

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**Escola de Governo Professor Paulo Neves De Carvalho**

**Guilherme Amaral Bernardino**

**DIREÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DA INTERMEDIÇÃO DE MÃO  
DE OBRA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Belo Horizonte**

**2018**

**Guilherme Amaral Bernardino**

**DIREÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DA INTERMEDIÇÃO DE MÃO  
DE OBRA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

**Belo Horizonte  
2018**

B523d Bernardino, Guilherme Amaral.  
Direções para o fortalecimento da intermediação de mão de obra no estado de Minas Gerais[manuscrito]/ Guilherme Amaral Bernardino. – 2018.  
[6],78f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Bibliografia: f. 80-81

1. Mercado de trabalho – Minas Gerais. 2. Mão-de-obra– Minas Gerais. 3Política de emprego – Minas Gerais. 4. Sistema Nacional de Emprego (Sine). I. Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Título.

CDU 331.6(815.1)

Guilherme Amaral Bernardino

Direções para o fortalecimento da Intermediação de Mão de Obra no estado de Minas Gerais

Monografia de Conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Área de Concentração: Estado e Políticas Públicas

### **Aprovada na Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Alexandre Queiróz Guimarães (Orientador) – Fundação João Pinheiro

---

Prof. Me. Ágnez de Lélis Saraiva (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

---

Profª. Me. Helena T. M. Soares (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 03 de julho de 2018

## **AGRADECIMENTOS**

*A minha família, por todo o apoio, incentivo e carinho, que foram fundamentais para a minha trajetória e em especial durante a elaboração deste trabalho.*

*Aos meus amigos que sempre estiveram ao meu lado, proporcionando belos momentos de felicidade e descontração, além de dar suporte nos momentos de dificuldade.*

*Ao meu orientador, Alexandre Guimarães, pela disponibilidade, presteza e por ter acreditado que essa pesquisa poderia produzir um bom trabalho.*

*A todas as professoras, professores e colegas da Fundação João Pinheiro que convivi ao longo do curso, por todos os conhecimentos transmitidos e vivências compartilhadas, que certamente me auxiliaram na minha trajetória acadêmica.*

*Aos meus colegas da SEDESE, em especial ao Alexandre, ao Bruno, ao Emanuel e ao Marcel, que se mostraram sempre disponíveis e contribuíram imensamente para o andamento dessa pesquisa.*

*Por fim, a todos que auxiliaram de alguma maneira nessa jornada.*

## RESUMO

O presente trabalho visa debater a ação de intermediação de mão de obra no contexto das políticas de mercado de trabalho em Minas Gerais. A fim de trazer as direções para o fortalecimento dessa atividade faremos uma introdução de como surgiu a ideia de se constituir um serviço público de emprego ao redor do mundo, para então detalharmos suas funções e seu propósito de atuação. A partir de então buscaremos analisar os desdobramentos do Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado no Brasil em 1975. Explicando as principais políticas no âmbito do sistema público de emprego brasileiro, passaremos o foco para a atividade de intermediação, que busca diminuir a assimetria de informações existente no mercado a partir da aproximação dos indivíduos em busca de trabalho com as vagas disponíveis. Essa análise será trazida para Minas Gerais, onde foi feita uma pesquisa qualitativa acerca do atendimento dos postos do SINE no estado. Por meio de um questionário aplicado em alguns municípios, buscou-se averiguar o panorama do serviço prestado nas unidades. Juntamente com entrevistas abertas de alguns atores que atuam diretamente com as políticas de emprego no Estado, fez-se uma pesquisa de cunho descritivo e analítico, buscando trazer o que há de mais recente na realização da intermediação de mão de obra, assim como os desafios e limitações da política em Minas Gerais.

**Palavras chave:** Políticas de Mercado de Trabalho. Intermediação de Mão de Obra. Serviço Público de Emprego

## **ABSTRACT**

This study aims to discuss the labor intermediation action in the context of labor market policies in Minas Gerais. To bring the directions for the strengthening of this activity, we will introduce the idea of creating a public employment service around the world, in order to detail its functions and its purpose. From then on, we will analyze the developments of the Sistema Nacional de Emprego (SINE), created in Brazil in 1975. Explaining the main policies within the scope of the Brazilian public employment system, we will focus on the activity of labor intermediation, which seeks to reduce asymmetry information available in the market from the approach of the jobseekers with the vacancies available. This analysis will be brought to Minas Gerais, where a qualitative research was done on the attendance of SINE agencies in the state. Through a questionnaire applied in some municipalities, it was sought to ascertain the panorama of the service provided in the units. Together with open interviews of some actors who work directly with the employment policies in the government, a descriptive and analytical research was done, seeking to bring the most recent actions in the accomplishment of the labor intermediation, as well as the challenges and limitations of this policy in Minas Gerais.

