoramento indicaram a ausência de uma estrutura física e organizacional que contemple a padronização nacional do atendimento no SINE; a insuficiência de formação profissional, qualificação e treinamento nos agentes atendentes da rede SINE; uma rede onde mais da metade dos postos não realiza a captação de vagas diretamente com as empresas e somente 30% dos postos tem parceria com as empresas da região, condição decisiva para a colocação de trabalhadores inscritos no serviço de IMO. A baixa integração entre os programas é demonstrada quando apenas 30% dos beneficiários do seguro desemprego receberam alguma informação sobre atividades relacionadas a IMO, e menos de 5% foram informados sobre atividades de qualificação profissional pelos atendentes dos postos. Uma situação identificada de grande importância, é que 58% dos 496 postos do SINE, monitorados em 2014, não apontou o serviço de intermediação de mão de obra e a colocação do trabalhador no mercado de trabalho como seu principal objetivo (MT, 2016).

Os gestores do sistema dispõem, portanto, de um conjunto de informações produzidas pelas avaliações do PSD que adotadas, permitiriam um crescimento no seu desempenho operacional, melhorando sua eficácia, eficiência e efetividade. O fato é que o SINE não tem respondido a estes *inputs* e o desempenho nacional do sistema segue os mesmos padrões observados pelas pesquisas. Os dados referentes ao serviço de intermediação de mão de obra apresentados anteriormente são expressão desta situação. Foi a partir deste cenário encontrado, baixo desempenho, avaliações e monitoramentos realizados que oferecem informações importantes não utilizadas pelos gestores, que as seguintes perguntas foram feitas:

Porque o SINE tem demonstrado pouca capacidade em responder às sugestões que as avaliações dos programas apresentam? O SINE tem condições de responder a esses *inputs*? O atual modelo institucional de organização e de operação oferece condições para as mudanças no padrão de funcionamento com objetivo de melhor alterar o desempenho do sistema?

Embora avanços importantes tenham sido feitos nos últimos anos, como a informatização da rede e dos serviços, que tem permitido uma maior integração no sistema, e a expansão de rede de atendimento presencial, o modelo institucional e operacional do SINE demonstra não ter potência para avançar na sua atualização.

A hipótese escolhida para responder ao problema delimitado é a de que o atual modelo institucional e de funcionamento do SINE não conseguiu responder de forma adequada à ampliação de suas novas responsabilidades institucionais a partir da criação do PSD em 1990. Nesta ocasião, o SINE, para além dos serviços de intermediação de mão de obra, passa a responder pelo encaminhamento ao seguro desemprego e para a qualificação profissional. Da mesma forma, não respondeu às novas exigências de governança provocadas pela grande expansão da rede de atendimento do SINE.

A análise do modelo institucional do SINE encontra estímulo em Arretche quando afirma que:

“[...] por análise de políticas públicas entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Digamos, as possibilidades de desenho institucional de uma política nacional de saúde, por exemplo, são as mais diversas do ponto de vista das formas de relação entre o setor público e o setor privado, das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços etc. A análise de políticas públicas busca reconstituir estas diversas características. De forma a

apreendê-las em um todo coerente e compreensível [...]” (Arretche, 2001, pg. 30).

É possível que a não atualização da organização e do funcionamento do SINE afete negativamente sua capacidade operacional, provocando perdas de eficácia, eficiência e de efetividade no seu desempenho, em especial no serviço de intermediação de mão de obra. Segundo Bartle:

“[...] uma instituição com capacidade organizacional apresenta, como primeira capacidade, a de se olhar e se repensar, além de admitir que podem-se desenvolver as capacidades de que necessita. Para tal, a instituição deve promover a participação de todos os membros da organização, assumindo que o seu papel é o de guiar e estimular as ações e metas, e não apenas controlar. Deve abrir-se para que cada um dos atores, em seu espaço e papel, tenha condições de determinar necessidades, selecionar prioridades, gerar estratégias e avaliar suas ações” (*apud* Marinho, 2010, pg. 54).

O SINE não tem demonstrado dispor desta capacidade organizacional, pois embora tenha apresentado uma disposição de se “olhar” através das diversas pesquisas da avaliação e da construção de um sistema de monitoramento e avaliação permanente, não tem manifestado vigor para se repensar e promover, com a sua rede de parceiros, as mudanças necessárias para melhorar o seu desempenho e se aproximar dos objetivos das políticas públicas de emprego.

Definida a hipótese, a não adequação do modelo institucional e do funcionamento do SINE às novas exigências operacionais, o objetivo da investigação será o de analisar este modelo, nas principais características que podem estar afetando seu rendimento.

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, é a análise do atual modelo institucional e o funcionamento do SINE, em especial daquelas características que afetam o serviço de intermediação de mão de obra.

Como objetivos específicos serão analisados quatro características principais (não exclusivas), que incidem nos resultados do sistema: 1 – o padrão de coordenação nacional do SINE e os mecanismos institucionais de cooperação vertical entre os agentes executores; 2 – os indicadores de desempenho e as metas operacionais do SINE; 3 – o perfil dos atendentes que realizam o atendimento no “balcão” dos postos /agências do SINE; e como quarto fator, o financiamento e a gestão do SINE através de Convênios.

Esta pesquisa é um estudo de caso, não experimental, e utilizou como metodologia três técnicas para as pesquisas qualitativas e quantitativas. A pesquisa apresenta uma revisão bibliográfica a partir de literatura sobre a análise, avaliação e implementação de políticas públicas para a definição dos conceitos que foram utilizados na investigação, e também revisão bibliográfica de literatura sobre a implementação das políticas públicas de emprego a nível mundial e no Brasil, e sobre a implantação do SINE, no Brasil.

A pesquisa documental foi feita através da leitura e análise de documentos oficiais, como a legislação federal que trata das políticas públicas de emprego no Brasil. Como fontes principais, o Decreto criador do SINE em 1975, a Constituição Federal de 1988 e as leis de 1990 que criaram o Programa do Seguro Desemprego (PSD) e deram novas obrigações ao SINE, com isso definindo um novo arcabouço institucional para as políticas públicas de emprego e para o SINE. A pesquisa documental envolveu também a análise de decretos e portarias do governo federal, em especial do Ministério do Trabalho, das Resoluções do CODEFAT, dos Convênios firmados entre a União, os estados e municípios e os acórdãos do TCU. Da mesma forma, foram utilizados para o exame documentos elaborados pelo DIEESE, teses de doutoramento dedicadas à matéria, e textos de especialistas. Para a pesquisa quantitativa foram utilizadas informações provenientes das Bases de Dados do Ministério do Trabalho, como o CAGED e o RAIS e demais relatórios referentes aos serviços de seguro desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional. As informações sobre desempenho orçamentário e financeiro têm como fonte o Ministério do Trabalho e o Ministério do Planejamento. Foram utilizados dados do IBGE como a pesquisa PNAD. Também foram feitas entrevistas com gestores do SINE. Todo o material utilizado será identificado no trabalho.

Quando trabalhei no Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência Social, entre outubro de 2015 e maio de 2016, um dos grandes desafios foi como interromper a rota de crescimento do desemprego no país, em curso no período. Das várias iniciativas apresentadas, um dos temas de atenção foi o SINE, que foi chamado para contribuir com este desafio a partir de seus serviços. Naquele momento pude perceber as possibilidades e os limites deste grande sistema público, responsável pela implementação das políticas públicas de emprego.

Particpei no primeiro trimestre de 2016 da elaboração de uma nova legislação nacional para o SINE, resultante de avaliações dos gestores do sistema, das representações sindicais dos trabalhadores, dos empresários, e de sugestões apresentadas nos Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, realizados em 2004 e 2005. A proposta apresentava mudanças para o sistema de financiamento do SINE, definia responsabilidades objetivas para os estados e municípios participantes da rede, indicava padrões de qualidade aos serviços prestados e estabelecia como condição para a adesão ao SINE a existência de Conselho Paritário, com participação de trabalhadores e empresários.

Estas propostas foram enviadas ao Congresso Nacional pela Presidente Dilma Rousseff, em maio de 2016, sob a forma do Projeto de Lei nº 5.278. O projeto, com modificações, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado em 17 de maio de 2018, como a Lei nº 13.667, Lei do SINE. O interesse pela investigação do SINE, como instituição, decorre desta experiência. A importância social e acadêmica em analisar um sistema público como o SINE, responsável pela implementação das políticas públicas de emprego no país, são as razões da escolha em investigar este tema.

O trabalho está dividido em seis capítulos. No primeiro, a Introdução. No segundo são apresentadas as principais referências teóricas e conceituais sobre a análise e avaliação de políticas públicas. No terceiro, anuncio os conceitos básicos sobre as políticas públicas de emprego, um breve histórico do debate internacional sobre o tema, tendo como referência a Organização Internacional do Trabalho – OIT e apresento as características fundamentais do mercado de trabalho no Brasil e suas instituições, para uma melhor compreensão da realidade sobre a qual o SINE deve atuar e responder. No quarto capítulo, descrevo a construção histórica do SINE; sua institucionalidade, sua estrutura organizacional, os resultados do seu desempenho. No quinto capítulo, exponho o resultado das investigações sobre as quatro características institucionais do SINE que afetam o seu desempenho e no sexto, apresento as minhas conclusões a partir do resultado das investigações realizadas.

## 2. OS CONCEITOS DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O desafio de qualificar a atuação do Estado Brasileiro através de um permanente processo de avaliações e análises das instituições e das políticas públicas, em especial aquelas voltadas à diminuição da enorme exclusão e desigualdade social é uma exigência ética, política e democrática. Os resultados destes trabalhos têm produzido informações importantes para assegurar maior transparência na ação dos governos e, portanto, maior controle social, maior conhecimento sobre o impacto destas políticas e programas na sociedade e com isso, construir capacidades para o aperfeiçoamento destas políticas para melhor responderem aos seus objetivos. É o que se pretende com este trabalho.

Para realizar a investigação sobre o SINE, acompanhei a ideia central de Costa e Castanhar (2003), que preconizam uma definição ampla de avaliação de políticas públicas:

“Ela deve ser compreendida como o exame sistemático e objetivo de um programa ou projeto, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. É uma atividade permanente e não restrita a etapa final do ciclo da política pública.” (Costa e Castanhar, 2003, appud Ramos e Schabbach, 2012, p. 127).

Ainda:

“O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo a suspensão de uma determinada política ou programa.” (Costa e Castanhar, 2003, apud Ramos e Schabbach, 2012, p. 127).

A importância da análise das políticas públicas também é reforçada por Arretche (2001), quando afirma que o exame dos arranjos institucionais e das características dos programas, “permite atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis” (pg. 31).

As políticas públicas de emprego têm grande dimensão social, em especial em países como o Brasil que convivem com um permanente e alto nível de desemprego e de ocupações informais por parte dos trabalhadores. Estas condições remetem àquilo que, segundo Souza (2006), é de responsabilidade da política pública como um campo de conhecimento, que busca ao mesmo tempo, “colocar o

governo em ação e/ou analisar esta ação e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (Souza, 2006, p. 26).

Para esta investigação utilizei os elementos oferecidos pelas duas abordagens principais na literatura sobre a implementação de políticas públicas, segundo Lima e D’Ascenzi (2013):

“Uma delas toma como foco de análise o processo de formulação da política pública e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam. A segunda abordagem enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada. Toma como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras” (Lima e D’Ascenzi, 2013, pg.102).

Da mesma forma, procurei avaliar os eventuais problemas da implementação das políticas de emprego pelo SINE, através daquelas que são consideradas as definições predominantes para esta análise, conforme apresentado por Cline (*apud* Gontijo 2012, p. 89).

A primeira, a perspectiva “top-down” estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional e que sua resolução está condicionada à autoridade das estruturas governamentais; clareza de metas e objetivos; à existência de condições operacionais e normativas adequadas; e ao controle e acompanhamento dos profissionais que executam as políticas.

A segunda definição, conhecida como “botton-up”, reconhece a força dos conflitos de interesses quando da implementação das políticas, e vai propor como solução a construção de instituições ou mecanismos que estimulem um ambiente de cooperação entre os agentes que participam do processo de implementação e possibilitem uma maior coordenação.

Aqui os temas relacionados por Gontijo (2012) têm relação aos mecanismos voltados à “coordenação e cooperação” entre as agências responsáveis pela implementação de políticas públicas, para promover melhorias na entrega de bons serviços à população. Tais temas foram importantes para uma reflexão sobre a ausência de “instituições de cooperação e coordenação institucional vertical” no SINE, que pudessem constituir um ambiente de melhor relação entre a União, os Estados e os Municípios, na execução das políticas públicas de emprego.

Este tema será recuperado quando da apresentação das hipóteses de trabalho desta investigação. As contribuições de Lipsky (1980), que define como

“burocracias de nível de rua”- (*street-level-bureaucracy*), demonstram a importância dos trabalhadores que atuam “nas pontas” das agências e que se relacionam diretamente com os cidadãos demandantes, pois são eles, com o seu trabalho, que são os implementadores das políticas públicas. Estas contribuições estimularam a observação sobre os atendentes do SINE, aqueles trabalhadores que operam no “balcão” das agências e são responsáveis pelos serviços de intermediação de mão de obra. Foram estes os conceitos que orientaram esta investigação.

### **3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, A OIT E O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL**

O objetivo deste capítulo é delimitar o conceito de “políticas públicas de emprego”, que será utilizado para a análise do SINE. Trata de identificar os programas e os serviços realizados por estas políticas de emprego, dentro da agenda ampla sobre os mercados de trabalho; isto será feito no primeiro tópico.

Pelo impacto direto na formulação da agenda nacional, também serão apresentadas, de uma maneira geral, as principais iniciativas em nível internacional, em particular a partir da Organização Internacional do Trabalho (OIT), voltadas às políticas públicas de emprego e de trabalho, tema desenvolvido no segundo tópico deste capítulo.

Para uma melhor compreensão dos desafios do SINE na execução das políticas públicas de emprego, é importante que sejam apresentadas as principais dimensões e características sociais, econômicas e institucionais do mercado de trabalho brasileiro, realidade em que o SINE vai desenvolver sua missão. Este tema será abordado no terceiro tópico deste capítulo.

#### **3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO.**

O direito a emprego digno ou a trabalho decente, que assegurem uma vida com qualidade, continua sendo um desafio para as sociedades neste início de século. Os compromissos assumidos pela maioria das nações há um século, quando da criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, não foram cumpridos. O desemprego permanece, os empregos precários crescem, a desigualdade de renda aumentou junto com a pobreza, e os salários, para grande parte dos trabalhadores, não são suficientes para garantir uma vida digna.

Os sistemas de proteção social são ameaçados e as mudanças tecnológicas em curso, com a chamada Quarta Revolução Industrial, não apontam até agora para uma reversão deste quadro, pelo contrário. Este é um debate atual e desafiador para governos e sociedades.

Os governos têm utilizado um conjunto de políticas para a geração de emprego e trabalho. Políticas econômicas - monetárias, fiscais, - que estimulem

crescimento e demanda por trabalho, políticas para a regulação do mercado de trabalho como o salário mínimo, jornada de trabalho, políticas públicas de seguridade social, como as aposentadorias.

Em artigo publicado em 1998, Pochmann escreve que, de forma sintética, é possível afirmar que a quantidade e a qualidade da utilização da força de trabalho em uma economia capitalista são determinadas por cinco elementos chave: as políticas macroeconômicas, incidindo no maior ou menor crescimento da demanda agregada (investimento e consumo) e, com isso, o nível geral da ocupação da força de trabalho; os paradigmas técnicos-produto, que vão estabelecer como serão utilizados o trabalho e o capital; as políticas de bem estar social, que vão gerar novas formas de trabalho não mercantis e incorporar os trabalhadores a um sistema de proteção quando fora do mercado de trabalho; o quarto elemento, os sistemas de relações de trabalho que passam a estabelecer uma regulação negociada em setores do mercado de trabalho como jornada de trabalho, piso salarial, formalização da mão de obra; e como quinto elemento chave, as políticas públicas de emprego, quando podem regular desajustes nas ocupações em relação a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra, e com isso, reduzindo o tempo de desemprego.

Todas estas referências demonstram as inúmeras formas de intervenção pública que direta ou indiretamente vão afetar o nível de emprego. Porém, quando a literatura internacional analisa as políticas públicas de emprego, segundo Azeredo e Ramos, elas são bem mais restritas, e são classificadas como dois tipos: as passivas e as ativas (Azeredo e Ramos, 2009).

As políticas passivas são aquelas que consideram o nível de emprego como dado e o objetivo é assistir financeiramente o desempregado. O programa mais importante para esta política é o seguro desemprego. Outros instrumentos desta política são: o adiantamento de idade de aposentadoria e a redução da jornada de trabalho.

Por outro lado, as chamadas políticas ativas de emprego procuram exercer um efeito positivo sobre as demandas por trabalho. Os programas mais comuns para estas políticas são os serviços de intermediação de mão de obra, de qualificação profissional, a criação de empregos públicos, a subvenção ao emprego através de fundos públicos, o apoio ao emprego autônomo e às micros e pequenas empresas.

Os esforços necessários para reduzir as dificuldades de informação para os desempregados sobre empregos disponíveis e a necessidade de qualificação para responder às novas tecnologias incorporadas nas atividades econômicas orientou a integração destas políticas de emprego. A perspectiva mais difundida sobre sistema público de emprego, segundo Deddeca (2009), teve como ponto de partida as três funções básicas: o seguro desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional.

“Ela foi construída segundo o entendimento que o sistema público de emprego tem por função proteger os trabalhadores na ausência de trabalho, buscar a reabsorção destes em um menor espaço de tempo e fomentar sua qualificação com o objetivo de favorecer sua inserção no mercado de trabalho” (DEDDECA, 2009, p. 53).

Os sistemas públicos mais consolidados, em particular nos países com alto grau de assalariamento e formalização de seu mercado de trabalho, adotaram de forma combinada políticas passivas de emprego com a implantação do seguro desemprego, com as chamadas políticas ativas, como os serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. O Brasil acompanhou esta mesma trajetória, mesmo que tardiamente e de forma fragmentada. Somente em 1990, com a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que institui o Programa do Seguro Desemprego, as políticas públicas de emprego, do seguro desemprego, da intermediação de mão de obra e da qualificação profissional foram integradas.

### 3.2 AS REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS E A OIT

O debate sobre políticas públicas de emprego a nível internacional é uma consequência da consolidação das economias capitalistas ainda no final do séc. XIX, marcadas pelos padrões produtivos da Segunda Revolução Industrial e Tecnológica, que induziram uma crescente urbanização e industrialização dos países centrais.

O assalariamento passa a ser a forma dominante nas relações de trabalho e a agenda de proteção aos trabalhadores e aos desempregados é incorporada pelos governos, partidos e movimentos sociais. Os sindicatos e partidos socialdemocratas se organizam. A primeira Associação Internacional dos Trabalhadores é fundada em 1864, em Londres. Na França, em 1905, é organizado o primeiro programa nacional

voluntário de subsídio ao desemprego. Em 1911, a Inglaterra introduz o primeiro programa compulsório de proteção ao desempregado, com financiamento tripartite (Pochmann,1998).

Em 1919, é criada a OIT – Organização Internacional do Trabalho, como parte do Tratado de Versalhes, no fim da Primeira Guerra Mundial. As tensões políticas e sociais decorrentes da guerra e também a vitória da revolução comunista na Rússia, estimularam as nações capitalistas à criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como instituição vinculada a então Liga das Nações. O emprego e as condições de trabalho entram para a agenda política dos países desenvolvidos e atingem, também, nível internacional.

A declaração de criação da OIT anunciava que a paz duradoura exigia justiça social e melhoria nas condições de trabalho e proteção aos trabalhadores sem emprego. A OIT passa a orientar os estados membros a adotarem padrões comuns nas relações de trabalho e instituir políticas de proteção ao desemprego.

Na sua primeira Conferência, ainda em 1919, a OIT aprova seis convenções. A Convenção de nº 1 trata da duração da jornada de trabalho, e fixa em 8 horas a jornada diária, e em 48 horas a semanal para os estabelecimentos industriais, uma das principais reivindicações do movimento sindical e operário. A segunda Convenção estabelece orientações aos governos nacionais de adotarem medidas contra o desemprego, estimula a criação de agências públicas de emprego e a formação de um seguro desemprego. As demais tratam da proteção à maternidade, da luta contra o desemprego, da definição da idade mínima de 14 anos para o trabalho na indústria e da proibição do trabalho noturno de mulheres e menores de 18 anos (ILO, 2018).

A escolha destes temas – jornada de trabalho, políticas de apoio aos desempregados, políticas de apoio às mulheres e aos jovens – como seminais da OIT - demonstram a sua relevância política e a busca em disciplinar a utilização da força de trabalho na expansão capitalista industrial do pós-guerra.

A Itália em 1920, a Áustria e a Irlanda em 1923, e a Alemanha em 1927 adotam sistemas públicos de proteção ao desemprego, movimentos que vão consolidando, gradualmente, a participação dos Estados nacionais em políticas que respondam ao problema do desemprego. Segundo Pochmann:

“[...] será com a crise de 1929, que provocou enorme nível de desemprego que os governos, abandonando os pressupostos liberais de não intervenção no mercado de trabalho, vão desenvolver políticas ativas de combate ao desemprego” (Pochmann,1998, p. 130).

Com o final da Segunda Guerra as iniciativas de políticas públicas a favor do emprego e da renda são retomadas nos países centrais e passam a ser incorporadas pelos países periféricos. Em grande medida, tais ações surgiram em função de proteger o trabalhador do desemprego no processo de desenvolvimento capitalista, e também diante da necessidade de elevar a qualificação da força de trabalho como exigência das transformações tecnológicas recorrentes ao processo de investimento e produção.

A OIT sugere a organização das políticas públicas como Sistema Público de Emprego, com a forma de uma estrutura integrada das três funções básicas da política de emprego:

“A perspectiva mais difundida sobre sistema público de emprego teve, portanto, como ponto de partida as três funções básicas: o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional. Ela foi construída segundo o entendimento que o sistema público de emprego tem por função proteger os trabalhadores na ausência de trabalho, buscar a reabsorção destes em menor espaço de tempo e fomentar sua qualificação com o objetivo de favorecer sua inserção no mercado de trabalho” (Dedecca, 2009, pg. 53-54).

Nesta agenda do pós-guerra, a OIT aprovou em 1948 a Convenção nº 88, que trata da organização de serviços públicos de emprego. Ela retoma e atualiza as orientações da Convenção nº 2, de 1919, buscando fortalecer os serviços de intermediação de mão de obra dentro de projetos nacionais comprometidos com o pleno emprego. O Brasil vai ratificar esta Convenção em 1957 (Departamento Intersindical de Apoio Parlamentar, DIAP, 2018) e ela será um dos fundamentos para criação do SINE - Sistema Nacional de Emprego, em 1975.

Este período de 1945 a 1975 foi marcado por uma expansão da oferta de empregos e a criação dos Estados de Bem-Estar nos países centrais. Todos eles dispunham como característica central de programas de apoio aos desempregados, os programas de seguro-desemprego. Os governos dos países desenvolvidos implantaram um conjunto de políticas de intervenção no mercado de trabalho (salário mínimo, jornada de trabalho, idade de aposentadoria) até a década de 80, entre elas os programas articulados no que foi chamado de Sistema Público de Emprego.

Os sistemas públicos de emprego organizados neste período eram demandados para responder a necessidade de mobilização e qualificação de trabalhadores. Estes programas foram implantados em período mais recente nos países em desenvolvimento, a partir da década de 1990.

Foi a partir da crise econômica e do emprego dos anos de 1980, que as políticas liberalizantes, com base nos paradigmas do “modelo conservador”, recuperam espaço político e tomam medidas de restrições às políticas de proteção aos desempregados, reduzindo os gastos com o seguro desemprego. (Ramos e Azeredo, 2009, p. 97).

Em paralelo a este movimento, as políticas de apoio aos programas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra serão ampliadas. A agenda de qualificação profissional ganha importância diante da velocidade das mudanças tecnológicas que passam a exigir um trabalhador mais qualificado e polivalente, em relação às necessidades do modelo fordista/taylorista. Os serviços de intermediação de mão de obra devem ser capazes de responder às mudanças estruturais do mercado de trabalho, que produzem grande heterogeneidade para os novos postos de trabalho, as novas capacidades exigidas, as diferentes remunerações ofertadas, assegurando informações adequadas aos trabalhadores desempregados, reduzindo o tempo de procura de emprego.

As grandes mudanças políticas e econômicas que marcam o fim do século, como o fim da União Soviética, a ascensão da agenda econômica e política neoliberal em escala global, promovendo a livre concorrência e a desregulamentação dos mercados vão provocar mudanças nas relações de trabalho em escala global. Estudo divulgado pela OIT informa que foram realizadas reformas nas leis trabalhistas com diminuição nos níveis de regulação existentes, em 110 países entre 2008 e 2014 (IZA, Journal of Labor Policy, Londres, 2016).

O foco central de ajuste sobre o trabalho volta a ser a desregulamentação do mercado de trabalho, reduzindo as legislações trabalhistas, as políticas salariais e fragilizando as condições de contratação de emprego e trabalho. As transformações econômicas e políticas decorrentes da globalização financeira, produtiva e comercial têm impactado diretamente nos mercados de trabalho dos países desenvolvidos e não de forma diferente nos países periféricos. Esta dinâmica tem reduzido a

capacidade dos governos nacionais de regulação e implementação de políticas públicas voltadas a maximizar a oferta de empregos e trabalho. (Moretto, 2018).

Estas experiências constituem base importante para os governos e as sociedades, e todos os agentes políticos em escala nacional e global, atualizarem suas estratégias de políticas voltadas ao crescimento econômico e à estruturação do mercado de trabalho, exatamente em um período onde a OIT completa 100 anos de sua criação e experiências.

Será da combinação destes paradigmas econômicos, das experiências históricas e das lutas nacionais que os governos, a partir de suas orientações ideológicas, vão atualizar as políticas voltadas ao crescimento econômico e à estruturação do mercado de trabalho, diante das transformações estruturais de uma economia capitalista cada vez mais globalizada nos aspectos financeiros e de produção, impulsionadas pelas constantes mudanças tecnológicas.

### 3.3 AS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

O Brasil encerra o ano de 2018 com uma população economicamente ativa de 105.197 milhões de pessoas. Destas, 93 milhões estão ocupadas e 12,2 milhões desocupadas. Do total de ocupados, 62,4 milhões trabalham na condição de empregados, onde 43,7 milhões tem carteira assinada ou são estatutários e 19,7 milhões estão na informalidade. Trabalham por conta própria 23,8 milhões, sendo que 19,1 milhões na informalidade. Por fim, 4,5 milhões são empregadores, e destes, 3,6 milhões são formalizados com CNPJ (Pnad Contínua/IBGE, 2018). Dos 93 milhões ocupados, quase 40 milhões trabalham na informalidade.

Este mercado de trabalho é marcadamente heterogêneo, e reflete as rápidas transformações de uma sociedade agrária em uma sociedade urbano industrial. Apesar do assalariamento ser a forma predominante de participação neste mercado, os postos de trabalho formalizados nunca foram suficientes para absorver toda a população disponível.

Este permanente excedente de mão de obra disponível é característica do processo brasileiro e tem início com a marginalização do povo negro liberto no final

do séc. XIX e o intenso fluxo de imigrantes para o país entre 1870 e 1920, quando mais de três milhões de estrangeiros chegaram ao Brasil (Oliveira, 2002).

Além do permanente e alto nível de desemprego e falta de trabalho, o acesso dos trabalhadores a este mercado se dá, muitas vezes, em condições precárias, sem cobertura legal, com baixos salários e alta rotatividade (Lucio, Duca e Costa, 2018). Um processo de industrialização tardia, iniciado em 1930-40 e impulsionado a partir da década de 50, foi marcado por uma convivência entre setores intensivos de capital, capazes de incorporar um alto padrão tecnológico, com pequenas e médias empresas com baixo nível de produtividade. Com ênfase na ampliação e diversificação do parque industrial, a participação da indústria cresce de 14,8% do PIB em 1930, para 25,6% em 1950 (Bonelli, 2006); a crise internacional provocada pela II Guerra permitiu as condições favoráveis para este crescimento. Este dinamismo econômico e a modernização agrícola, com a manutenção de uma estrutura fundiária concentrada, aceleram o processo de migração interna com a população agrária se deslocando rapidamente para os centros urbanos. Se em 1940, 68,8% da população brasileira era rural e 31,2% era urbana, em 1980 esta situação se inverte, com 67,7% da população brasileira residindo nos centros urbanos e 32,4% nas áreas rurais. De 1950 até 1980, portanto em três décadas, 36,6 milhões de brasileiros migraram para as cidades. Mesmo o intenso desenvolvimento do capitalismo neste período no Brasil<sup>2</sup>, que foi capaz de gerar um crescimento de 6% de empregos urbanos, e 8,5% industriais em média, ao ano, não conseguiu absorver toda esta imensa força de trabalho colocada a sua disposição pelo processo migratório (Krein, 2007). Nos anos 80, no contexto da crise econômica, cresce o número das ocupações precárias, especialmente o trabalho sem registro e pequenos negócios não estruturados. Este tendência se amplia na década de 90, onde segundo Santos (2006):

“[...] um dos fenômenos mais notáveis no mercado de trabalho urbano brasileiro tem sido a elevação do número de pessoas ocupadas em atividades não assalariadas, por conta própria e o crescimento do emprego sem registro em carteira” (Santos, 2006, p. 204).

A Constituição Federal de 1988 vai afirmar o valor social e político do Trabalho, como base fundante da nova ordem social, e incorporar em seu texto um

---

<sup>2</sup>As taxas médias decenais de crescimento do produto estiveram acima de 4% nos anos 30, de 5% nos anos 40; de 7% nos anos 50, alcançando a expressiva média de 8,8% nos anos 70 – com recordes entre 10% e 14% no período 70-73. (SANTOS, 2006, apud Krein, 2007).

conjunto de direitos trabalhistas e sociais, em especial com a criação do capítulo da Seguridade Social, que institui de forma integrada políticas de proteção social como a previdência social e a assistência social, o sistema de saúde pública e o seguro desemprego como proteção ao trabalhador desempregado. Na década de 90 serão criadas as leis regulamentadoras do seguro desemprego, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e do Programa do Seguro Desemprego.

De 2003 até 2014, com a retomada do crescimento econômico, da política de valorização do salário mínimo e a geração de 23 milhões de empregos formais (MT-CAGED), ocorreu uma evolução positiva no mercado de trabalho. Em 2014, o IBGE, registrou a menor taxa de desemprego de sua pesquisa mensal, 4,8%. A formalização do emprego cresceu de 45,7% em 2003, para 57,7% em 2014 (IBGE-Pnad) e o mercado de trabalho chegou a ter um estoque de empregos formalizados próximo de 50 milhões (MT-Rais), diante de uma População Economicamente Ativa (PEA) de 98,8 milhões de pessoas.

Estas condições permitiram que as classes trabalhadoras se apropriassem de parcela maior do excedente social e com isso houvesse uma redução na brutal desigualdade social do Brasil (Calixtre, 2018), embora não tenham tido tempo, qualidade e vigor para alterar as condições estruturais do mercado de trabalho, persistindo a alta informalidade por conta do excedente de mão de obra, a grande rotatividade no mercado de trabalho, os baixos salários em empregos de baixa qualificação e produtividade.

Este movimento de melhoria das condições do trabalho no Brasil, mesmo sem ainda ter alterado suas condições estruturais é interrompido pelo processo político que afasta ilegalmente a presidenta Dilma Rousseff da Presidência da República.

Uma das primeiras medidas do governo Temer foi alterar profundamente a legislação trabalhista, na direção das reformas liberais centrada na redução de custos e maior flexibilidade no mercado de trabalho. A Lei nº 13.467, aprovada pelo Congresso em 13 de julho de 2017, alterou mais de 100 artigos da CLT, modificando as condições de contratação, ampliando os contratos de trabalho temporários e precários, restringindo o acesso a Justiça do Trabalho, dificultando a organização

sindical, com a criação da figura da demissão por acordo entre as partes, e, por fim, restringindo o acesso ao seguro desemprego.

As primeiras consequências destas medidas apontam a ampliação da informalidade nas relações de trabalho, com a pesquisa IBGE/Pnad demonstrando que entre janeiro de 2018 e janeiro de 2019 o Brasil perdeu 380 mil postos de trabalho com carteira assinada e o emprego sem carteira, no setor privado, teve um aumento de 320 mil postos. O trabalho por conta própria cresceu em 719 mil pessoas. (IBGE PNAD/Cont. jan2019). Além disso, o estímulo aos contratos temporários, por meio do trabalho intermitente, parcial, terceirizado, certamente levará a um aumento ainda maior da rotatividade da mão de obra no país, e com o fim anunciado da legislação de valorização do salário mínimo que encerra em janeiro de 2019, é provável uma nova ampliação das desigualdades de renda na sociedade.

### 3.3.1 A desigualdade de renda no mercado de trabalho

Uma das representações mais relevantes da desigualdade de renda e de riqueza no Brasil é a participação dos salários sobre o PIB (Produto Interno Bruto). Enquanto que em países de renda alta ou com nível de desigualdades menores esta taxa sempre foi superior a 50%, no Brasil a participação dos salários sobre a riqueza nacional nunca se tornou majoritária (Calixtre, 2018). Esta distribuição desigual de renda na sociedade brasileira também se verifica entre os assalariados no país. Entre os assalariados esta disparidade e desigualdade na distribuição dos salários denotam um mercado de trabalho bastante heterogêneo.

Para uma análise das desigualdades no mercado de trabalho brasileiro, pesquisa recente (Baltar e Rolim, 2018), tendo como base o ano de 2014, investiga o perfil de renda dos trabalhadores assalariados a partir das suas ocupações nas diferentes atividades da economia brasileira, associando a renda ao nível de qualificação necessária para a atividade e o grau de organização empresarial (formalização do emprego). Os resultados da pesquisa demonstraram uma alta assimetria e dispersão da distribuição de salários no país, com uma grande parte dos assalariados (72,5%) com remuneração menor do que a média e poucos, (27,5%), com remuneração maior do que a média. O estudo indicou que a média dos salários do terceiro trimestre de 2014 foi de R\$ 1.615,43 reais, 2,2 vezes o salário

mínimo da época (R\$ 724 reais). Em relação à mediana dos salários, ela foi de R\$ 1.000 reais, 38,1% maior do que o salário mínimo e equivalendo a 61,9% do salário médio. Ou seja, a metade dos assalariados brasileiros recebeu em 2014, um salário correspondente a 61,9% do salário médio, indicando com isso, uma alta assimetria. O estudo mostra também que mais da metade dos assalariados brasileiros tem uma ocupação de qualificação profissional relativamente baixa e trabalha em atividades de estruturação empresarial também baixa. A pesquisa mostra que menos de 10% dos assalariados tem ocupação qualificada e trabalha em atividade empresarial bem estruturada, com alto grau de formalização do trabalho. São os que dispõem da melhor remuneração, com média de R\$ 4.305 reais. O estudo relaciona as melhores remunerações aos maiores padrões de formalidade e as menores remunerações aos trabalhos assalariados com menor grau de formalização.

Segundo Baltar e Rolim:

“Os dados demonstram a existência de um mercado de trabalho com alta heterogeneidade e concentração de renda, com uma proporção de assalariados muito grande em postos de trabalho de remuneração baixa e poucos assalariados com postos de trabalho melhor remunerados” (Baltar e Rolim, 2018, p. 253).

Estes trabalhadores assalariados, formalizados e não formalizados, que recebem baixos salários – os 72,5% que recebem abaixo da média - e de menor grau de qualificação constituem a grande base do mercado de trabalho no Brasil.

### 3.3.2 A informalidade no mercado de trabalho

Mesmo nos períodos de menor desemprego no país, como em 2014, 45,7% da população ocupada não tinha emprego com carteira assinada ou trabalho formalizado, o que demonstra a natureza estrutural deste fenômeno.

A tabela abaixo (tabela 1) e o gráfico (gráfico 1), apresentam a continuidade desta primeira característica do mercado de trabalho brasileiro, a sua grande informalidade e desorganização, bem como a rápida retomada desta condição diante da redução da atividade econômica a partir de 2014.

Parte importante desta população circula entre o assalariamento com carteira assinada e a informalidade, constituindo um permanente estoque disponível ao mercado de trabalho, sendo componente para a redução dos salários e para a

consistente baixa produtividade da economia. Para além do excedente estrutural de trabalho disponível, nunca absorvido pelo mercado formal de trabalho, a flexibilidade contratual existente no país, que facilita as demissões, forma um instrumento estimulador para esta “circulação” ou “rotatividade” da mão de obra, sendo outra marca do mercado de trabalho brasileiro. Este tema será analisado mais adiante.

A tabela 1 apresenta a rápida queda da população ocupada com carteira assinada entre 2014 e 2018, e o ajuste no mercado de trabalho feito através do crescimento da ocupação por conta própria.

TABELA 1 – Pessoas ocupadas de 14 anos ou mais por posição na ocupação

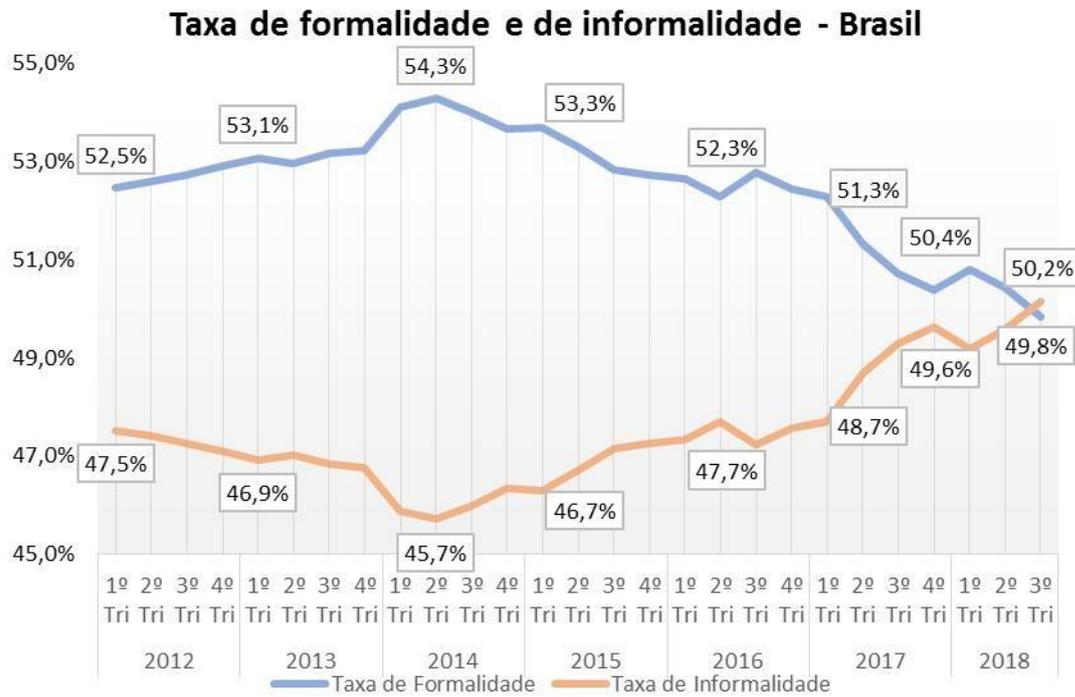
<b>Pessoas ocupadas de 14 anos ou mais por posição na ocupação ( 3ºT de 2018)</b>			
<b>Posição na ocupação</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
Empregado no setor privado com carteira	38,4%	39,7%	35,6%
Empregado no setor privado sem carteira	12,5%	11,1%	12,4%
Trabalhador doméstico com carteira	2,1%	2,1%	2,0%
Trabalhador doméstico sem carteira	4,7%	4,4%	4,8%
Empregado no setor público com carteira	1,5%	1,5%	1,4%
Empregado no setor público sem carteira	2,5%	2,5%	2,8%
Militar e servidor estatutário	8,6%	8,5%	8,5%
Empregador	4,0%	4,1%	4,8%
Conta-própria	22,5%	23,3%	25,4%
Trabalhador familiar auxiliar	3,2%	2,8%	2,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: PNADC - IBGE

O gráfico 1 mostra a participação do trabalho formalizado e não formalizado, no mesmo período, e o movimento de crescimento da informalidade. Para este estudo, considera-se informalidade os empregos sem carteira, o trabalho doméstico sem carteira, o trabalho por conta própria e o trabalho familiar auxiliar.

Para uma PEA de 105,1 milhões no 3º trimestre de 2018, a informalidade totalizava 44,23 milhões de pessoas.

GRÁFICO1 – Taxas de formalidade e de informalidade - Brasil



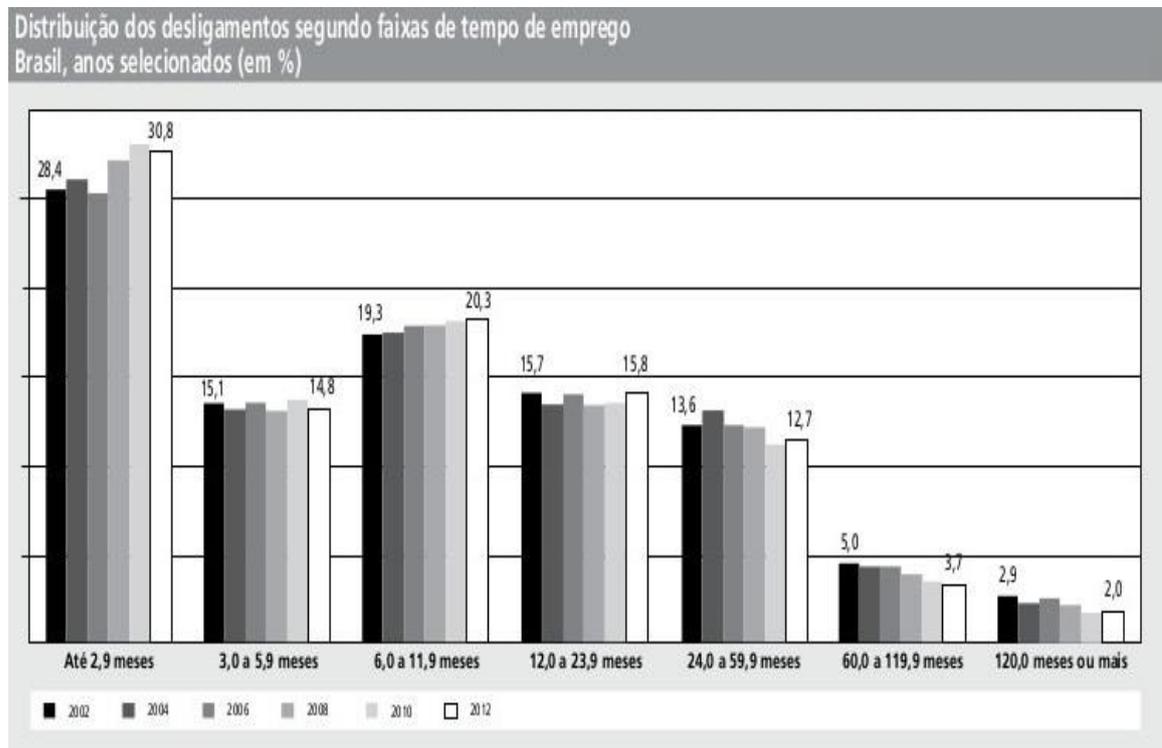
Fonte: Microdados PNADCT/IBGE. Elaboração Cesit.

### 3.3.3 Rotatividade no mercado de trabalho

A rotatividade da mão de obra refere-se ao volume de admissões e desligamentos, no movimento anual do mercado de trabalho formal. Segundo o DIEESE (2015), os resultados de trabalhos desenvolvidos em parceria com o MT demonstram que, entre 2002 e 2013, cerca de 45% dos vínculos de trabalho (CLT) foram interrompidos com menos de seis meses de vigência do contrato de trabalho e em aproximadamente 65% dos casos, sequer atingiram um ano completo.

A curta duração dos contratos de trabalho, conforme o gráfico 2 (abaixo) é uma característica do mercado de trabalho brasileiro e é um indicador de flexibilidade no padrão de contratação; no período entre 2002 e 2012, apenas 20% dos desligamentos ocorreram após dois anos de contrato.

GRÁFICO 2 – Distribuição dos desligamentos segundo faixas de tempo de emprego - Brasil



Fonte: DIEESE, 2015.

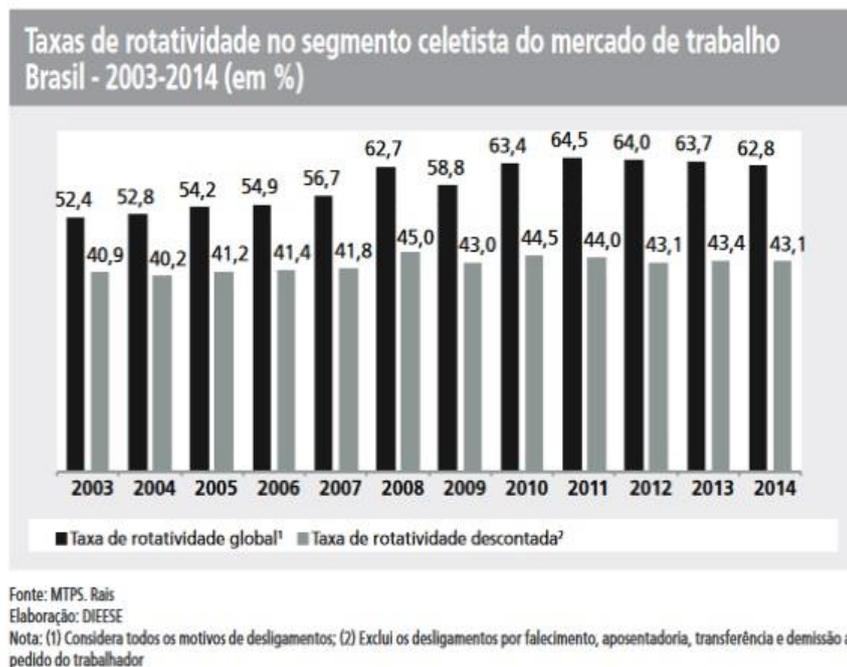
Se considerarmos que 80% do mercado formal no Brasil é composto por trabalhadores celetistas, é possível identificar a intensidade desta movimentação no mercado de trabalho.

Os impactos desta intensa movimentação afetam os trabalhadores, as empresas, o governo e a sociedade como um todo. Os trabalhadores são submetidos a uma situação de intermitência na condição de empregado/desempregado, precisam procurar outro emprego, convivem com a insegurança em relação a sua trajetória profissional e de remuneração. Do ponto de vista dos recursos público, esta condição aumenta enormemente a demanda pelo FGTS e pelo Seguro-Desemprego e pela procura de recolocação junto ao SINE. As empresas têm custos aumentados em treinamento e seleção de pessoal.

O gráfico 3 (DIEESE, 2016, p. 26) apresenta a taxa de rotatividade no mercado celetista entre o ano de 2003 e o ano de 2014. A diferença entre a taxa global e a taxa descontada apresentada no gráfico, corresponde às causas dos desligamentos. A taxa global refere-se a todos os motivos de desligamento; demissão, pedido de desligamento por parte do trabalhador, aposentadoria, morte. A

taxa descontada subtrai dos desligamentos cuja motivação esta ligada ao trabalhador e representa a iniciativa de demissão por parte do empregador. O expediente da rotatividade da mão de obra é provocado majoritariamente pelos empregadores (conforme tabela 2) como forma de ajuste, para baixo, do custo dos salários.

GRÁFICO 3 – Taxas de rotatividade no segmento celetista do mercado de trabalho



A tabela 2 apresenta os números absolutos de admissões e demissões, por ano, no mercado de trabalho brasileiro e representam a grande dimensão desta movimentação, quando comparada com o total de trabalhadores assalariados formalizados, a partir da RAIS.

TABELA 2 – Números absolutos de admissões e demissões

Ano	RAIS	Admissões	Desligamentos
2012	47.178.872	21.743.957	20.428.380
2013	48.948.433	22.092.164	20.974.993
2014	49.571.510	21.759.070	21.386.062
2015	48.060.807	17.763.119	19.316.072.

Fonte: RAIS/CAGED – MT

Esta imensa massa de trabalhadores que permanentemente estão em busca de trabalho são o público base do SINE. Parcela destes demitidos, aqueles que conseguem cumprir as regras de acesso, terá direito ao auxílio do seguro-desemprego; oito milhões de segurados em média por ano. Os demais se encontram entre a expectativa e a necessidade de uma renda vinda de um emprego formal, ou uma renda obtida através do trabalho informal.

Nesta busca por um emprego, o serviço de intermediação de mão de obra assume um papel estratégico na estruturação do mercado de trabalho formal, pois, além de proporcionar uma menor perda de renda, quando diminui o tempo de desemprego, também assegura um menor risco social<sup>3</sup>.

É no mundo do trabalho que se decide a maior ou menor concentração da renda e da riqueza de uma sociedade e é, portanto em torno da regulação deste mercado que se trava uma intensa disputa política. O artigo de nº 239, da Constituição Federal de 1988, que trata da punição para as empresas cujos índices de rotatividade da força de trabalho superem os índices médios da rotatividade do setor, passados 30 anos, nunca foi regulamentado.

A construção das políticas públicas de emprego no Brasil e o trabalho do SINE são parte deste processo histórico de escolhas por parte dos governos e da sociedade brasileira.

---

<sup>3</sup>O risco social de que se fala aqui é a possibilidade de que o trabalhador desempregado, caso não encontre uma vaga de emprego, assuma em virtude da duração do desemprego, uma ocupação precária ou degradante (LOBO e ANZE, 2004,p.57).

#### **4. O SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO**

O SINE - Sistema Nacional de Emprego foi criado pelo Decreto Lei nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Vinculado ao Ministério do Trabalho que exerce sua coordenação. O sistema vai integrar em rede, as agências federais de emprego, os sistemas regionais de emprego, e as agências, núcleos ou balcões de emprego, públicos ou particulares, em todo o território nacional. O SINE tem como objetivos definidos pelo decreto, a organização de um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar as políticas de emprego a nível nacional, regional e local, a implantação de serviços e agências de colocação em todo o país, a identificação do trabalhador através da Carteira de Trabalho e Previdência Social, a orientação e a informação ao trabalhador quanto à escolha de seu emprego, assegurar informação ao mercado consumidor de mão de obra sobre a disponibilidade de recursos humanos, fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão de obra para a elaboração de seus programas, estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação. Pelo decreto, o Ministério do Trabalho deverá oferecer apoio técnico, administrativo e financeiro ao sistema SINE.

O decreto que institui o SINE atende às recomendações da Convenção nº 88 da OIT - Organização Internacional do Trabalho. Esta Convenção, denominada de Convenção sobre o serviço de emprego, foi aprovada pelo Conselho Geral da OIT em 1948, e ratificada pelo Brasil em 1957 (Portal Oficial da Presidência da República do Brasil), trata sobre os sistemas públicos de emprego, orientando os países membros a “cuidar e manter um serviço público e gratuito de emprego”, voltado aos serviços de intermediação de mão de obra. Uma característica organizacional importante presente na Convenção e que será adotada pelo governo federal a partir do Decreto nº 76.403, é a de as políticas públicas de emprego serão implementadas a partir de serviços públicos, organizados em uma rede de instituições públicas e privadas, que deverão trabalhar em cooperação, sob a coordenação de autoridade nacional. Segundo a mesma Convenção, os serviços públicos de emprego devem ter como missão participar e apoiar um programa nacional capaz de assegurar e manter o pleno emprego, assim como desenvolver e utilizar os recursos produtivos.

A organização do SINE, a partir de 1975, é precedida por outras duas experiências anteriores, e em andamento no país, que vão dar sustentação para a implantação das políticas de emprego (Dedecca, 2009). A primeira delas, orientada para a qualificação profissional de uma população agrária que migrava para os centros urbanos e industriais, através da criação do sistema “S”, SENAI e SENAC, no início dos anos 1940<sup>4</sup>, e ainda em 1963 com o PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra que ofertava programas intensivos e especializados de formação de mão de obra para a indústria que se desenvolvia. A segunda, a partir da Lei nº 4. 923 de 1965 que instituiu o CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, e passa a obrigar os empregadores a informar ao Ministério do Trabalho os registros de admissões e desligamentos dos trabalhadores regidos pela CLT. Com este cadastro o governo federal dispõe de um desenho nacional do mercado de trabalho formal brasileiro e as informações para o planejamento das políticas de emprego, em especial a de intermediação de mão de obra<sup>5</sup>.

O governo federal passa a ter uma participação ativa diante do mercado de trabalho com a criação do SINE, que marca o início da implantação dos serviços públicos de emprego no Brasil. A experiência de implantação das políticas públicas de emprego no país, inicia, portanto, com o serviço de intermediação de mão de obra e com uma orientação para a implantação de políticas para a formação profissional dos trabalhadores, e será organizado a partir de uma estrutura em rede, envolvendo instituições públicas federais, estaduais e municipais. A partir de 1975, o governo federal passa a realizar convênios com as secretarias estaduais de trabalho visando à implantação do SINE em todo o país. A grande mudança das políticas sociais do país irá ocorrer a partir da Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Neste contexto de redemocratização do Brasil, as agendas dos direitos civis, dos direitos sociais e da valorização do trabalho ganham importância. Segundo Borges

---

<sup>4</sup>Em 1942, o presidente Vargas, através do Decreto lei nº 4.048 cria o SENAI- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o SENAC, Serviço Nacional do Comercio, financiados pelo estado e administrados pelos empresários.

<sup>5</sup>Uma terceira iniciativa seria tomada pelo governo federal em 1966, com a criação do FGTS-Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que iria acabar o regime de estabilidade no emprego para trabalhadores com mais de dez anos na mesma empresa, vigente até então. O Fundo seria provisionado pelo empregador com parcelas mensais de 8% do salário do empregado, depositados em conta individual do trabalhador, que receberia o saldo quando demitido sem justa causa. Esta legislação iria permitir a demissão a qualquer tempo por parte do empregador e provocar aquela que seria uma marca do mercado de trabalho no Brasil, uma alta rotatividade do emprego.

(2018), em relação às políticas de emprego, a Constituição de 1988 passa a apresentar inovação quando:

“A) O seguro-desemprego passou a integrar o rol dos direitos sociais (inciso II, art.7\*);

B) Para o financiamento do seguro-desemprego foi criada a fonte financeira proveniente das contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), entre outros (art. 239).

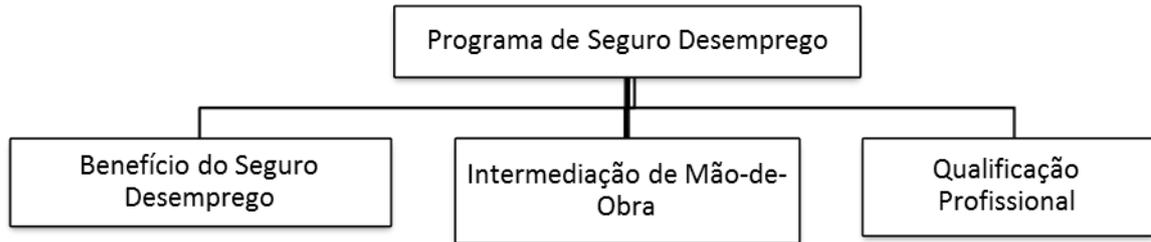
C) A União recebeu competência privativa para “legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego” (inciso XVI, art. 22); (Borges, 2018, p. 185)

A regulamentação destes dispositivos constitucionais, feita através da Lei nº 7.998, em 11 de janeiro de 1990, apontada como um marco para a integração e para o financiamento das políticas públicas de emprego. A nova lei institui o Programa do Seguro Desemprego, que passa a articular a assistência ao trabalhador desempregado através do seguro-desemprego, com as ações de orientação e intermediação para a busca de recolocação no mercado de trabalho (a intermediação de mão de obra) com as ações para a qualificação profissional, criando assim as bases para um sistema público de emprego. Para o financiamento destes programas, a lei criou o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), integrado pela arrecadação do PIS e do PASEP, assegurando estabilidade financeira para os programas. A lei estabeleceu também mecanismos democráticos de controle social para a gestão do FAT, (Azeredo e Ramos, 2009) quando instituiu o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). O CODEFAT é um conselho tripartite e paritário, formado por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários, e dispõe de amplos poderes na gestão dos recursos e na regulamentação do Programa do Seguro Desemprego<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>O CODEFAT- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários. O decreto nº 9116, de 04 de outubro de 2017, define como representantes, do governo: Ministério do Trabalho, Fazenda, Agricultura, Indústria, Planejamento, BNDES, dos trabalhadores CUT,FS,IUGT,NCST,CTB,CSB e dos empresários CNI,CONSIF,CNC,CNA,CNTur,CNT.

ESQUEMA 1 – Diagrama ilustrativo do programa de seguro desemprego.



Ainda em 1990, a Lei nº 8.019, de 11 de abril, delega ao SINE a responsabilidade pela execução da operacionalização das ações do Programa do Seguro Desemprego (PSD), conforme artigo abaixo:

“Art. 13: A operacionalização do Programa Seguro Desemprego, no que diz respeito às atividades de pré-triagem e habilitação de requerentes, auxílio aos requerentes e segurados na busca de novo emprego, bem assim as ações voltadas para a reciclagem profissional, será executada prioritariamente em articulação com os Estados e Municípios, através do Sistema Nacional de Emprego (SINE), nos termos da lei.”(BRASIL, 1990)

O SINE se organiza para a execução destas políticas com a ampliação da rede de instituições prestadoras dos serviços, formada por estados e formalizada através de Convênios.

A Resolução de nº 76 do CODEFAT, de 16 de dezembro de 1994, estabelece critérios para o convênio plurianual, no período de 1995 a 1999, para o Sistema Nacional de Emprego, SINE e determina que:

“Art.1º A elaboração do Convênio Plurianual do MTb/CODEFAT, objetivando a execução do Programa Seguro-Desemprego, nos termos da Lei 7998/90, e suas alterações, pelo Sistema Nacional de Emprego, nas diversas Unidades da Federação, para o exercício de 1995 a 1999, obedecerá os seguintes critérios:

1 - Os Governos Estaduais e do Distrito Federal, deverão encaminhar o Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego, como integrante do Sistema Público de Emprego do País, tendo como referência o Programa de Reestruturação do SINE aprovado pelo CODEFAT.

2 - Deverão constar do Plano de Ação: 2.1 – Detalhamento de objetivos e metas, devidamente justificados, para o período de 1995 a 1999 referente à integração o das áreas de Intermediação de mão-de-obra, Seguro-Desemprego, Qualificação Profissional, Informações e Análise do Mercado de Trabalho e Geração de Emprego e Renda. O Plano deve ser balizado pela perspectiva de que o SINE/UF se responsabilize pelo atendimento dos requerentes do Seguro-Desemprego;” (CODEFAT, Resolução nº 76)

É necessário reconhecer a ampliação de responsabilidades para o SINE. Em 1975, quando da sua criação, sua responsabilidade estava restrita ao serviço de intermediação de mão de obra e à confecção da Carteira do Trabalho, sua rede

concentrada nas capitais e maiores cidades, e o SINE operava sob a gestão única do Ministério do Trabalho. A partir de 1990, por determinação da Lei nº 7.998 e da Lei nº 8.019, o SINE assume a responsabilidade de executar, de forma integrada, as três políticas centrais do sistema público de emprego, sua rede de postos será ampliada e a gestão será compartilhada a partir de uma nova governança, onde o CODEFAT, com representação majoritária da sociedade civil exerce a função financiadora, reguladora e fiscalizadora dos programas.

Em resumo, os requisitos apresentados pela nova legislação produziram uma mudança conceitual nas políticas públicas de emprego; a introdução de um cenário com política integrada e articulada para o trabalhador brasileiro (acessar o seguro desemprego, ser informado de vaga disponível para um novo emprego e ser orientado para um programa de qualificação profissional pelo mesmo atendente, no mesmo momento), um programa com fontes próprias, uma gestão com controle social e com um executor definido, o SINE. A rede SINE e a capacidade de gestão do Ministério do Trabalho seriam testadas ao longo dos anos.

O início da década de 90 é marcado pela expansão da rede SINE, através de convênios ampliados com os estados e municípios (com mais de 200 mil habitantes), pela organização das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, o CODEFAT amplia recursos para o serviço de intermediação de mão de obra nos estados e municípios. (Resolução CODEFAT nº 45/93 e outras). “Em 1995, a Caixa Econômica Federal (CEF) ainda atendia a 45% dos pedidos de acesso ao seguro desemprego, as DRTs (Delegacias Regionais do Trabalho - MT) 34% e a rede SINE 21%.” (Azeredo, 1998, apud Todeschini, 2010, p. 19). A CEF e as DRTs só habilitavam ao seguro desemprego, enquanto o SINE fazia a habilitação ao seguro desemprego, à intermediação de mão de obra e algumas ações de qualificação (Todeschini, 2010). Os serviços ainda eram feitos de forma não integrada e a habilitação ao seguro desemprego representava principal serviço.

Em 1994 é criado o Proger Urbano<sup>7</sup> (Resolução CODEFAT nº 54/94), e em 1996 é criado o PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional) através da Resolução CODEFAT nº 126/96. Segundo Todeschini, (2010) estas iniciativas foram desenhadas e geridas de modo não integrado, pois mesmo no Ministério do

---

<sup>7</sup>O Proger Urbano é um programa de financiamento para micro e pequenos empreendedores para a geração de trabalho, emprego e renda.

Trabalho existiam duas gestões separadas para estes programas, situação que iria perdurar até o final de 2002.

A partir de 2003, a gestão do Programa do Seguro Desemprego é unificada na estrutura do MT, ficando sob o comando da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Mesmo este movimento importante para a unificação da gestão e de uma provável maior integração na implantação das políticas de emprego, trabalho e renda, não foi capaz de unificar a gestão das políticas públicas voltadas à geração de trabalho e renda, dentro do próprio MT.

Em 28 de maio de 2003, a Lei nº 10.019 cria a SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidaria), única responsável pelos programas de economia solidaria; cooperativismo, associações e redes de trabalho comunitárias. Na busca por fortalecer a construção integrada, descentralizada e participativa do Sistema Público de Emprego, foram convocados, pelo Ministério do Trabalho, Secretarias Estaduais do Trabalho, (por meio do FONSET - Fórum Nacional das Secretarias do Trabalho), CODEFAT, representações dos trabalhadores e empresários, os dois Congressos do Sistema Publico de Emprego, Trabalho e Renda, realizados em 1994 e 1995.

As resoluções dos Congressos (Todeschini, 2010) reafirmaram a necessidade de fortalecer a estruturação e a integração das várias funções e ações básicas e complementares do Programa do Seguro Desemprego, de evitar superposições das ações em um mesmo território, da criação dos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda, ampliando a ação do SINE, de estabelecer um padrão de qualidade no atendimento em todo o território nacional, de considerar que as diversas ações serão organizadas por meio de políticas de natureza continuada, permanente e integrada, de aumentar a efetividade social, a qualidade dos serviços públicos, a eficiência e eficácia, com vistas a uma maior inserção do trabalhador em vagas captadas no mercado de trabalho e encaminhamento para atividades autônomas e empreendedoras, fortalecendo o desenvolvimento local.

Estas resoluções congressuais serão a base para a aprovação pelo CODEFAT da Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005, que institui:

“No âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o Convênio Único, visando a integração das funções e ações do Sistema no território.” (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2005).

A resolução representa um esforço importante de integração das ações do SINE (um único convênio para todas as ações do Programa do Seguro Desemprego), de planejamento para a realização das ações (a partir dos termos de referência com diretrizes comuns do Plano Plurianual Nacional e Estadual) e de racionalização de recursos (em cada espaço territorial por ente federativo, somente um convênio, evitando superposições). A partir de 2007, com as mudanças ocorridas na gestão do MT, parte das recomendações congressuais não serão encaminhadas (o Centro Público Integrado de Emprego, Trabalho e Renda, os programas de geração de emprego e renda não serão operados pelo SINE) e a racionalização de recursos prevista na Resolução nº 466, quando estabelecia que em cada espaço territorial por ente federativo um único convênio, com isso evitando superposição, será alterada pela Resolução nº 560 do CODEFAT, em novembro de 2007.

O SINE foi capaz de modernizar seus procedimentos, antes unicamente manuais e presenciais, utilizando mecanismos de informatização e automação, através da tecnologia da informação, com a operação do sistema SIGAE (Sistema de Gestão de Ações de Emprego), depois substituído pelo Portal Mais Emprego, em julho de 2010, uma plataforma nacional integrada com as informações dos programas do Seguro Desemprego e da Intermediação de Mão de Obra (Borges, 2018). A partir destes avanços, desde 2011, o trabalhador inscrito no seguro desemprego é automaticamente encaminhado ao Portal Mais Emprego (em 2016, chamado de Portal Emprega Brasil) que reúne nacionalmente as informações sobre vagas ofertadas e trabalhadores demandantes, além de cursos oferecidos.

O Portal Mais Emprego, a partir do aplicativo para smartphone “SINE Fácil”, permite agilizar os cruzamentos entre as vagas disponíveis com as características dos candidatos, e, desta forma, convocar os candidatos, registrar os resultados dos encaminhamentos a entrevistas de emprego e assim assegurar uma melhor gestão do serviço de intermediação de mão de obra.(Cacciamali e Jose Silva, 2018).

Para Cacciamali e Jose Silva 2018,

“O Portal Mais Emprego e o SINE Fácil pelas suas características foram um grande passo: uma iniciativa que permite mapear de uma forma melhor o mercado de trabalho em nível nacional, indicar a qualificação profissional apropriada e permitir a alocação e realocação do trabalhador no setor produtivo a baixo custo em todo o território nacional. Integra, portanto, os serviços primordiais do Sistema Público de Emprego” (Cacciamali e Jose Silva, 2018, p. 169).

Recentemente o SINE começou a operar (ainda em fase de teste) o Portal Seguro Desemprego Digital, que permitirá que a habilitação ao seguro desemprego seja feita por rede digital.

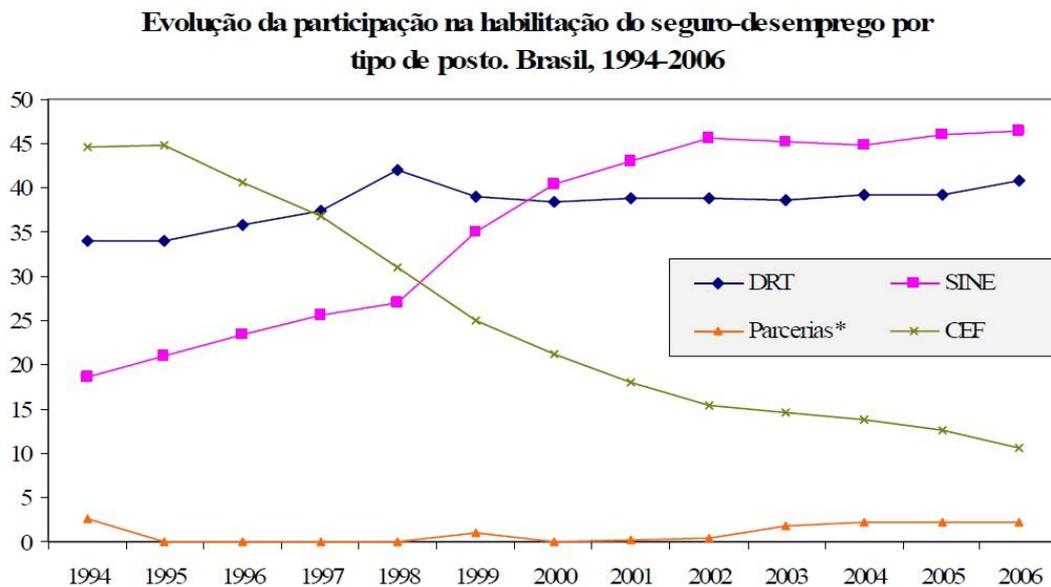
A evolução operacional e institucional do SINE deve ser reconhecida. Uma rede nacionalizada com grande capilaridade e integrada por plataformas digitais que permitem que os serviços de habilitação ao seguro desemprego e os de intermediação de mão de obra possam ser feitos com segurança, qualidade e agilidade.

O crescimento da rede física SINE é demonstrado pela ampliação do número de postos/agências de atendimento. Segundo Pochmann (1998) em 1975 eram 117, em 1995 são 570 e em 2015, cerca de 2.200, segundo Lobo e Anzi (2016). Esta rede está presente em 2.192 municípios e em todas as unidades da federação. Os trabalhadores atendidos para a habilitação ao seguro-desemprego chegaram a quase oito milhões. Foram registrados 5.2 milhões de inscritos no sistema, que foi capaz de captar no mercado 1.7 milhão de vagas, e foi responsável pela colocação de 508 mil trabalhadores no mercado de trabalho. Um grande sistema público com capacidade para atender 15 milhões de trabalhadores e 1.5 milhões de empregadores por ano, nos diversos serviços oferecidos.

#### 4.1 OS DESAFIOS PARA O SINE

Reconhecida esta evolução, é preciso apresentar as fragilidades institucionais e operacionais do SINE. Em relação aos três programas que compõe o Programa de Seguro Desemprego, a habilitação ao seguro desemprego, a intermediação de mão de obra e a pré-inscrição para as atividades de qualificação profissional, o serviço realizado pelo SINE para habilitação ao seguro desemprego, vem sendo realizado de forma adequada com agilidade e segurança. Indo ao encontro, Lobo e Anzi (2016) afirmam que “o único serviço que, em nível geral, é executado de maneira efetiva é a habilitação ao benefício do seguro-desemprego, cuja efetividade é de praticamente 100% para os trabalhadores que procuram a rede de atendimento”.

GRÁFICO 4 – Evolução da participação na habilitação do seguro-desemprego por tipo de posto, Brasil 1994 – 2006



Fonte: A Evolução e a Constituição das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, 2007.

O gráfico 4 (acima) demonstra que a rede SINE (as DRTs, e as agências estaduais e municipais), foi capaz de se estruturar para realizar o serviço de habilitação ao seguro-desemprego, saindo de um patamar de cinquenta por cento em 1994, para cerca de noventa por cento de execução em 2006.

O serviço de pré-inscrição nos programas de qualificação profissional acompanhou as demandas e as instabilidades<sup>8</sup> decorrentes dos diversos planos nacionais de qualificação profissional organizados pelo MT, a partir do PLANFOR, em 1996, atualizado em 2003 com o Plano Nacional de Qualificação – PNQ (Resolução CODEFAT nº 333/03). Em 2011 foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, sob a coordenação do Ministério da Educação, que substituiu o PNQ como programa público para a qualificação profissional. O programa, que teve grande expansão entre 2010 e 2014, teve orçamento reduzido em 2015 e 2016 e em 2017 foi extinto (Guimarães e Vieira, 2018).

A análise do SINE passa a se concentrar no serviço de intermediação de mão de obra, indicado pelos órgãos gestores do Sistema Público de Emprego, o

<sup>8</sup> Em 2006, estavam em curso Tomadas de Contas Especiais de 40 convênios e contratos do período de 1996 a 2002, relativas ao PLANFOR, que totalizavam 463 milhões de recursos a comprovar e sob investigação. (Todeschini, 2010)

CODEFAT e MT, como o serviço prioritário e objetivo central do PSD (Resolução nº 560 do CODEFAT/2007). No início do trabalho fez-se referência a duas situações encontradas pelo monitoramento da rede SINE em 2013 e 2014, que demonstram a ausência de atenção e prioridade nas agências para com o serviço de intermediação de mão de obra; uma delas o fato de que mais da metade dos postos não realiza a captação de vagas diretamente com as empresas e somente 30% dos postos tem parceria com as empresas da sua região e a outra, indicando que a maioria dos postos do SINE (58%) monitorados em 2013 e 2014 não apontou o serviço de intermediação de mão de obra como seu principal objetivo. A análise agora vai se concentrar nos resultados produzidos pelo IMO, a partir de dados quantitativos, para identificar a efetividade desse serviço.

É possível verificar o desempenho do serviço de intermediação de mão de obra a partir de três indicadores. O primeiro, o índice de efetividade SINE<sup>9</sup>, que é obtido através da relação entre o número total de trabalhadores colocados no emprego pelo SINE, pelo número total de admissões no mercado de trabalho, no mesmo período e na mesma região. O segundo indicador, a taxa de colocação<sup>10</sup>, que vai apontar a relação entre o número de trabalhadores que se inscreveram no SINE em busca de emprego e número destes trabalhadores que foram colocados no mercado de trabalho através do SINE. E, por fim, o terceiro indicador, o índice de vagas aproveitadas<sup>11</sup>, que vai apresentar a relação entre as vagas captadas pelo SINE, no mercado de trabalho e os trabalhadores inscritos e colocados nestas vagas pelo sistema.

O índice de efetividade do SINE medido entre os anos de 2007 e 2016 foi, em média, de 4,6%, ou seja, de cada 100 trabalhadores que foram admitidos, quatro foram colocados pelo SINE. (ver Tabela 3).

---

<sup>9</sup>O índice de efetividade nacional e regional do SINE é divulgado pelo MT trimestralmente através do Boletim de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda.

<sup>10</sup> Taxa de colocação conforme Gestão do SINE - Manual para os postos de atendimento, 2016.

<sup>11</sup>O índice de vagas aproveitadas é divulgado trimestralmente pelo MT através do Boletim de Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda.

TABELA 3– Índice de efetividade, índice de vagas aproveitadas e taxa de colocação do SINE.

ANO	Trabalhadores inscritos (a)	Vagas captadas (b)	Trabalhadores Colocados (c)	Admitidos no mercado* (d)	Índice de Efetividade (c)/(d)	Índice de vagas aproveitadas (c)/(b)	Taxa de colocação (c)/(a)
2007	5.428.622	4.866.693	980.997	14.341.289	6,8%	20%	18%
2008	5.990.907	5.781.814	1.068.114	16.659.332	6,4%	18%	17,8%
2009	5.894.722	6.019.575	1.018.807	16.187.640	6,2%	17%	16,9%
2010	5.497.650	3.660.711	1.246.201	17.794.385	7,0%	34%	22,6%
2011	4.708.101	2.569.720	933.613	20.562.620	4,5%	36%	19,8%
2012	6.144.893	2.642.970	658.862	21.743.957	3%	25%	10,7%
2013	5.802.948	2.901.446	749.115	22.092.164	3,3%	26%	12,6%
2014	5.185.085	2.600.860	676.032	21.759.070	3,1%	26%	13%
2015	5.185.656	1.758.438	508.139	17.763.119	2,8%	29%	9,7%
2016	4.583.926	1.758.438	476.721	14.172.042	3,3%	27%	10,3%
<b>Méd. Anual</b>	<b>5.463.136</b>	<b>2.772.208</b>	<b>658.862</b>	<b>18.307.561</b>	<b>4,6%</b>	<b>24%</b>	<b>14,2%</b>

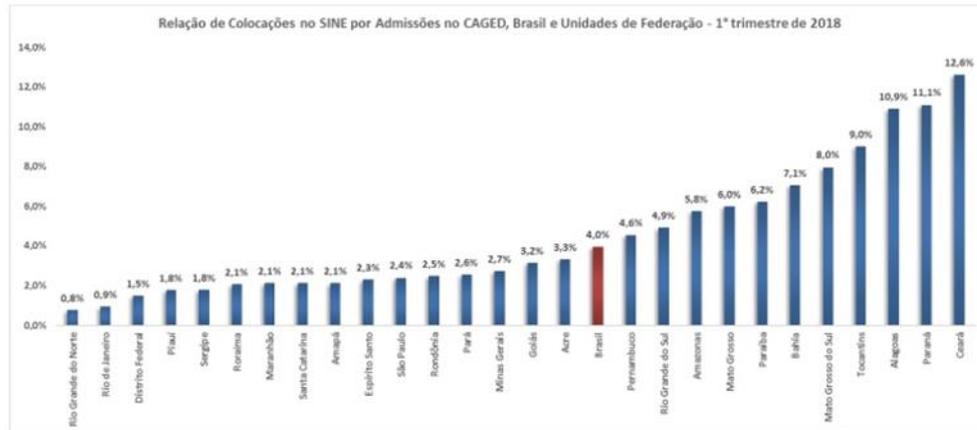
FONTE: Relatório de Gestão do Codefat, CAGED e base de dados do Ministério do Trabalho.

Quando analisado regionalmente, o índice de efetividade apresenta grande disparidade entre os estados, o que é explicável pelas diferentes composições do mercado de trabalho nas diferentes regiões do Brasil. O que surpreende são as grandes diferenças entre os estados de uma mesma região, com características socioeconômicas e de mercado de trabalho semelhantes. As taxas de efetividade estaduais variam entre um mínimo de 0,8% até um máximo de 12,6% entre estados conveniados.

Estados com as mesmas características socioeconômicas, como Santa Catarina e Paraná, ou Rio Grande do Norte e Ceará, apresentam índices de efetividade com grande diferenciação, o que sugere diferentes modelos estaduais de gestão do SINE (ver Gráfico 5).

## GRÁFICO 5 – Relação de Colocações no SINE por admissões no CAGED, Brasil e Unidades da Federação – 1º semestre de 2018

A análise regional revela grande disparidade entre os estados, sendo Ceará, Paraná e Alagoas aqueles que apresentaram melhor desempenho no período.



Fonte: BGIMO/MTb e BGCAGED/MTb. Dados extraídos em 24/05/2018

A taxa de colocação medida entre os anos de 2007 e 2016, foi em média, de 14,2%, ou seja, de cada 100 trabalhadores inscritos demandantes de emprego, 14 foram colocados por meio da rede SINE, ver Tabela 4. Existe uma “segunda taxa de colocação”, que é calculada com base no número de trabalhadores habilitados a receber o seguro desemprego e que foram recolocados no mercado de trabalho. O esforço para a recolocação deste público pelo SINE é definido como prioritário pelo CODEFAT (Resolução nº 560/2007), na medida em que são trabalhadores com participação recente no mercado de trabalho (com maior possibilidade de reinserção) e também porque a reinserção destes requerentes/beneficiários do seguro desemprego tem um impacto fiscal relevante, reduzindo as despesas do FAT, na medida em que o recebimento do seguro desemprego é interrompido. Esta taxa de colocação, a dos segurados, medida entre os anos de 2012 e 2016, foi em média, de 0,82%, ou seja, para cada 100 trabalhadores habilitados e recebendo o seguro desemprego, menos de um foi recolocado no mercado de trabalho. Mesmo com este baixo desempenho, foi possível reduzir os gastos com o seguro desemprego em R\$ 73,4 milhões de reais por ano, em média. (ver Tabela 4), o que é relevante frente ao orçamento federal efetivamente executado pelo SINE. Em 2015, a redução de gastos com o seguro desemprego foi de R\$ 76.5 milhões, frente a um orçamento federal empenhado de R\$ 68.5 milhões para a manutenção da rede SINE.

No mesmo sentido, Borges, Lobo e Foguel (2017), afirmam que os programas de intermediação de mão de obra apresentam uma relação custo-efetividade bastante favoráveis, isto é, são capazes de diminuir o desemprego com custos relativamente baixos, pois permitiriam que o trabalhador desempregado saísse desta condição de forma mais rápida, funcionando como um redutor dos gastos públicos, de quatro formas. A primeira, direta, com a redução dos gastos com o seguro desemprego; as demais, indiretas, como com a manutenção das contribuições previdenciárias, da arrecadação de impostos sobre bens e consumo e a possível não entrada em programas assistenciais como o Bolsa Família.

TABELA 4 - Taxa de colocação dos segurados e economia com seguro-emprego.

ANO	Trabalhadores Segurados (a)	Valores de benefício (R\$) (b)	Segurados colocados (c)	Taxa de colocação (c)/(a)	Economia (R\$) (e)
2012	7.779.832	25.696.406.576,91	53.607	0,6	94.589.954,11
2013	8.291.800	30.668.177.429,58	80.527	0,9	103.214.819,75
2014	8.440.041	33.218.007.669,33	89.836	1,0	47.003.454,13
2015	7.668.624	34.424.351.026,65	73.494	0,9	76.565.792,99
2016	7.180.776	35.231.049.035,97	52.146	0,7	45.449.899,77
<b>Média*</b>	<b>7.874.194</b>	<b>31.847.598.347,68</b>	<b>69.922</b>	<b>0,82</b>	<b>73.364.784,15</b>

FONTE: Relatório de Gestão do Codefat e base de dados do Ministério do Trabalho.

O índice de vagas aproveitadas, medido entre os anos de 2007 e 2016, em média, foi de 24%, ou seja, de cada 100 vagas ofertadas pelos empregadores e captadas pelo SINE, 24 foram preenchidas por trabalhadores encaminhados através do próprio SINE (ver Tabela 3). As informações apresentadas pelo MT (Tabela 5) demonstram que há um percentual de vagas ofertadas que não estão sendo preenchidas, mesmo havendo um grande número de trabalhadores encaminhados com o mesmo perfil em termos de pretensão ocupacional. Esta situação indica uma ineficácia no sistema que deve ser investigada na medida em que mesmo com as condições necessárias sendo atendidas (oferta e demanda com mesmo perfil) a colocação não é realizada. (Boletim de Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda, maio de 2018, pg 10).

TABELA 5- Trabalhadores inscritos, vagas oferecidas e trabalhadores colocados por ocupação pretendida informada (vinte mais relevantes).

Quantidade de trabalhadores inscritos, vagas oferecidas e trabalhadores inscritos no SINE por CBO Ocupação (20+), 1º trimestre de 2018					
Ocupação Pretendida	Trabalhadores inscritos	Trabalhadores Encaminhados	Vagas Oferecidas	Trabalhadores colocados	Colocados/Vagas Oferecidas
Auxiliar de Escritório, em Geral	108.982	35.318	6.363	2.589	40,7%
Vendedor de Comercio Varejista	101.667	51.779	10.288	2.831	27,5%
Atendente de lojas e mercados	79.887	27.973	6.690	2.223	33,2%
Alimentador de Linha de Produção	77.778	71.435	21.121	13.247	62,7%
Recepcionista, em Geral	71.132	15.850	2.876	1.183	41,1%
Repositor de Mercadorias	60.029	13.306	3.464	1.614	46,6%
Faxineiro	58.279	62.853	13.768	4.767	34,6%
Operador de Caixa	55.817	26.686	6.920	2.868	41,4%
Inválido	31.792	23.354	6.328	1.722	27,2%
Assistente Administrativo	30.405	9.113	1.783	997	55,9%
Auxiliar nos Serviços de Alimentação	29.737	35.984	7.177	2.096	29,2%
Atendente de Lanchonete	28.369	14.425	3.428	777	22,7%
Servente de Obras	24.477	19.194	6.172	3.135	50,8%
Embalador, a Mao	23.288	4.831	1.681	883	52,5%
Operador de Telemarketing Ativo e Receptivo	22.395	25.621	4.874	2.837	58,2%
Operador de Telemarketing Receptivo	22.231	12.665	6.530	2.214	33,9%
Empregado Doméstico nos Serviços Gerais	18.203	14.825	2.516	594	23,6%
Ajudante de Motorista	15.423	11.886	3.311	1.257	38,0%
Trabalhador da Manutenção de Edificações	15.385	10.537	2.468	1.424	57,7%
Garçom	13.945	10.929	2.678	778	29,1%

FONTE: Boletim de Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda (Maio 2018). BGIMO/Mtb. Dados extraídos em 24/05/2018

A principal responsabilidade do sistema público de emprego é o retorno do trabalhador ao mercado de trabalho formal. Reduzir o tempo do desemprego é fundamental para a diminuição do risco social do trabalhador, que diante de um longo período de desemprego se submete a condições de trabalho não formalizadas. A partir disso, o serviço de intermediação de mão de obra torna-se uma das principais atividades do SINE, que, de acordo com Cacciamali (2005):

“[...] promove benefícios para o desempregado, a empresa e a sociedade no momento em que o preenchimento de uma vaga é efetuado no menor tempo, com o menor custo e a melhor qualidade. Um sistema de intermediação que busca a melhor qualidade deve procurar inserir o desempregado na vaga mais adequada aos seus atributos, implicando sua maior produtividade e adaptação, aumentando-lhe a probabilidade de uma maior renda e tempo de permanência no emprego. Menor tempo de colocação, por outro lado, provoca menor perda de renda para o trabalhador; menores custos de recrutamento e aumento de produtividade para a empresa; e menor uso de outros serviços públicos e de parcelas do

seguro desemprego, no caso de estar sendo utilizado” (Cacciamali, 2005, apud DIEESE, 2016, p. 86).

De forma resumida, no período analisado 4,6% dos trabalhadores admitidos no mercado de trabalho o foram através do SINE; 0,82% dos trabalhadores segurados foram recolocados pelo SINE; 14% dos trabalhadores que buscaram emprego no SINE foram colocados, 24% das vagas ofertadas pelos empregadores ao sistema foram preenchidas pelo SINE. O serviço que deveria ser o articulador ativo do PSD, alimentando os demais serviços com as demandas e ofertas do mercado de trabalho e estar prospectando tendências futuras para realizar um planejamento capaz de colaborar com o atendimento destas futuras demandas, demonstra fragilidades no seu desempenho e ausência de clareza em relação a sua missão estratégica. Estes serão os temas investigados no próximo capítulo.

#### 4.2 QUEM PROCURA O SINE?

Os dados do MT, disponíveis para os anos de 2017 e 2018, demonstram que 65,4% dos trabalhadores que procuram o SINE e foram inscritos no cadastro são requerentes do seguro desemprego, em realidade uma procura obrigatória para conseguir a habilitação ao seguro. A minoria dos inscritos, 34,6% são pessoas não requerentes que buscam informações sobre vagas para o trabalho. Este indicador é um ponto de atenção, pois revela baixa procura livre pelo SINE, na medida em que o volume de trabalhadores desempregados e não requerentes do seguro desemprego é muito superior a estes. Este tema será tratado mais adiante. O perfil dos inscritos que buscaram o SINE em 2017 e 2018 apenas para procura de vaga de emprego (não requerentes), levando em consideração a idade, sexo e grau de instrução, demonstra que predomina a concentração na faixa etária de 18 a 24 anos (54,3%), o sexo feminino (54,4%) e a escolaridade (45,9%) concentrada no nível médio completo (BgIMO/MT2018). Embora a escolaridade seja um requisito cada vez mais demandado, e o público jovem é mais escolarizado, ela não é igual à qualificação profissional. Assim, embora seja pré-requisito, não supre as condições necessárias para a inserção deste jovem trabalhador no mercado de trabalho (Soratto, 2010).

São as mulheres, jovens, pobres e com ensino médio completo que se destacam na procura de emprego no SINE. Este público jovem atendido pelo SINE

(Gestão do SINE, 2016) enfrenta dificuldades maiores por conta da falta de experiência profissional, da baixa qualificação profissional da baixa renda familiar, que faz com que muitos abandonem os estudos e procurem um emprego. Também segundo o manual de Gestão do SINE, 2016, os jovens entre 15 e 24 anos apresentam taxas de desemprego cerca de três vezes superior à de trabalhadores entre 24 e 64 anos. Quando empregados, apresentam menores rendimentos e maior taxa de informalidade.

#### 4.3 QUE VAGAS SÃO OFERTADAS?

O perfil das vagas de emprego ofertadas pelo SINE para o período de 2017 e 2018, vai se concentrar no setor de serviços (42,4%), seguida pelo comércio (21,1%) e pela indústria (17,1%). As principais ocupações das vagas oferecidas foram: Alimentador de Linha de Produção, Faxineiro, Vendedor de Comércio Varejista. Quando são comparadas as admissões no mercado formal, do ponto de vista setorial e ocupacional, observa-se que as vagas oferecidas no SINE têm perfil semelhante (MT, Boletim, 2018), com grande concentração em ocupações com qualificação profissional baixa e com os menores salários, conforme TABELA 5.

#### 4.4 QUANTOS PROCURAM O SINE?

Pesquisa feita a partir dos dados da PNAD Continua/IBGE, (Campos, 2018) demonstra que, respondendo à pergunta sobre qual a iniciativa mais relevante que fez para a procura de ocupação, em 2012, 3,9% responderam que consultaram o SINE e, em 2017, foram 3,4%. Este baixo padrão de participação, considerando que o SINE tem 44 anos, é revelado também em outras pesquisas, que demonstram a importância das redes sociais, do contato direto com o empregador e até mesmo das agências privadas de emprego na busca pelo emprego<sup>12</sup>. Este fato demonstra a necessidade de ampliar o conhecimento social sobre o SINE e seus serviços, bem como sua credibilidade como agência capaz de responder a demanda por orientação profissional e busca por emprego.

---

<sup>12</sup>Para ver mais, Guimarães, Nadya. À Procura de Trabalho: Instituições do Mercado e Redes, 2009.

## 5. O MODELO INSTITUCIONAL E O FUNCIONAMENTO DO SINE

Neste capítulo serão apresentadas as análises das quatro características do modelo institucional e de funcionamento do SINE, que incidem sobre o desempenho da rede, em especial sobre o serviço de intermediação de mão de obra.

### 5.1 A AUSÊNCIA DA COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL NO SINE E A FRÁGIL COORDENAÇÃO NACIONAL

O objetivo deste item é verificar a condição institucional e política da coordenação nacional do SINE e também examinar a existência de mecanismos institucionais, de caráter permanente, que estimulem um ambiente de cooperação entre os diversos agentes que executam os serviços do SINE, nos níveis federal, estadual e municipal.

Serão apresentadas referências conceituais de literatura sobre a importância dos espaços de cooperação e coordenação entre instituições públicas e uma reflexão sobre a natureza da formação da rede SINE e os possíveis prejuízos ao desempenho do sistema, provocados por uma eventual baixa capacidade de coordenação nacional e por uma ausência de mecanismos de cooperação entre os gestores.

Segundo Regens, “A ausência de cooperação e coordenação entre os gestores e agências tem sido tratado por vários autores como a principal barreira para uma melhor eficácia e eficiência nas ações do poder público” (Regens, 1988 *apud* Gontijo, 2012). O mesmo autor afirma que a efetiva resolução de um conjunto de problemas públicos exige cada vez mais um comportamento cooperativo entre as organizações que com ele se relacionam. Outros autores vão afirmar que a cooperação ocorre por várias necessidades ou desejos. Citam como exemplos a necessidade de ganhar escala nas suas atividades, de melhorar a condição de um parceiro em levar vantagem em relação a outros, e como outras razões:

“A necessidade ou desejo de trocar tecnologias ou informações, ou seja, aprender com o(s) outro(s); e por fim, a simples oportunidade de criar possibilidades inovadoras, entendendo que a dinâmica da interação entre os participantes pode proporcionar a criação/desenvolvimento de ideias e soluções para problemas e demandas” (Brow e Waddell, 1997 *apud* Gontijo p. 94).

A organização do SINE em nível nacional será construída por uma grande rede institucional, formada pela União, os estados e municípios a partir de Convênios, onde a cláusula primeira estabelece como objetivo:

“CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO. Este Convênio tem por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego-SINE, objetivando a execução de ações integradas do Programa do Seguro-Desemprego no que concerne às ações de Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-obra, Habilitação ao Seguro Desemprego, e Pesquisa sobre Emprego e Desemprego.” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012).

A construção desta rede descentralizada é impulsionada pela Lei nº 8.019 de 11 de abril de 1990. A lei estabeleceu que a operacionalização do Programa de Seguro Desemprego será feita através do SINE, prioritariamente em articulação com os estados, municípios. Em 2016, são 72 os agentes públicos que compõem a rede SINE, todos os 26 Estados, o Distrito Federal e mais 45 municípios (com mais de 200 mil habitantes, conforme Resolução nº 560/2007 – CODEFAT) são agentes conveniados com o MT e executam as políticas do Programa do Seguro Desemprego (MT, 2016). Esta adesão por parte dos estados e municípios é voluntária e implica compromissos em aportar recursos – financeiros, de pessoal e outros - para a execução dos serviços. Os estados, para o cumprimento dos serviços assumidos junto ao MT nos Convênios, constituem Termos de Cooperação com municípios que, também, de forma voluntária e com recursos próprios, assumem responsabilidades locais para a instalação dos postos do SINE. Estas relações instituídas voluntariamente, formam uma imensa rede com mais de 2200 agências/postos de atendimento.

Ainda em 1990, a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro, quando criou o CODEFAT, estabeleceu também uma gestão com controle e participação da sociedade. Essa gestão e controle social seriam fortalecidos com fundamento na nova lei do SINE (Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018), quando determinou que a instalação dos Conselhos de Emprego, estaduais e municipais, são condicionantes para a operação do SINE local.

Nos três níveis de execução e regulamentação das políticas públicas de emprego, os agentes operadores são submetidos ao controle social através de

conselhos de natureza tripartite - trabalhadores, empregadores e governos. Esta é uma característica importante para o sistema de gestão do SINE e tende a colaborar para a construção de um ambiente de maior cooperação e possivelmente para uma execução mais eficaz e eficiente dos serviços. Ocorreram avanços, portanto, na dimensão “horizontal” da gestão, quando são constituídas as Comissões de Emprego, espaços institucionais de coordenação e cooperação, envolvendo de forma ativa trabalhadores, empregadores e representantes dos governos e também quando a nova legislação do SINE assegurou a presença de representantes dos secretários de estado e de municípios participantes do SINE no CODEFAT, quando estabelece que:

“Art. 21. É garantida, às esferas de governo que aderirem ao Sine, a participação no Codefat, mediante a indicação de representantes - titular e suplente –, efetivada, conforme o caso, pelo Fórum Nacional de Secretarias Estaduais do Trabalho (Fonset) ou pelo Fórum Nacional de Secretarias Municipais do Trabalho (Fonsemt).” (BRASIL, 2018)

Mas o mesmo não aconteceu com a dimensão “vertical” do SINE, a exemplo do Sistema Único de Saúde, que dispõe institucionalmente de estruturas permanentes intergestores - bipartites nos estados (municípios e estado), e tripartite (município, estados e união) em nível nacional.

Os diversos agentes estaduais e municipais, que executam as políticas públicas do SINE não dispõem de nenhum mecanismo de diálogo e de cooperação, de caráter coletivo e permanente com o Ministério do Trabalho, coordenador, supervisor e financiador do SINE em nível nacional; e nem mesmo os municípios que se associam diretamente aos estados para organizarem as agências locais do SINE dispõem destes mecanismos com os estados<sup>13</sup>. Este tema é relevante porque estes agentes desenvolvem os mesmos serviços nos diversos estados, regiões e municípios, e acumulam experiências e aprendizados que sendo compartilhados por toda a rede, poderiam produzir uma melhoria geral no desempenho do SINE. O gráfico abaixo demonstra a diferença da efetividade dos serviços de intermediação de mão de obra entre os estados, com variações de taxas de 0,8% no Rio Grande do Norte, até 12,6% no Ceará, na região nordeste. O mesmo ocorre entre estados com as mesmas características socioeconômicas na região sul: Santa Catarina,

2.1%, Rio Grande do Sul, 4.9% e o Paraná com 11.1% (Boletim MT, maio de 2018), conforme gráfico 5.

A existência de tamanhas diferenças entre os estados é provável que seja reveladora de tecnologias de gestão dos serviços executados, desenvolvidas pelos próprios agentes estaduais ou municipais, condição que certamente seria positivamente apropriada pelos demais estados e municípios em havendo mecanismos de compartilhamento seja através de coordenação ou de cooperação. Porque isto não acontece?

Alguns autores como Souza (2008) vão procurar definir os conceitos de cooperação e coordenação no âmbito das políticas públicas tendo com base a autonomia ou a subordinação entre os agentes que participam da mesma rede institucional. Segundo a autora,

“Ações voltadas para a articulação de entes governamentais podem ser genericamente divididas em ações de cooperação e de coordenação. A distinção é importante dado que cada uma dessas ações requer desenhos institucionais diversos, embora ambas impliquem em barganha e negociação. A cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões, por requerer medidas “de cima para baixo”. No entanto, cooperação e coordenação podem ocorrer simultaneamente. O que varia é a ênfase dada a cada uma [...]” (Souza, 2008, p. 213).

Também Gontijo (2012) vai desenvolver o conceito de que coordenação deve ser compreendida como uma relação institucional baseada na hierarquia, e de cooperação em relações autônomas, horizontais.

Parece-nos, levando em consideração estes conceitos, que é possível caracterizarem a rede SINE, do ponto de vista da hierarquia e da autonomia dos agentes da rede, como uma condição híbrida mista, e desenvolver a hipótese de que é justamente por conta desta condição, que tanto a coordenação como a cooperação interna aparecem com dinâmicas frágeis. Vejamos a natureza híbrida da rede SINE em relação à hierarquia interna e à autonomia dos agentes.

Por um lado, os Convênios firmados entre o MT e os estados e municípios estabelecem com clareza na sua Cláusula Quarta, as competências dos partícipes quando diz o que compete à Concedente (MT) e deixando clara a hierarquia de comando dentro do SINE:

“Manter a supervisão, o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução do Plano de Trabalho, parte integrante deste Convênio, inclusive

no que diz respeito a qualidade dos serviços prestados,...”, e ao Conveniente (Estados e Municípios), “ proceder a atendimento dos trabalhadores, com vistas à habilitação para recebimento do seguro desemprego... e promover as medidas necessárias à intermediação de mão-de-obra e à orientação profissional.”(MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012)

Por outro lado, a adesão dos estados e municípios é voluntária, temporária – pelo tempo do convênio, cinco anos – podendo ou não ser renovado e passível de rescisão a qualquer momento, o que oferece aos estados e municípios um razoável poder de barganha e negociação, a partir de sua autonomia federativa. A União sofre também o constrangimento político que enfraquece sua autonomia para a execução direta das políticas de emprego, quando a Lei nº 8.019 de 1990, estabeleceu que a operacionalização do Programa do Seguro Desemprego deve ser feita prioritariamente com os estados e os municípios. Esta instabilidade institucional e de tensão permanente, construída por uma relação de interdependência (nem subordinação nem autonomia integral) poderia ser estimuladora de um pacto de cooperação e coordenação forte e qualificado entre os agentes do SINE orientado pela busca de melhores resultados diante dos objetivos das políticas públicas. Não parece ser este o resultado, mas sim uma acomodação passiva dos agentes frente aos limites burocrático-institucionais dos Convênios, manifestadas na ausência de qualquer estrutura coletiva entre os agentes para a cooperação, restando relações bilaterais entre a Concedente e o Conveniente.

Vejamos agora como o Ministério do Trabalho estrutura a coordenação nacional do SINE. Este não é um tema menor, e a importância da figura do “coordenador”, como indivíduo cuja responsabilidade é coordenar as atividades de um sistema com várias organizações que respondem por um determinado serviço ou programa, é registrada por Gontijo (2012) quando faz referência às contribuições de Alexander (1993) sobre o tema. Alexander (apud Gontijo, 2012) afirma que dois fatores independentes contribuem para a efetividade da atuação de um coordenador: a sua personalidade e qualificação, e a estrutura de comando que ele dispõe dentro da organização. Caso o coordenador tenha autoridade e capacidade de tomar decisões e de alocar recursos, suas chances de sucesso aumentam.

Ainda, segundo Alexander (apud Gontijo, 2012), a autonomia e a capacidade de comando do indivíduo coordenador serão definidas pela configuração dos papéis e de sua localização no âmbito da estrutura institucional onde atua. Afastando a

avaliação das personalidades e qualidades individuais dos coordenadores do SINE, vejamos as atribuições e a posição reservada para a coordenação e supervisão do SINE na organização do Ministério do Trabalho. Recuperando, esta coordenação responde pela supervisão, controle, coordenação técnica e acompanhamento dos sistemas de informação do SINE, em uma rede com 72 agentes conveniados e 2.200 agências distribuídas nacionalmente que atendem anualmente 16,2 milhões de usuários.

De acordo com o regimento interno do MT, a supervisão e coordenação do SINE são delegadas a uma estrutura identificada como “Coordenação do Sistema Nacional de Emprego”, que dispõe das seguintes atribuições:

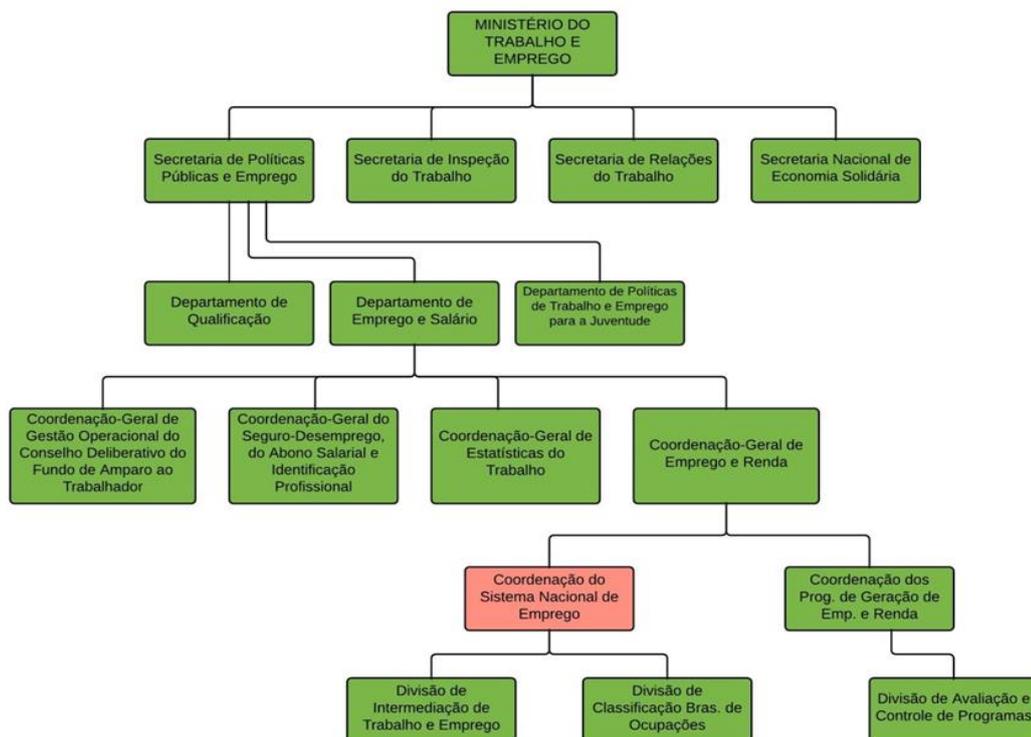
- “I - coordenar a execução, acompanhamento e avaliação das ações do SINE;
  - II - promover, em articulação com os órgãos competentes, no âmbito do Ministério, ações voltadas ao atendimento integrado ao trabalhador;
  - III - coordenar o credenciamento da rede de atendimento do SINE, apoiando a implantação de serviços e agências;
  - IV - orientar os órgãos setoriais do SINE sobre a intermediação de empregos, com o objetivo de compatibilizar a oferta e demanda de mão-de-obra;
  - V - manter e aperfeiçoar o sistema de informações e pesquisas sobre o atendimento integrado ao trabalhador, coletadas e executadas pelos órgãos setoriais do SINE;
  - VI - acompanhar e analisar o comportamento dos indicadores de desempenho do sistema de atendimento integrado ao trabalhador, em cada unidade da federação;
  - VII - apoiar e acompanhar estudos e pesquisas de iniciativa dos órgãos setoriais do SINE sobre o mercado de trabalho;
  - VIII - analisar dados e informações sobre oferta e demanda de emprego para subsidiar as ações de intermediação;
  - IX - propor normas de funcionamento do sistema de atendimento integrado ao trabalhador e acompanhar o seu cumprimento;
  - X - elaborar relatórios de monitoramento e avaliação das ações do SINE;
  - XI - elaborar textos técnicos a consultas sobre as ações do SINE, inclusive auditorias;
  - XII - subsidiar a Coordenação-Geral quanto às matérias relativas à sua área de competência”
- (BOLETIM DA SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2015).

Para além das atribuições relativas diretamente ao SINE, o regimento interno atribui à Coordenação do Sistema Nacional de Emprego a gestão da CBO<sup>14</sup> – Classificação Brasileira de Ocupações, muito provavelmente por conta da relação

<sup>14</sup>CBO - Classificação Brasileira de Ocupações. Instituída pela Portaria nº 397, de 09 de outubro de 2002, normatiza o reconhecimento das ocupações do mercado de trabalho, permitindo a identificação ocupacional nos registros administrativos nos censos, pesquisas domiciliares e estatísticas de emprego. Tem como referência a Classificação Internacional Uniforme de Ocupações, da Organização Internacional do Trabalho, OIT.

desta classificação com o serviço de intermediação de mão de obra. As atribuições traduzem uma baixa capacidade de resolução do órgão, concentrando suas funções em supervisão, acompanhamento, orientação, elaboração, propor e por fim subsidiar o órgão superior, a Coordenação Geral de Emprego e Renda.

Definidas as atribuições da Coordenação do SINE no âmbito do Ministério do Trabalho, o desenho abaixo apresenta o posicionamento da “Coordenação do Sistema Nacional de Emprego” no organograma do MT.



Fonte: Boletim da Secretaria Executiva do CODEFAT – Quinto Bimestre 2015.

Conforme organograma apresentado, a Coordenação do Sistema Nacional de Emprego é subordinada a uma Coordenação-Geral; por sua vez subordinada a um Departamento, que responde para uma Secretaria, que se relaciona com o Ministério. Importante a reflexão de Alexander (apud Gontijo, 105), quando alerta que a autonomia e a capacidade de comando do indivíduo coordenador de uma estrutura será definida pela configuração dos papéis e de sua localização no âmbito da estrutura institucional onde atua. A localização na estrutura institucional do Ministério do Trabalho da Coordenação do Sistema Nacional de Emprego demonstra um alto grau de subordinação e pouca autonomia política para a alocação de

recursos, o que indica baixa autoridade institucional e pouca capacidade efetiva de “coordenação”.

Em resumo, um grande sistema em rede como o SINE, não dispendo de uma capacidade de coordenação “de cima para baixo” forte e eficaz, e não dispendo de mecanismos institucionalizados de cooperação interna que pudessem estimular um ambiente de compromissos e de aprendizagem comuns entre os agentes executores, tende a ter reduzida a sua capacidade de operação e com isto o seu desempenho.

## 5.2 OS INDICADORES E AS METAS

Neste tópico será realizada uma análise de indicadores selecionados para a avaliação do desempenho da rede SINE e também dos critérios utilizados para a definição das metas a serem alcançadas pelos executores dos programas. Os indicadores escolhidos para o acompanhamento de um programa público devem permitir verificar se as ações desenvolvidas estão em linha com os objetivos deste mesmo programa, enquanto que as metas devem apontar os resultados a serem alcançados para responder aos objetivos do programa. É, portanto, através de metas adequadas, que será possível verificar a eficácia (o quanto respondeu ao previsto) e a efetividade (os impactos dos resultados alcançados frente aos objetivos) do programa.

Ainda em 2004 e 2005, os Congressos Nacionais de Emprego, Trabalho e Renda, aprovaram e recomendaram ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao CODEFAT, a necessidade de maior integração entre as políticas do Programa do Seguro Desemprego e que o objetivo estratégico da atuação do SINE deveria ser a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, através do serviço de intermediação de mão de obra.

Em 2007, o CODEFAT aprovou a Resolução de nº 560, que incorpora estas recomendações e as transforma em orientação formal para o Ministério do Trabalho e o SINE. Segundo a Resolução, todas as políticas financiadas com recursos do FAT devem ter como prioridade a colocação dos trabalhadores na atividade produtiva e que todos estes programas devem ser operados de forma integrada.

No art. 2º da Resolução:

“Integram o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda as ações de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho, fomento a atividades autônomas e empreendedoras, e outras funções definidas pelo CODEFAT que visem à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho.” (CODEFAT, 2007)

A Resolução reafirma esta prioridade quando no capítulo enunciador dos princípios dispõe como primeiro item:

“Art. 3º Na execução das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deverão ser observados, além dos previstos na Constituição Federal, os seguintes princípios:

I - Princípio da inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho: o principal foco das políticas públicas de emprego, trabalho e renda é a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.” (CODEFAT, 2007)

Os órgãos de controle da União, o TCU – Tribunal de Contas da União e a CGU - Controladoria Geral da União, têm feito manifestações recorrentes ao Ministério do Trabalho e Emprego sobre a necessidade de aprimoramento das metas e dos indicadores de desempenho do Programa do Seguro Desemprego e das suas definições nos Convênios Plurianuais - SINE.

O TCU, no Acórdão nº 1.894 de 2006, aponta que o Programa do Seguro Desemprego não vem atingindo a integração conforme proposto na legislação, principalmente no que respeita às ações de orientação e intermediação de mão de obra na integração prevista do Programa do Seguro Desemprego, principalmente nas ações de orientação profissional e de intermediação de mão de obra.

Em fevereiro de 2011, mais uma vez, o TCU recomendou à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, consoante Acórdão nº 304/2011 que “aprimore os mecanismos de definição e apuração do cumprimento de metas dos Convênios firmados com o SINE, a fim de demonstrar suas realizações efetivas”. (TCU, 2011)

Em março de 2014 a CGU, em Ofício nº 6.717/2014, propôs uma reavaliação das métricas atuais de aferição, de forma a garantir tanto maior usabilidade e mensurabilidade aos indicadores, quanto uma maior proximidade das métricas de avaliação com os objetivos estratégicos da política.

O que se pontua em comum nestas recomendações é a busca de uma aproximação dos resultados alcançados pelo SINE – em especial a orientação

profissional e a colocação de trabalhadores no mercado de trabalho através da intermediação de mão de obra – com os objetivos estratégicos das políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Diante destas demandas, o Ministério do Trabalho, adequa os indicadores e as metas do sistema SINE, através da Nota Técnica nº 679 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (MT), de 11 de junho de 2014. A referida nota define os novos indicadores de desempenho e metas na execução do Programa do Seguro Desemprego a serem observados pelas instituições executoras dos Planos de Trabalho do SINE, a partir de 2015.

A nota, inicialmente apresenta uma descrição dos indicadores utilizados até então. Diz a nota:

“O indicador atualmente utilizado para as metas é o de “serviços prestados”, e que, segundo a atual metodologia, o resultado do mesmo é a soma do número de: “trabalhadores colocados e “atendimentos” (em se somam o número de trabalhadores inscritos, trabalhadores encaminhados, vagas captadas e habilitações do seguro-desemprego).” (Ministério do Trabalho e Emprego, 2014).

As metas são fixadas para o Convênio como um todo e não por posto, e não há peso diferenciado para cada item da meta. Os resultados “são auferidos através de registro no Sistema Mais Emprego”. O que se depreende desta descrição são os seguintes indicadores e em notação matemática teríamos o seguinte:

M= C + A (TI + TE + V + HSD)	
M	Meta ou Serviços Prestados
C	Trabalhadores Colocados
A	Atendimentos
TI	Trabalhadores Inscritos
TE	Trabalhadores Encaminhados
V	Vagas Captadas
HSD	Habilitações do Seguro Desemprego

FONTE: Nota Técnica nº 679, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (MT), 2014.

Em relação aos indicadores de desempenho a avaliação crítica, feita por técnicos do MT, da DATAPREV e da Universidade do Ceara-UFC, afirma que:

“[...] não há, no modelo atual, a devida ênfase à obtenção de resultados de intermediação de mão-de-obra, ou seja, não há a devida ênfase naquele que é o objetivo estratégico do Programa do Seguro Desemprego. É preciso dar aos resultados relacionados à inserção produtiva do trabalhador uma maior representatividade no que diz respeito às metas físicas dos convênios (colocar a referência).” (Nota Técnica nº 679, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (MT), 2014.)

A nota não explicita as razões deste entendimento crítico por parte dos avaliadores em relação à metodologia atual, mas é possível anunciar as possíveis razões. Dos cinco indicadores que compõem a metodologia, quatro não dizem respeito direto com o objetivo principal do Programa, a reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho: atendimento, trabalhadores inscritos no SINE, trabalhadores encaminhados e trabalhadores habilitados ao seguro desemprego. Atendimento, TI e TE valorizam o volume do trabalho realizado e não o resultado do trabalho realizado. O serviço de habilitação ao Seguro Desemprego e inscrição do trabalhador requerente na IMO é obrigação institucional do SINE e deve dispor de indicadores e metas para a avaliação; mas é outro serviço e deve ser avaliado isoladamente.

Em relação à ação prioritária para o serviço de intermediação de mão de obra, o reemprego dos trabalhadores que estão recebendo o seguro desemprego (Resolução nº 560 do CODEFAT/2007) não existe um indicador de desempenho na atual metodologia. Este é o ponto central, segundo os avaliadores, que demonstra a falta de integração entre os serviços no PSD e, na ausência de um indicador de desempenho e de meta a sua persistência.

A partir desta avaliação, e com o objetivo de aproximar as atividades desenvolvidas pelo SINE dos objetivos estratégicos do PSD, a Coordenação Nacional do SINE propõe nova metodologia, com novos indicadores, para a aferição do desempenho do SINE em relação ao serviço de intermediação de mão de obra. A nova metodologia modificada atualiza os indicadores, e, em notação matemática passa a ser:

Antiga metodologia		Nova metodologia	
M= C + A (TI + TE + V + HSD)		M = V + VO + C + SC + Q	
M	Meta ou Serviços Prestados		
C	Trabalhadores Colocados		
V	Vagas Captadas		
TI	Trabalhadores Inscritos	VO	Vagas Captadas Ocupadas
TE	Trabalhadores Encaminhados	SC	Segurados Colocados
CA	Atendimentos	Q	Pré-matrículas de segurados em cursos de qualificação
HSD	Habilitações do Seguro Desemprego		

FONTE: Nota Técnica nº 679, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (MT), 2014.

Em relação à nova metodologia é preciso registrar as alterações propostas. Em relação ao modelo atual, são excluídos quatro indicadores: atendimentos, trabalhadores inscritos, trabalhadores encaminhados e habilitações ao seguro-desemprego.

A nova metodologia incorpora três novos indicadores de desempenho: as Vagas Captadas e Ocupadas (VO), os Segurados Colocados (SC) e o número de pré-matrículas de segurados em cursos de qualificação (Q). Ficam mantidos como indicadores as Vagas Captadas (V) e o número de trabalhadores colocados (C).

Por vagas captadas, o que a metodologia busca é assegurar a relação da rede SINE com os empregadores e sua capacidade de trazer para o sistema as demandas por ocupação do mercado de trabalho formal, condição essencial para a colocação dos trabalhadores; por vagas captadas e ocupadas como novo indicador o que se busca é estimular a capacidade da rede SINE de captar vagas com qualidade de serem preenchidas, restringindo a inscrição de vagas com baixa qualidade de informação e também a correta inscrição dos trabalhadores no sistema; por colocados, a metodologia pretende mensurar e valorizar o objetivo principal do serviço, inserir os trabalhadores no mercado de trabalho formal.

Por segurado colocado, como um novo indicador, a metodologia procura estimular a integração do Programa e responder à prioridade estabelecida pelo CODEFAT, de assegurar colocação no mercado de trabalho aos trabalhadores habilitados ao seguro desemprego, da mesma forma com a inclusão como outro novo indicador de desempenho a inclusão do número de pré-matrículas em programas de qualificação profissional.

A exclusão dos indicadores de processo na nova fórmula e a incorporação de três novos indicadores de resultado como o de vagas captadas e ocupadas, o de segurados colocados, e o de pré-matrículas realizadas, aos indicadores de trabalhadores colocados e o de vagas captadas, concentra na nova metodologia, indicadores orientados à medição do desempenho do SINE naquela que é a sua missão principal.

O indicador de pré-matrícula dos segurados traduz um incentivo para a qualificação profissional dos trabalhadores frente às novas capacidades exigidas pelo mercado de trabalho. É preciso registrar a descontinuidade do programa PRONATEC – Plano Nacional de Acesso ao Ensino Técnico, em 2016, que deverá fazer com que o MT reavalie o peso deste indicador.

A nova metodologia de aferição do desempenho da rede SINE tende a estimular o trabalho do sistema em direção aos objetivos principais do Programa do Seguro Desemprego, com reflexos nas taxas de efetividade do SINE, ao longo do tempo. Aproxima, assim, o trabalho do SINE da legislação do Programa do Seguro Desemprego, das orientações dos Congressos realizados em 2004 e 2005, das Resoluções do CODEFAT e das recomendações dos órgãos de controle da União.

Em relação às metas, o MT pouco inova. A Nota Técnica nº 679 de 2014, apresenta como proposta de metas para os novos indicadores, as médias dos últimos 24 meses alcançadas para estes indicadores pelas conveniadas e estabeleceu para o ano de 2015, o início da implementação da nova metodologia. Propõe para o segundo ano, 2016, um incremento de 10%, linear, sobre este desempenho.

As metas para as conveniadas, portanto, permanecem vinculadas ao histórico de desempenho das próprias conveniadas e desvinculadas da dinâmica do mercado de trabalho regional, esta sim, a referência para a efetividade do trabalho do SINE.

Mesmo diante destes limites, é importante registrar esforço do MT em ampliar a exigência do cumprimento das metas estabelecidas, quando estabelece como critério para novo repasse de recursos para os convenientes o atingimento de no mínimo 70% da meta estabelecida para a etapa anterior, e a devolução dos recursos recebidos em caso de não cumprimento deste percentual, conforme determinação da Portaria SPPE nº 3, de 26 de janeiro de 2016.

Já foi registrada, no início deste trabalho, a enorme diferença de desempenho do SINE nos estados. Isto demonstra possibilidades importantes para a melhoria da performance dos estados com pior desempenho relativo, melhorando a efetividade nacional do SINE. Compreender as razões que permitem que algumas conveniadas apresentem indicadores de efetividade de 16,5% e outras de 0,8% em seus estados, certamente contribuiria em muito para melhorar o desempenho global do SINE.

Esta opção metodológica conservadora do MT em relação às metas de desempenho das conveniadas reduz em muito os prováveis impactos positivos provocados pela atualização dos indicadores de desempenho.

A Nota Técnica estabelece como critério para aferição do resultado global do convênio, que cada indicador de desempenho tem como limite para o cálculo global a sua própria meta, de tal forma que os excedentes produzidos não serão computados no somatório que define o resultado final do convênio. Parece estranho estabelecer um critério que não estimule o sistema a superar suas metas, por exemplo, no indicador de Colocados e Segurados Colocados, objetivo central do programa; ao contrário, a metodologia deveria estabelecer premiação para estas superações.

Manter a continuidade na avaliação dos critérios para a definição de novas metas desejadas para a rede SINE, em especial para o serviço de intermediação de mão de obra e a inserção produtiva do trabalhador, poderia indicar novos avanços para um melhor desempenho do sistema. Uma avaliação criteriosa sobre o trabalho de gestão das conveniadas com melhor desempenho e daquelas com os piores desempenho poderia enriquecer a reflexão. Um olhar sobre as experiências de outros países que dispõem de serviços comparáveis aos do Brasil seria um exercício interessante. A abertura de um processo de avaliação participativa com toda a estrutura dos Conselhos de Emprego, municipal, estadual e nacional, com as diversas representações sociais e estatais por certo apresentaria um conhecimento enorme sobre as práticas do trabalho desenvolvido nas diversas regiões e realidades do país.

Acordos sobre metas em políticas públicas que tenham capacidade efetiva de mensuração são realizações complexas, mas, decisivas para uma aproximação dos resultados com os objetivos declarados das políticas públicas. Acordos sobre metas que envolvem a União, os Estados e os Municípios com responsabilidades distintas

e complementares para a execução destas políticas como é o caso do SINE exigem também um permanente processo de aferição e ajustes, orientados pelos objetivos das políticas de emprego.

Se uma política pública é definida como uma ambição de mudança de uma realidade indesejada, para outra, ela só se realiza a partir da escolha clara sobre a direção a ser tomada e o lugar a ser alcançado. A Convenção nº 88 da OIT, em 1948, orientou os países membros a constituírem serviços públicos de emprego, como parte de uma política nacional para assegurar o pleno emprego. Na definição das metas para a rede SINE, os governos apresentam sua ambição para a política de emprego no país. A ausência dessas metas revela, em realidade, a falta de uma referência clara para a missão estratégica do SINE por parte dos gestores do sistema.

Como pode ser verificado na Nota Técnica nº 679, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (MT), em 2014, o SINE produziu uma mudança positiva nos indicadores para a avaliação do serviço de intermediação de mão de obra, aproximando-os dos objetivos do programa. Entretanto, a persistente ausência de metas associadas à dinâmica das admissões totais do mercado de trabalho não orienta adequadamente os executores dos serviços e compromete a rede SINE em aumentar a efetividade social de seu trabalho.

### 5.3 OS ATENDENTES DO SINE

Ao final de 2018, a rede SINE estava formada por 1988 postos/agências locais e dispunha de um efetivo de 12.738 atendentes, profissionais que realizam o atendimento direto dos usuários dos serviços do sistema. O SINE convive com diversos padrões de contratações para os atendentes e coordenadores da rede em função do perfil das entidades conveniadas, incluindo servidores públicos, federais, estaduais e municipais; terceirizados contratados através de empresas prestadoras de serviços, trabalhadores em Cargo de Confiança, em especial nos municípios e estados, e também estagiários. Existem requisitos nacionais de escolarização – nível médio concluído – exigidos para a contratação dos atendentes/agentes do sistema. Existe também uma orientação geral para o treinamento destes atendentes, e o MT,

que exerce a coordenação da rede, recomenda aos agentes executores federais, estaduais e municipais esta tarefa (Gestão do SINE, 2016).

Sobre a importância destes profissionais na implantação de políticas públicas, desta chamada “burocracia de rua” (street-level-bureaucracy), existe vasta literatura, em especial as contribuições de Lipsky (*apud* Lima, 2013). O autor chama a atenção para a importância destes trabalhadores que operam na ponta do sistema e se relacionam diretamente com os usuários dos programas, com especial importância nas ações que oferecem grande espaço de discricionariedade a estes agentes. Em última análise, em grande medida será a partir do trabalho, das escolhas e condutas destes agentes, que as políticas públicas serão apresentadas aos usuários; e bem por isso, eles serão os construtores efetivos das políticas públicas.

Na análise do Programa do Seguro Desemprego, esta discricionariedade será disponível (e desejável) especialmente nas ações de orientação profissional, na intermediação de mão de obra e na apresentação dos programas de qualificação profissional. O capítulo que segue apresenta o resultado das investigações de autores dedicados a analisar a natureza das atividades do SINE e as características e capacidades desejáveis aos atendentes da rede, e também uma análise dos atuais requisitos apresentados pelo Ministério do Trabalho para a admissão dos profissionais atendentes da rede.

Quando da investigação sobre o funcionamento do SINE, um ponto de atenção recai sobre o perfil dos atendentes do “balcão” que respondem pelos serviços e informações aos usuários. Embora o SINE tenha feito (e faz) um esforço importante em ampliar o acesso aos serviços pelo usuário de forma direta através de autoatendimento, permitido pela Internet através do Portal Mais Emprego (2010), atualizado pelo SINE Fácil (2016) e mais recentemente, ao poder solicitar o recebimento do seguro-desemprego pelo Portal Seguro – 100% INTERNET (em fase de implantação), o atendimento presencial ainda é uma realidade. Segundo dados do sistema (BG-IMO/SD-2019)<sup>15</sup>, em janeiro de 2019, o atendimento presencial diário médio nos 1.988 postos do SINE foi de 117.886 mil usuários, para um total de 5.669 atendentes. São estes atendentes que se relacionam diretamente com os usuários dos serviços do SINE e que detêm o conhecimento sobre as demandas do

---

<sup>15</sup> Banco de Dados Gerais do Ministério do Trabalho e Emprego – Intermediação de Mão-de-obra / Seguro Desemprego – 2019.

mercado de trabalho local e do perfil e ambições do trabalhador demandante, e irão, com o seu trabalho, “cruzar” estes interesses e buscar a colocação do trabalhador demandante.

Estes mesmos atendentes vão também indicar possibilidades (e necessidades) de qualificação profissional deste mesmo trabalhador demandante, frente às capacidades exigidas pelo mercado de trabalho. Se por um lado, a habilitação ao seguro desemprego determinada por critérios claros e objetivos, inexistindo qualquer espaço para discricionariedade do atendente (salvo fraudes), o mesmo não ocorre com as ações de intermediação de mão de obra, de orientação profissional e de qualificação.

O entrecruze entre uma vaga ofertada e o trabalhador demandante não é algo trivial, segundo Guimarães (2009), pois esta ação se dá em um mercado heterogêneo, com enormes desigualdades e pobreza e por conta do desemprego recorrente, aparece uma permanente e disputada procura pelos postos formais de trabalho, os “com carteira assinada”.

As competências exigidas dos atendentes do SINE e a complexidade da atividade de intermediação de mão de obra e a qualidade vai ser descrita por Borges (2018), quando afirma que:

“Um processo de intermediação de emprego deve contar com equipes que sejam capazes de mapear competências obtidas com educação formal, treinamentos, experiências profissionais, competências comportamentais, inerentes às características de cada indivíduo, que apontem para capacidade intelectual, de comunicação social, de comportamento e de organização. Enfim, o SINE, com sua plataforma de emprego, deve estar apto a avaliar o que se quer do trabalhador em relação a atitudes e comportamentos, relacionamento interpessoal, trabalho em equipe, criatividade, adaptação, consciência de qualidade, ética, coerência e competências organizacionais. Certamente não serão cruzamentos de campos de sistemas e disposição automática de cartas de encaminhamentos que permitirão maior efetividade em aproveitamento de trabalhadores e de vagas” (Borges, 2018, p. 209).

É extensa a literatura que vai demonstrar a importância das capacidades necessárias ao profissional que é o responsável pela execução do serviço de intermediação de mão de obra. Moretto (2018) retoma este tema com clareza, quando afirma que:

“É preciso que o profissional que está no atendimento direto seja mais que um simples “atendente”, tornando-se uma espécie de “consultor” com capacidade para explorar as exigências e necessidades da vaga ofertada,

bem como as potencialidades do trabalhador, ampliando as possibilidades de encaminhamento de forma mais assertiva” (Moretto, 2018, p. 223).

Segue Moretto afirmando que:

“Isto significa que o profissional deverá ter condições de maior análise, prospectando trajetórias e detectando deficiências/necessidades do trabalhador em busca de ocupação, e não apenas fazendo o cadastramento do trabalhador no sistema e verificando se existe ou não uma oportunidade de emprego entre as vagas ofertadas” (Moretto, 2018, p. 223).

Todos estes autores asseveram a importância da qualidade no atendimento do SINE como condição para um maior sucesso nos serviços de intermediação de mão de obra. Descrevem a complexidade das atividades requeridas para responder a este objetivo, em um ambiente de intensa disputa pelas vagas ofertadas no mercado formal de trabalho.

Este tema é reconhecido pelo próprio Ministério do Trabalho e Previdência Social, quando em Manual para os postos de atendimento – Gestão do SINE, de 2016, afirma que é atribuição dos postos do SINE oferecer o serviço de orientação profissional, que consiste em auxiliar o trabalhador para o autoconhecimento, ou seja, as suas habilidades, os seus pontos fracos e a trajetória profissional mais adequada ao seu perfil; escolher cursos de qualificação profissional, preparar a apresentação para uma entrevista de emprego e formular um currículo.

Isto deveria indicar que as informações disponíveis pelo sistema informatizado do serviço de intermediação de mão de obra, em relação às vagas disponíveis e o perfil profissional requerido para contratação e o perfil do trabalhador que busca o emprego são informações iniciais e não as finais de um processo que tem como objetivo a (re)colocação de um trabalhador desempregado no mercado de trabalho formal.

Mais do que “olhar a tela do computador” e responder de forma binária, o atendente do SINE deve ser capaz de perceber oportunidades entre o perfil desejado pelo empregador e a capacidade de resposta do trabalhador disponível. Esta qualidade profissional é também fundamental no momento de captar as vagas ofertadas pelos empregadores, percebendo, para além da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), as competências, habilidades e atitudes esperadas pelo empregador.

Conhecidas as complexidades dos processos de intermediação de mão de obra, a discricionariedade disponível (e desejável) ao profissional atendente, a prioridade dada ao serviço de intermediação de mão de obra pelo órgão gestor e financiador do SINE, é preciso verificar quais as exigências apresentadas para a contratação e efetivação deste profissional. Em 2015, o Ministério do Trabalho e Emprego, publicou o Manual de Rotina de Credenciamento – Portal Mais Emprego, onde estabelece um conjunto de procedimentos para padronizar as condições de acesso aos sistemas informatizados do Programa do Seguro Desemprego. O Manual define quais os requisitos para credenciar os agentes do SINE, que serão os usuários do Portal Mais Emprego e irão realizar as ações de seguro desemprego e intermediação de mão de obra. Orienta o Manual:

“Requisitos para o credenciamento de Agentes

- a) Ser capaz de executar as atividades relacionadas à operação do sistema;
- b) Poder ser responsabilizado por seus atos nas esferas civil, penal e administrativa. Não é permitido o credenciamento de agentes inimputáveis;
- c) Ser funcionário público federal, estadual, ou municipal e estar lotado nos Postos de Atendimento credenciados;
- d) Ser funcionário público federal, estadual, ou municipal cedido as SRTE. Neste caso, é necessário que a unidade descentralizada verifique todos os requisitos legais da cessão do servidor;
- e) Ser prestador de serviço terceirizado. Desde que sob total responsabilidade da SRTE ou do SINE;
- f) Ter concluído o Ensino Médio;
- g) Ser Estagiário. Entretanto, só poderá ter acesso às telas de consulta e seu trabalho deverá ser supervisionado por um funcionário. Em nenhuma hipótese ou circunstância, as funções de inclusão de requerimentos do seguro-desemprego ou acerto de requerimentos poderão ser habilitadas a estagiários.” (Ministério do Trabalho e Emprego, 2015)

Das condições de contratação autorizadas, a utilização de serviços terceirizados, (estimulado pela possibilidade de serem financiados com recursos federais na condição de custeio e não contar como despesa de pessoal para a LRF) e a admissão de agentes operacionais e de coordenação, em Cargos de Confiança (não estatutários), implicam em uma possível rotatividade na atividade com perda de continuidade e com isso provocando baixa retenção de conhecimento acumulado.

Esta condição de instabilidade “no balcão” e na coordenação do sistema, em todos os níveis, exige atenção, especialmente diante do fato de que as escolhas dos governos nacional e estadual ocorrerem em períodos distintos das escolhas para os municípios. Esta situação traz para o SINE uma instabilidade com possíveis mudanças das equipes de gestores nacionais e estaduais a cada quatro anos e no

intervalo de dois anos, a possível troca das equipes dos postos do SINE nos municípios. O Manual tem permitido a leitura de que a exigência de escolaridade de nível médio concluído e a restrição à utilização de estagiários sejam somente para as ações do seguro desemprego. Esta compreensão tem autorizado instituições conveniadas à utilização de estagiários, inclusive com escolaridade de nível fundamental, cursando o ensino médio, para as ações de intermediação de mão de obra. Surpreende a falta de uniformização e habilitação comum de profissionais que realizam um serviço que deveria ser integrado e realizado pelo mesmo atendente, o que não ocorre por conta das distintas habilitações.

As consequências desta situação são formalmente de conhecimento do MT pelo menos desde 2010, quando da apresentação das conclusões da pesquisa nacional sobre o Programa do Seguro Desemprego, “Avaliação Externa do Seguro-Desemprego”, Marinho, Balestro e Walter (2010) quando diz que:

“O efetivo atendimento dos postos de atendimento depende de recursos humanos qualificados. Os servidores atendentes devem estar preparados para o pleno exercício das suas funções, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços. A baixa qualificação dos atendentes e a baixa frequência de treinamento são citadas como problemas enfrentados pelo SINE”(Marinho, Balestro e Walter, 2010, p. 151).

Ainda nas conclusões da pesquisa:

“O que é realizado é um atendimento burocrático, sem nenhuma proatividade na orientação profissional nem na busca de informações adicionais que aumentem as chances de colocação” (Marinho, Balestro e Walter, 2010, p. 187).

Os gestores nacionais do SINE têm desenvolvido esforços importantes buscando a qualificação dos agentes para um bom atendimento ao trabalhador, exemplo deste esforço são as orientações contidas no Manual Para os Postos de Atendimento - Gestão do SINE, de 2016. Mas, é preciso ter presente o fato de que a inexistência de um programa nacional de qualificação, de caráter permanente, e de um acompanhamento da capacitação da base profissional que executa os programas, reduz em muito o aumento da qualidade e da produtividade esperada.

O SINE, segundo informações recolhidas em entrevista com a Coordenação Nacional do SINE, embora tenha um cronograma de treinamento para os profissionais e reconheça a alta rotatividade na rede, não dispõe de uma política nacional para a qualificação dos servidores e gestores da rede e acompanha

somente de forma indireta a dinâmica de admissões e desligamentos dos atendentes e gestores das instituições conveniadas da rede, através do credenciamento para operação do sistema. O MT que exerce a supervisão da rede não dispõe de programas de treinamento e capacitação, de caráter ativo, continuado, permanente, articulado com os conveniados da rede SINE, com o objetivo de aumentar a qualidade e a produtividade dos serviços prestados. Não é um tema menor assegurar atendentes preparados, qualificados e motivados para o exercício de suas atividades e para conseguir esta condição, exigir, por exemplo, que o exercício profissional deve estar condicionado a treinamento e qualificação prévio.

É possível depreender que uma melhoria no desempenho do serviço de PSD, em especial o de intermediação de mão de obra, será construída na medida em que os gestores do sistema consigam reconhecer a importância de um quadro de profissionais qualificados e adequados às exigências do serviço.

#### 5.4 O FINANCIAMENTO DO SINE E OS CONVÊNIOS

Neste tópico investigaremos o desempenho da União com o financiamento da rede SINE e a utilização dos Convênios como instrumentos repassadores destes recursos.

A manutenção da rede de atendimento do SINE é financiada pela União, com os recursos do FAT, e também com recursos dos estados e municípios participantes da rede. Os dados referentes ao total dos aportes feitos pelos estados e municípios não estão consolidados, o que seria interessante para um acompanhamento do comprometimento dos participantes com o programa e uma avaliação do gasto público total com o SINE. O repasse financeiro da União para os estados e municípios participantes da rede SINE é feito através de Convênio Plurianual-CP (com prazo máximo de cinco anos), que estabelece as obrigações das partes e as condições para este repasse.

Para a investigação pretendida, buscamos conhecer o volume de recursos nacionais orçados, empenhados e liquidados em uma série histórica, para verificarmos a regularidade e a participação relativa da União no financiamento da

rede. Este é um elemento sensível e importante para assegurar estabilidade na gestão e qualidade na execução dos programas do PSD. A tabela abaixo apresenta os valores (nominais) orçados e empenhados pelo governo federal para a rede do SINE, na “ação orçamentária 20JT, para a Manutenção, Modernização e Ampliação da rede de atendimento do Programa do Seguro Desemprego no âmbito do SINE”. Os dados demonstram estagnação e decréscimos anuais em valores reais e nominais no financiamento do SINE.

TABELA 6– Valores destinados à manutenção do SINE pelo Governo Federal. LOA, Valores de Empenho e Valores liquidados – Período: 2010 a 2017\*

Ano	Lei Orçamentária Anual (LOA) em R\$	Valores Anuais de empenho em R\$	(b)/(a)	Valores Anuais Liquidados
	(a)	(b)		
2010	146.860.000,00	94.464.807,00	64%	--
2011	145.000.000,00	130.476.096,00	90%	--
2012	141.341.985,00	137.484.833,00	97%	33.668.332,00
2013	192.198.551,00	114.168.248,00	59%	28.277.084,00
2014	146.288.245,00	137.988.345,00	94%	673.029,00
2015	120.492.641,00	68.491.716,00	57%	6.781.961,00
2016	105.915.262,00	49.135.057,51	46%	157.206,00
2017	88.100.000,00	34.437.100,00	39%	--

Fonte: Ministério do Trabalho página 198 Borges, Marcio 2017 e Relatório de Gestão do FAT/Ministério do Trabalho (tabela elaborada pelo autor).

Outro indicador importante que envolve a gestão dos recursos financeiros é a relação entre os recursos previstos na lei orçamentaria, os recursos empenhados (reservados para o gasto) e os liquidados (efetivamente gastos). Isto indica a qualidade e a regularidade do fluxo financeiro. Um fluxo financeiro irregular pode significar atrasos no pagamento de aluguéis, de energia elétrica, de manutenção de computadores, em contratos de prestação de serviços e outros, com prejuízos diretos para a execução dos serviços nas agências do SINE.

No ano de 2015, conforme a Tabela 7, para um orçamento de R\$ 126.587.307, o liquidado foi de R\$ 6.731.961, um percentual de execução orçamentaria de 5,57%. A análise feita na mesma tabela, informa que os gastos de

2015 foram realizados com os recursos de 2014 inscritos em “restos a pagar”, o que indica uma não execução orçamentária também em 2014. A análise feita pelos gestores do SINE para esta baixa execução orçamentária indica que:

“Isso se deve ao fato de que os convenentes encontraram dificuldades técnicas na execução dos seus convênios e com isso não conseguiram avançar nos tramites para que utilizassem os recursos de 2015. Somente os convênios de Campo Grande, Recife, Ceará, Porto Alegre e Mauá, conseguiram realizar todos os tramites necessários para receber os recursos referentes ao ano de 2015”(Resumo da Execução das Ações Orçamentárias – REA; MT 2015).

Em relação ao ano de 2017, onde o percentual do orçamento liquidado também é baixo, 6,2%, a SPPE/MT (Secretaria de Políticas Públicas de Emprego), responsável pelo Programa do Seguro Desemprego, diz que:

“[...]isso ocorreu devido aos atrasos na definição do limite de empenho da ação orçamentária no processo de distribuição dos recursos e no processo de execução dos convênios, todos esses, fatores determinantes para uma boa execução ou não dos recursos. Não obstante tais dificuldades, a rede de atendimento empenhou e forçou a manter as principais ações do SINE, quais sejam, aquelas voltadas à intermediação e à habilitação do trabalhador ao seguro-desemprego.

Uma das dificuldades apresentadas em relação aos altos valores inscritos em restos a pagar e não pagamento dos valores da LOA 2017 é a forma de instrumentalização das ações do SINE. O instrumento de convênio (plurianual) é a modalidade de descentralização de recursos utilizada pelo MT para a execução das ações relativas à rede de atendimento do SINE. Ao longo dos anos, constatou-se que esse instrumento não é adequado para realizar políticas públicas de natureza continuada, como o SINE, uma vez que o convênio utiliza a lógica de realização de atividades e ações com começo, meio e fim em cada nova etapa. Além disso, desde o ano de 2015, os planos de trabalho apresentados pelos convenentes, a cada nova etapa do convênio, devem apresentar detalhamentos posto a posto, o que torna a análise mais demorada, haja vista que os convênios estaduais possuem vários postos de atendimento. Isso, junto à insuficiência da equipe operacional do Ministério, impossibilita a execução da LOA no próprio exercício” (Relatório de Gestão do FAT-2017, pg. 40).

Esta situação de baixa execução orçamentária e financeira verificada em todo o período, seja por atrasos na liberação dos recursos por parte do governo federal (empenho), ou por dificuldades técnicas na execução dos convênios, indica a necessidade de uma maior avaliação de todo o planejamento orçamentário e financeiro do programa e dos próprios convênios como instrumentos legais destes repasses.

TABELA 7– Recursos orçados e liquidados; exercício de 2015.

Ação Produto - Unidade Localizador - Data da Apuração PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)	
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	(b/d)/(c/e)*	(e/d)*
20JT - Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de								
Atendimento realizado - unidade	126.587.307	121.787.307	6.781.961	5,57	67.870.576	136.366	3,61	0,20
0001 - Nacional - 28/01/2016	126.587.307	121.787.307	6.781.961	5,57	67.870.576	136.366	3,61	0,20
Análise: A maioria dos convênios CP-SINE executaram as ações de 2015 com recursos de 2014. Isso se deve ao fato de que os convenentes encontraram dificuldades técnicas na execução de seus convênios e com isso não conseguiram avançar nos trâmites para que utilizassem recursos de 2015. Somente os convênios de Campo Grande, Recife, Ceará, Porto Alegre e Mauá conseguiram realizar todos os trâmites necessários para receber os recursos referentes ao ano de 2015, totalizando R\$ 6.781.961,25. Em relação às metas físicas da ação 20JT, justifica-se o não alcance da meta programada devido ao cenário do mercado de trabalho em que milhares de postos foram extintos, acarretando o aumento do número de pessoas beneficiárias do seguro desemprego que em grande maioria somente busca por novo posto de trabalho quando o pagamento do benefício finaliza.								
0000 Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de Emprego - Sine	126.587.307	121.787.307	6.781.961	5,57	0	-	-	-

Fonte: Resumo da Execução das Ações Orçamentárias – REA; Órgão: 3800 – Ministério do Trabalho e Emprego; Unidade Orçamentária 38901 – Fundo de Amparo ao Trabalhador; Programa: 2071 – Trabalho, Emprego e Renda

## 5.5 OS CONVÊNIOS

O repasse dos recursos da União para os estados e municípios (com mais de 200 mil habitantes) que aderem à rede SINE é feito através de Convênios. A execução descentralizada que envolve a transferência de recursos financeiros é efetivada mediante a celebração de convênios na forma determinada pelo Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que estabelece que os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob o regime de mútua cooperação mediante convênio, acordo ou ajuste.

A Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos.

Os Convênios Plurianuais Únicos foram instituídos pela Resolução nº. 466 do CODEFAT, em dezembro de 2005, como um instrumento para a execução de forma integrada das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

Em 1º de junho de 2012, a Portaria nº 3 SPPE/MT instituiu a modalidade Convênio Plurianual-SINE e estabeleceu os procedimentos e os parâmetros complementares para a sua celebração e execução, tendo como objeto a execução das ações integradas do Programa Seguro-Desemprego na rede de atendimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

A partir desta base legal, o Ministério do Trabalho e Emprego celebra os Convênios Plurianuais (5 anos), que seguem um padrão onde ficam estabelecidos o objeto do Convênio, as obrigações dos partícipes (União como Conveniente e os estados e municípios como Concedente), os procedimentos de liberação dos recursos, a fiscalização e o acompanhamento das ações contratadas, a formas de prestação de contas e outros.

O Convênio estabelece o CODEFAT como interveniente, que terá competência para estabelecer critérios para a transferência dos recursos de que trata o Convênio e para acompanhar e fiscalizar o impacto social e a gestão

econômico-financeira dos recursos, bem como o cumprimento das metas propostas no Plano de Trabalho.

O objetivo do Convênio, anunciado na sua cláusula primeira, e as obrigações entre os partícipes, apresentadas na cláusula quarta, demonstram a abrangência das ações e serviços conveniados, e a responsabilidade assumida pelo Conveniente (os Estados e os Municípios) pela execução das ações do Programa do Seguro Desemprego (PSD). O Convênio estabelece também, que um Plano de Trabalho irá detalhar os objetivos, as metas e etapas de execução, com os respectivos cronogramas, nos termos das Resoluções do CODEFAT e passará a fazer parte integrante deste Convênio. A cada exercício (ano), o detalhamento das metas e serviços e o respectivo cronograma físico financeiro serão apresentados pelo conveniente e aprovados pela concedente, e então anexados ao Plano de Trabalho. Diz a cláusula primeira do Convênio:

“DO OBJETO: “Este Convênio tem por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego-SINE, objetivando a execução das ações integradas do Programa do Seguro-Desemprego no que concerne às ações de Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-obra, Habilitação ao Seguro Desemprego, e Pesquisa sobre Emprego e Desemprego”. (MT, 2012)

A cláusula quarta do Convênio estabelece as obrigações dos partícipes, onde para a concedente (União), compete:

“a)manter a supervisão, o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados;  
b)efetuar a transferência dos recursos financeiros previstos para a execução deste Convênio;  
c)analisar os relatórios de execução Físico-Financeira e as Prestações de Contas relativas ao objeto deste Convênio;  
d)dotar o Sistema MT Mais Emprego de mecanismos que permitam sua operação predominantemente *online* ou via Internet, com maior transparência na divulgação dos dados, incluindo informações que permitam a identificação das ações de intermediação de mão-de-obra e orientação profissional, com segurança nas informações prestadas;”  
(MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2012).

Os demais 15 itens previstos, de competência da Concedente, se referem a atos de supervisão, de registros formais junto ao SICONV, de publicidade e de fiscalização do uso dos recursos destinados ao Convênio.

A mesma cláusula quatro estabelece as obrigações que competem ao Convenente (Estados e Municípios):

- “a) proceder ao atendimento dos trabalhadores, com vistas à habilitação para o recebimento do seguro-desemprego;
- b) promover as medidas necessárias à intermediação de mão-de-obra e à orientação profissional, visando à recolocação do trabalhador que procura as unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego/SINE, no mercado de trabalho;
- c) promover o fomento de atividades empreendedoras, objetivando a geração e manutenção de emprego e renda;
- d) realizar pesquisa na área de emprego, conforme disposto nas Resoluções do CODEFAT;
- e) manter postos de atendimento em locais de fácil acesso para o trabalhador;
- f) adequar a rede instalada de atendimento ao trabalhador, já existente, para a utilização do Sistema MT Mais Emprego;
- g) manter estrutura operacional própria para as atividades dos Postos de Atendimento do SINE e garantir a manutenção de equipe técnica e gerencial em quantidade e qualidade adequadas, como forma de assegurar o bom desenvolvimento integrado de suas ações” (MT, 2012).

Os demais 32 itens previstos nas obrigações do Convenente dizem respeito a encaminhamentos de informações, relatórios e prestação de contas à concedente, a garantias de acesso aos técnicos da União, dos servidores do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Tribunal de Contas da União aos documentos relativos à execução do objeto do Convênio.

As cláusulas das obrigações deixam claras as responsabilidades dos estados e municípios conveniados com a execução integral das ações e serviços do SINE.

Os Estados quando não dispõem de rede própria através de suas instituições, estabelecem termos de cooperação com os municípios que aceitam participar também como financiadores do SINE, na maioria das vezes cedendo funcionários e prédios no município para a agência local. Nestes casos as agências municipais atuam como executoras dos serviços do PSD, com a supervisão do estado conveniado com a União. Os recursos utilizados pelos estados para o apoio a estas agências locais, são recursos federais, previstos no Plano de Trabalho.

Definidas as responsabilidades o Convênio estabelece, na cláusula sexta, o procedimento para a liberação dos recursos pela concedente (União). Os recursos são liberados de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho, aprovado no SICONV pela concedente.

A liberação das parcelas aprovadas para o Convênio ficará condicionada ao cumprimento dos requisitos previstos nas Resoluções do CODEFAT, no art. 55 da Portaria Interministerial nº 507 conforme a Diretriz nº 004/2010, da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, e guardará consonância com as metas, fases e etapas de execução do objeto do Convênio, requisitos estes utilizados nos Convênios celebrados em 2012.

Estabelece também no parágrafo sexto da mesma cláusula sexta, que a liberação das parcelas será suspensa até a correção de eventuais impropriedades ocorridas, nos casos especificados, como a não comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, da verificação de desvios de finalidade na aplicação dos recursos, ou quando do descumprimento de qualquer das cláusulas ou condições do convênio.

O objetivo em apresentar as cláusulas fundamentais dos Convênios e a legislação que regula o repasse dos recursos federais aos entes conveniados é o de demonstrar a complexidade para a sua execução, especialmente quando se trata de políticas de caráter continuado.

Convênios são acordos entre partes para atingimento de objetivos comuns através de projetos, obras e eventos com data de conclusão previamente estabelecida, conforme a Instrução Normativa nº1 da Secretaria do Tesouro Nacional de 1997. As regras estabelecidas para esses acordos dificultam a existência de um fluxo contínuo de financiamento adequado às necessidades dos programas de natureza permanente do SINE. Estas dificuldades aparecem quando do financiamento por parcelas correspondentes ao semestre ou ano, onde, a cada parcela de recursos liberados deve ser feita a devida e adequada prestação de contas ao término do período, respeitando todas as normas dos diversos sistemas de controle. Todas essas demonstrações físico-financeiras serão avaliadas pelos sistemas de controle e só então, caso aprovadas, a nova parcela poderá ser liberada.

Conforme o manual de orientações para o planejamento do convênio plurianual (CP - SINE) do Ministério do Trabalho e Emprego (2015), os gastos financiados pela União através dos Convênios envolvem despesas com custeio e despesas de capital (investimentos) para o funcionamento das agências (ou postos) do SINE. Estes gastos envolvem o aluguel das agências; a aquisição e locação de

veículos e gastos com combustível; locação de máquinas e equipamentos; publicidade e propaganda; serviço de limpeza e conservação; serviços de vigilância; serviço de apoio administrativo, técnico e operacional; equipamentos e material permanente; uniformes; despesas com viagem e diárias; despesas com água e energia elétrica; serviços de telecomunicações; despesas com teleprocessamento; manutenção e conservação de equipamentos de processamento de dados – hardware; manutenção de software; e, mobiliário em geral. Portanto, à exceção de despesa com pessoal, os recursos federais respondem pelo funcionamento integral das agências e pelos investimentos necessários à prestação do serviço. A descontinuidade destes serviços e investimentos traz enormes prejuízos ao desempenho das agências do SINE.

Ocorre que estas regras vêm sofrendo alterações ao longo do tempo, o que faz com que ocorram mudanças nos procedimentos de aplicação e na demonstração dos gastos realizados na execução do Plano de Trabalho. Se estas modificações quase que permanentes visam coibir abusos e desvios na aplicação de recursos públicos, é verdade que também tem ampliando as dificuldades para a sua utilização, com prejuízos à execução dos programas.

Como exemplo destas constantes alterações, as regras atuais para os Convênios estão atualmente contidas na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas para execução do contido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, que revogou a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, além das alterações contidas na Portaria Interministerial nº 101, de 20 de abril de 2017, Portaria Interministerial nº 277, de 3 de outubro de 2017, e Portaria Interministerial nº 451, de 18 de dezembro de 2017. A estas, devem ser acrescentadas as normas atualizadas estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, como a Portaria SPPE nº 3, de 26 de janeiro de 2016, as Resoluções do CODEFAT, as recomendações da Controladoria Geral da União (CGU) e as determinações do Tribunal de Contas da União (TCU).

As dificuldades e complexidade, com riscos legais para os gestores públicos, provocadas pela utilização dos Convênios para financiar as políticas continuadas do SINE aparecem na decisão do TCU, quando, no Acórdão de Nº 3.308, de 14 de

novembro de 2014, ao mesmo tempo em que reconheceu a natureza contínua e a essencialidade dos serviços desenvolvidos pelo SINE (em especial a habilitação ao seguro-desemprego) que esta mesma condição não pode justificar continuidade de repasses frente a indícios de irregularidades (verificação nota por nota) e de que os programas executados pelo SINE são diferentes em relação à necessidade de continuidade:

“Quanto à necessidade de continuidade dos serviços públicos considerados essenciais, entende-se que, de fato, essa deve ser uma preocupação do gestor de recursos públicos. No entanto, tal argumento não deve ser aplicado indiscriminadamente, a fim de justificar a continuidade de ajustes com indícios de irregularidades que apontam que as finalidades sociais não estão sendo atingidas. Além disso, entende-se que a essencialidade e a continuidade do serviço público são aplicáveis em graus diferentes para os diferentes programas sob responsabilidade da Secretaria. No caso do SINE, por exemplo, a necessidade de continuidade dos convênios firmados decorre de sua característica de viabilizar a prestação de serviço de caráter alimentar e natureza contínua, diretamente à população, e cuja interrupção repentina acarretaria prejuízos diversos aos destinatários dos serviços. Além disso, o funcionamento desse sistema depende, para seu devido funcionamento, do pagamento de despesas de caráter continuado, como a manutenção de instalações físicas e o pagamento de funcionários, que contam com o aporte complementar de recursos de outros entes da federação.” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Outra consequência desta complexidade e dificuldade para um adequado fluxo dos recursos financeiros, é que ela é estimuladora de conflitos permanentes entre as entidades conveniadas – a União, os Estados e os Municípios – por conta das diversas interpretações por parte das várias instituições envolvidas, a exemplo do TCU e CGU, acerca das normas a serem cumpridas e a responsabilidade sobre a paralisação dos serviços e eventuais metas não realizadas. Estas situações tendem a fragilizar a capacidade de governança do SINE por parte do Ministério do Trabalho e diminuir o ambiente de cooperação necessário ao bom funcionamento de uma estrutura organizada em rede.

As eventuais alternâncias nos governos estaduais e no governo federal a cada quatro anos, por conta das eleições, e as possíveis alterações nos governos municipais em período diferente, permitem a hipótese de que durante os 5 anos de vigência de um Convênio, ele poderá ser gerenciado por até 6 equipes diferentes. Isto amplia as dificuldades de gestão em programas com institucionalidades frágeis como o SINE.

A gestão financeira da rede SINE é feita através de 77 convênios firmados entre o Ministério do Trabalho e Emprego e os 26 Estados e o Distrito Federal e com

50 municípios com mais de 200 mil habitantes, organizando uma rede com mais de 1.500 postos de atendimento conveniados em todo o país, conforme Nota Técnica nº 363 de 2016 do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Várias manifestações de gestores do SINE reconhecem estas dificuldades e buscam alternativas.

Respondendo a entrevista sobre o financiamento do SINE, feita para esta pesquisa, em 18 de janeiro de 2018, Marcio Borges, Secretário de Políticas Públicas de Emprego, do MT em 2015 e 2016, afirmou:

“O cenário de poucos recursos ainda ficou mais acentuado com as dificuldades de execução financeira contábil na execução dos SINE. Recursos liberados tardiamente a cada ano, seja por dificuldades no orçamento federal, seja por dificuldades de comprovação e prestação de contas por parte dos executores. Em suma, o efeito disso foi a visível baixa execução sem contemplar critérios balizadores de gestão.” (BORGES, 2018, entrevista concedida ao autor)

Em relação a Convênios como instrumentos para o repasse de recursos para os conveniados, o secretário afirma que:

“A natureza da celebração de convênio se auto define como interesse mútuo das partes, no caso, a manutenção de estrutura de atendimento capaz para a prestação de serviço público ao trabalhador. Contudo, o instituto do convênio estabelece começo, meio e fim. Até o ano de 2012 os recursos transferidos para os executores do Sistema Nacional de Emprego eram acordados em quatro parcelas. A partir de 2012, os valores foram reduzidos para duas parcelas. A cada novo repasse de recurso, existe a obrigação do executor em prestar contas da parcela anterior; não só isso se exige a análise e a aprovação da execução físico-financeira da outra parte. Novos recursos só serão transferidos com comprovação da execução físico-financeira anterior.” (BORGES, 2018)

Segue o secretário:

“Na norma dos Convênios cada executor tem de passar por aprovação da unidade Sede; criou-se, a figura do fiscal técnico e o fiscal financeiro, que em algum grau terão de efetuar visitas in loco. Todo esse processo burocrático é caracterizado pela formalização de um convênio, que necessita de aprovação de plano de trabalho, com detalhamento orçamentário até o nível de rubricas de despesas. A não execução ou execução irregular exige devolução de recursos transferidos. Há que se lembrar que em cenário de mudanças de gestores locais, essas situações de prestação de contas e devidas falhas tornam se processos que se acumulam seguidas vezes. A demonstração disso pode estar na própria série histórica dos repasses do SINE versus o que foi gasto, comprovando que os convenientes têm dificuldade de utilizar o recurso.” (BORGES, 2018)

Em oficina “Debatendo as Políticas Públicas de Emprego no Brasil” (MT, 2010, p. 46) realizada para análise dos resultados da pesquisa “Avaliação Externa

do Programa Seguro-Desemprego” (MT, 2010), os presentes defenderam uma revisão nos modelos de convênios e de repasse dos recursos. Foi sugerida a necessidade de estabelecer novas formas de repasse dos recursos no âmbito do SINE, com procedimentos menos burocráticos e mais tempestivos, evitando descontinuidades, como por exemplo, a inclusão da sistemática de “transferência automática”.

Também reconhecendo as dificuldades provocadas pelos Convênios para o financiamento do SINE, o FONSET - Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho dos estados envia em dezembro de 2011 documento à Presidenta Dilma Rousseff intitulada “Carta à Presidenta” onde propõe entre outras iniciativas, “a alteração do modelo de repasse de recursos, substituindo a modalidade de convênio, hoje vigente, por repasse Fundo a Fundo”. (FONSET,2012). Este posicionamento é reafirmado por manifestação do presidente do FONSET e Secretário do Trabalho da Bahia, Nilton Vasconcelos, quando em março de 2011, em entrevista, afirma que:

“Nós temos uma proposta clara, que é a simplificação das transferências. Isto pode ser feito na forma como hoje são distribuídos os recursos, por exemplo, do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), do SUS (Sistema Único de Saúde), com a criação de fundos, entre os fundos estaduais e o fundo federal e facilitando as transferências... onde estas transferências dispensam convênios, que hoje é, sem sombra de dúvidas, um entrave pelo conjunto de exigências burocráticas até que os recursos sejam transferidos.” (Vasconcelos, 2012, p. 40).

Outros instrumentos disponíveis na legislação nacional podem ser mais adequados para determinadas políticas públicas em decorrência de sua natureza continuada e devem ser buscados para assegurar uma melhor execução destas políticas. As transferências fundo a fundo permitem a descentralização de recursos e se caracterizam pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos federais para fundos estaduais e municipais. Esta forma de repasse de recursos depende de autorização legal, específica, que vai indicar quais as ações, projetos e atividades poderão receber recursos desta forma e se adequar a programas, projetos ou atividades de natureza continuada.

O Brasil dispõe de uma longa experiência administrativa com estes repasses fundo a fundo .As políticas públicas federais que mais se utilizam desta modalidade estão localizadas nas áreas de saúde (Fundo Nacional de Saúde-1990), educação (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-1969) e assistência social (Fundo Nacional da Assistência Social-1993).

Nas transferências fundo a fundo não há data de término, justamente pela sua finalidade continuada. Há o pressuposto, assegurado pela lei que institui o fundo, da necessidade de continuidade na prestação dos serviços públicos.

Outro importante diferenciador entre os instrumentos de convênios e repasses fundo a fundo é a sistemática de prestação de contas. Nas transferências fundo a fundo as prestações de contas são anuais, a partir de metas pré-definidas, condizentes com políticas públicas de caráter continuado.

A Lei nº 13.667, aprovada em maio de 2018, autorizou que o SINE utilize este modelo “fundo a fundo” de repasses, quando, no seu artigo 13º, determinou que o financiamento de programas, ações e serviços do SINE seja efetivado por meio de transferências automáticas entre os fundos do trabalho ou mediante a alocação de recursos próprios nesses fundos por parte da União e das esferas de governo que aderirem ao sistema. Também inovou quando no artigo 19º da mesma lei, estabeleceu que a prestação de contas pelos entes recebedores dos recursos federais, seja feita mediante relatório de gestão que comprove a execução das ações, na forma de regulamento, a ser submetido à apreciação do respectivo Conselho do Trabalho, Emprego e Renda.

É provável que a adoção deste outro modelo de financiamento, a partir de uma adequada regulamentação, possa contribuir para uma gestão financeira mais regular e de melhor qualidade para o SINE.

Outro tema relevante e recorrente nas discussões sobre os recursos para o financiamento do SINE e do PSD é a relação dos gastos com as políticas ativas de emprego (intermediação e qualificação) e os gastos com o seguro desemprego (política passiva). Pesquisa do IPEA demonstra que os países da OCDE, no período de 2007 a 2013 gastaram 41,7% dos recursos disponíveis com as políticas ativas de emprego, enquanto o Brasil gastou menos do que 2,3% (MTb,2016). Diante deste cenário, os dois Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizados em 2004 e 2005, apresentaram a proposta de assegurar pelo menos 8% da arrecadação do FAT para as políticas ativas de emprego, superando assim o subfinanciamento destas políticas e da rede SINE. (Todeschini, 2010, pg216).

A análise orçamentária e financeira do sistema SINE, durante o período de 2012 até 2017, e a utilização de Convênios como instrumentos para os repasses, revelou quatro características que afetam diretamente o desempenho do sistema:

- 1 – Estagnação e redução dos recursos federais orçados e empenhados.
- 2 – Dificuldades do SINE em executar os gastos dos recursos autorizados, demonstrado pela diferença entre os recursos empenhados e os recursos liquidados.
- 3 – Dificuldades na execução financeira regular do SINE por conta das exigências legais próprias dos Convênios como instrumentos de repasse de recursos.
- 4 – Estruturalmente, uma baixa participação no volume de recursos para as políticas ativas de emprego como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional, em relação aos recursos gastos com o seguro desemprego, quando comparado com os países da OCDE.

## 6. CONCLUSÃO

Este trabalho de pesquisa foi estimulado pela seguinte questão: Porque o desempenho do serviço de intermediação de mão-de-obra do SINE é baixo? A hipótese de trabalho escolhida para responder a esta pergunta foi a de que o modelo institucional e o funcionamento do SINE estão esgotados e não tem a energia institucional e política necessárias para alterar esta situação. Os novos programas incorporados à rede SINE, a expansão da rede e um enorme crescimento da população demandante, não foram respondidos adequadamente. Definida a hipótese de trabalho, o objetivo do estudo passou a ser analisar a estruturação e o funcionamento do SINE. Inicialmente foram escolhidos três elementos do modelo SINE para a análise; a governança do Sistema, os indicadores e metas operacionais e o financiamento federal ao SINE. A partir dos estudos conceituais sobre análise de políticas públicas, a investigação incorporou um quarto fator que foi a análise dos atendentes do SINE, os profissionais que operam o atendimento presencial, no balcão.

A pesquisa produziu os seguintes achados:

1 – O SINE dispõe de uma governança frágil em nível nacional. Uma coordenação nacional com baixo poder institucional e distante das estruturas de decisão do Ministério do Trabalho. Formado por uma rede com os 27 estados da federação e 45 municípios que aderem voluntariamente ao sistema e gozam de grande autonomia política, o SINE não dispõe de nenhum mecanismo institucional para uma relação permanente entre estes agentes executores dos serviços do PSD, que pudesse estimular um ambiente de cooperação e coordenação para um melhor desempenho na execução dos programas que são comuns a todos.

2 – A ausência de metas para o serviço de intermediação de mão de obra vinculadas a dinâmica de admissões pelo mercado de trabalho regional e também em relação à colocação de trabalhadores segurados (que recebem o seguro desemprego), retira potência da rede, colaborando diretamente para a baixa efetividade do serviço de intermediação de mão de obra. Indicadores corretamente vinculados aos objetivos de um programa e metas adequadas são condição para uma coordenação eficaz.

3 – A coordenação nacional do SINE não acompanha a movimentação dos profissionais que operam o sistema, os atendentes e gerentes locais dos postos/agências de atendimento (somente de forma indireta e passiva quando do credenciamento para operar o sistema). Inexiste um programa nacional ativo e contínuo para treinamento e qualificação destes agentes, com o devido acompanhamento. Esta condição de não acompanhamento da capacitação e da qualificação profissional dos agentes da rede retira possibilidade de uma padronização positiva em escala nacional para melhorar a qualidade e a produtividade dos serviços da rede, em especial do serviço de intermediação de mão de obra.

4 - O financiamento federal do SINE apresenta estagnação e redução nos últimos anos, quando analisada a LOA, de 2012 até 2017. Os empenhos realizados pelo governo federal demonstram redução desde o ano de 2015, sem nenhuma aparente justificativa, com provável impacto sobre a rede. O percentual do orçamento liquidado, muito reduzido durante todo o período demonstra grande dificuldade na execução financeira pelo SINE. Os depoimentos dos gestores nacionais e estaduais do SINE e a análise das exigências impostas pelo Convênio como instrumento legal para a transferência de recursos indicam inadequação para o financiamento de políticas de natureza contínua e sua responsabilidade pela irregularidade do fluxo financeiro.

Quando agrupados, os achados apresentam o SINE com uma coordenação nacional frágil e com a ausência de instrumentos para uma maior cooperação interna; sem metas que possam melhorar a efetividade do seu objetivo finalístico, a intermediação e colocação de mão de obra; com equipe de profissionais atuando sem um padrão nacional de qualificação e produtividade, e gestão financeira com enorme dificuldade, provocada pela instabilidade nos repasses, assim como redução de recursos para os agentes associados, sem diminuição formal de suas responsabilidades.

Expressão desta situação é que a própria rede do SINE não reconhece como prioritário o serviço de intermediação de mão de obra, na medida, em que, 58% dos postos do SINE monitorados em 2014 informam que este não é seu principal objetivo, mais da metade dos postos não realiza a captação de vagas diretamente

com as empresas e somente 30% dos postos tem parceria com as empresas da região.

Os resultados da pesquisa indicam que é provável que o baixo desempenho apresentado pelo serviço de intermediação de mão de obra do SINE em escala nacional esteja relacionado com os elementos investigados e já mencionados: governança frágil, inadequação de metas, ausência de qualificação permanente dos atendentes e financiamento insuficiente e irregular.

O SINE deve ser reconhecido como um grande sistema público, com larga experiência acumulada como executor das políticas públicas de emprego no Brasil, ao longo de seus 40 anos de formação. A atualização de seu modelo de gestão, com a superação de suas fragilidades, é condição necessária para que o SINE se transforme em uma verdadeira agência nacional de emprego e trabalho, com capacidade de colaborar efetivamente com a organização do mercado de trabalho brasileiro.

Assim, as mudanças necessárias para o SINE conquistar maior efetividade e credibilidade social, vão exigir dedicação e prioridade política do conjunto dos gestores do sistema, em especial do governo federal.

*P.S. Quando da finalização desta dissertação, o novo presidente da República, Jair Bolsonaro, anuncia o fim do Ministério do Trabalho. As atividades sobranes deste ministério são distribuídas entre o Ministério da Economia, o Ministério da Justiça e a chamado Ministério da Cidadania. Nesta nova estrutura o SINE fica subordinado ao Ministério da Economia. A decisão interrompe um reconhecimento do Trabalho na administração central do Brasil iniciada em 1930 e mantida de forma ininterrupta até 2018.*

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo sobre a avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate**. 3a Ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001, p. 29-39.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e políticas públicas**. n.12, 2009. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/142/144>.> Acesso em 2 de setembro de 2017.

BALTAR, Carolina Troncoso; ROLIM, Lilian Nogueira. Desigualdade e vulnerabilidade no mundo do trabalho. In: KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis; SANTOS, Anselmo Luis dos (Org.). **Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil**. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018.

BONELLI, Regis. Política econômica e mudança estrutural no século XX. Uma visão de longo prazo da evolução no nível de atividades no Brasil (1900-2000). In: **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

BORGES, Márcio. Entrevista realizada por escrito em 18 de janeiro de 2018. Acervo do autor.

BORGES, Marcio Alves. Sistema Nacional de Emprego: uma agenda de revitalização e novos cenários com a tecnologia da informação. In: MORETTO Amilton (et al.) (Org.). **As transformações do trabalho e o Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018

BORGES, Marcio-Lobo; VINICIUS-FOGUEL, Miguel. **Análise da Contribuição do Programa de Intermediação de Mão de Obra Para os Gastos com Seguro Desemprego e Para arrecadação previdenciária no período recente (2015-2016)**. Nota Técnica nº 34 Disoc. fevereiro de 2017. IPEA.

CACCIAMALI, Maria C. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. **Estudos Avançados**. v. 19, n. 55, p. 85-104, 2005.

CALIXTRE, AndreBojikian. Sociedade Salarial e Resiliência: reflexões sobre a economia política da mudança estrutural. Mimeo. **Departamento Intersindical de Apoio Parlamentar**. Disponível em [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br). Acesso em: 05 mar 2018.

DIEESE. Observatório do Trabalho DIEESE. **Observatório do Trabalho de São Paulo**. Estudo Temático V. 2016.

DRAIBE, Sonia. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em Políticas Públicas. In: Orgs. BARREIRA Maria Cecília Roxo Nobre, CARVALHO Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.15-42.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de Faria. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais, RBCS**. v.20, n.59 (outubro), 2005.

IPEA. **Comunicado Ipea nº 159**: Duas décadas de desigualdade e pobreza medidas pela PNAD/IBGE. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

IPEA. **Mercado de Trabalho**: Conjuntura e Análise. Ed.57. Rio de Janeiro: IPEA, agosto de 2014.

**International Labor Organization**. Disponível em <[www.ilo.org](http://www.ilo.org)>. Acesso 05 mar 2019.

GUIMARÃES, Nadya Araújo; VIEIRA, Priscila Pereira Faria. No outro lado do espelho: a intermediação de empregos e a inserção na voz dos beneficiários. In: **As transformações no mundo do trabalho e o Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social**. Instituto do Desenvolvimento do Trabalho, 2018.

GUIMARAES, Nadya. **À Procura de Trabalho-Instituições do Mercado e Redes**. Belo Horizonte, MG: Argumentvm, 2009.

GONTIJO, Jose Geraldo. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurelio (Org.). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática- Editora PUC Minas, 2012.

LIMA, Luciana e D'Ascenzi. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. V. 21, n. 48 (dezembro):101-110, 2013.

LOBO, Vinicius; ANZE, Viviani R. **A importância estratégica da política pública de intermediação de mão-de-obra**. 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3433/1/bmt57\\_completo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3433/1/bmt57_completo.pdf). Acesso em: 2 de setembro de 2017.

LOBO, Vinicius; ANZE, Viviani R. **Dois diretrizes para a reestruturação do sistema nacional de emprego**. 2016. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7315/1/bmt61\\_duasdiretrizes.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7315/1/bmt61_duasdiretrizes.pdf)> Acesso em 05 de março de 2019.

LUCIO, Clemente Ganz;DUCA, Fernando Murta Ferreira;COSTA, Patricia Lino. Impactos de Crise no Mercado de Trabalho: 2014 a 2016. In: MORETTO, Amilton (et al.) (Orgs.). **As transformações do trabalho e o Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social**.Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho,2018.

MARINHO, Balestro e Walter. **Políticas Públicas de Emprego no Brasil**: Avaliação externa do Programa do Seguro Desemprego. Brasília: Verbis, 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Departamento de Emprego e Salário. **Boletim da Secretaria Executiva do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador)**. 2015.

MORETTO, Amilton J. O SINE NO SECULO XXI - Informação, Tecnologia e Políticas Publicas de Trabalho. In: **As transformações no mundo do trabalho e o**

**Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social.** Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Ceará, 2018.

MARQUES, Claudio de Albuquerque; NETO, João Batista Ferreira Gomes; RIBEIRO, Ana Paula de Medeiros; CAMPOS, Henry de Holanda (Org). **Análise Conjunta dos Resultados do Monitoramento e das Avaliações nos Postos do SINE.** Fortaleza: Edições UFC, 2016. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego.

MARINHO, Danilo Nolasco; BALESTRO, Moises Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. **Políticas Públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília: Verbis, 2010. Ministério do Trabalho e Emprego e Universidade de Brasília.

MORETTO, Amilton José. **O Sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada.** Tese de Doutorado. UNICAMP, 2007.

OLIVEIRA, Leticia de. Entrevista realizada por escrito em 3 de maio de 2018. Acervo do autor.

OLIVEIRA, Marco Antônio de. **Política Trabalhista e Relações de Trabalho no Brasil. Da Era Vargas Ao Governo FHC.** Tese de Doutorado - Instituto de Economia. UNICAMP, 2002.

KREIN, José Dari. **Tendências Recentes nas Relações de Emprego no Brasil. 1990-2005.** Tese de Doutorado - Instituto de Economia da UNICAMP. 2007.

Paulo Porsh, Rodrigo Carrijo, Vivian Amorim. **Gestão do SINE:** manual para os postos de atendimento. MT/BID. 2016.

POCHMANN, Marcio. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Ensaio FEE.** v.19, n.1, p.125-155, 1998.

**Portal FAT-TEM.** Disponível em: [portalfat.MT.gov.br](http://portalfat.MT.gov.br). Acesso em: 6 fev. 2018.

RAMOS, Marília P. & SCHABBACH, Leticia M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública.** Rio de Janeiro, n.46 (setembro/outubro), p.1271-1294, 2012

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2a Ed., São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SORATTO, Lucia; VASQUES-MENEZES, Ione. O perfil dos usuários do SINE e as mudanças no mercado de trabalho. In: TODESCHINI, Remigio; VASQUES-MENEZES, Ione; SORATTO, Lúcia. **Desafios do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.** São Paulo: Ltr, 2010.

SOUZA, Celina Souza. Políticas Públicas: uma revisão bibliográfica. **Sociologias.** Porto Alegre, n.116 (julho/dezembro), 2006. p. 366-375.

SOUZA, CELINA. Como anda Salvador e sua Região Metropolitana. Organização Inaiá Maia Moreira de Carvalho; Gilberto Corso Pereira – Salvador; Edufba, 2008. 228. Pós-modernidade e gestão estratégica: Implicações para as políticas públicas. **Revista Nau Social**. Salvador: UFBA. v.7, n.3, p. 131-143, 2016.

VASCONCELOS, Nilton. Um Estudo Do Fonset. **Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho**. Março, 2012.