**Keywords:** Labor Market Policies. Labor Intermediation. Public Employment Service

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1. PANORAMA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA .....</b>	<b>10</b>
1.1. Definições e conceitos introdutórios .....	10
1.2. Evolução do Serviço Público de Emprego no cenário internacional.....	12
1.3. Anos 70, crise e mudanças no mundo trabalho.....	15
1.4. Os desafios e respostas dos países desenvolvidos .....	16
1.5. Direções e boas práticas dos Serviços Públicos de Emprego na Europa .....	20
<b>2. O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE MERCADO NO BRASIL .....</b>	<b>27</b>
2.1. Histórico das Políticas de Mercado de Trabalho no Brasil até a década de 80..	27
2.2. Desafios em meio à Redemocratização e o advento da Constituição de 1988 ....	30
2.3. Desenvolvimento das Políticas de Mercado de Trabalho a partir de 1990.....	32
2.4. Desempenho do mercado de trabalho no Brasil do século XXI .....	37
2.5. A tentativa de consolidação do Serviço Público de Emprego brasileiro.....	41
2.6. O passado recente do mercado de trabalho no Brasil .....	45
<b>3. O MERCADO DE TRABALHO E A ATIVIDADE DE INTERMEDIACÃO EM MINAS GERAIS .....</b>	<b>49</b>
3.1. Panorama das Políticas de Mercado de Trabalho em Minas Gerais .....	49
3.1.1. Operacionalização do convênio do SINE .....	55
3.2. Desempenho da Intermediação de Mão de Obra em Minas Gerais.....	58
3.2.1. Análise dos postos do SINE nos municípios selecionados.....	61
3.3. Direções para o fortalecimento da Intermediação de Mão de Obra .....	72
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>80</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO APLICADO.....</b>	<b>82</b>



## INTRODUÇÃO

Dos grandes problemas recentes das sociedades pós-industriais, assim como das economias em desenvolvimento, o desemprego ocupa hoje parte importante da agenda de diversos governos nacionais. Nesse contexto, o debate acerca das políticas de mercado de trabalho se mostra um tema essencial na busca por uma melhor adequação do sistema público de emprego.

Desde o início do século XX as nações vêm se ocupando de medidas e estratégias que buscam melhorar a empregabilidade dos indivíduos, atingir o máximo aproveitamento dos recursos produtivos e fornecer algum tipo de assistência ao trabalhador, assim como aos desempregados. Quando a fase de prosperidade do capitalismo nas economias ocidentais cessou, por volta de 1970, gerando instabilidade econômica e aumento significativo das taxas de desemprego, o debate acerca das políticas voltadas ao mercado de trabalho ganhou destaque no cenário internacional. A fim de combater esses problemas, diversos países buscaram nas políticas de emprego alternativas para recuperar a economia e promover a inserção dos trabalhadores no mercado.

A partir desse raciocínio, principalmente após a criação da Organização Internacional do Trabalho, surge a tendência de se implantar um Serviço Público de Emprego (SPE) nos países, que operasse de maneira universal e gratuita. No Brasil, este serviço veio a surgir apenas em 1975 com a instituição do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que tinha como objetivo facilitar a mobilidade profissional para ajustar a procura à oferta de empregos.

Dentre os três eixos que compõem o SPE, o objeto central de estudo deste trabalho se dá em torno da atividade de **Intermediação de Mão de Obra (IMO)**, que consiste na principal porta de entrada do Sistema. Ela funciona como um mediador, visando diminuir a assimetria de informação inerente ao mercado e aproximando os trabalhadores das vagas disponíveis. Segundo Pochmann (1998), as políticas ativas, como a intermediação, podem atuar tanto na redução dos desajustes nas ocupações e rendimentos que ocorrem no plano nacional, regional e setorial, quanto nos problemas de qualificação profissional, alocação de mão de obra, melhoria das condições e relações de trabalho, além de outras questões.

Apesar de seu enorme potencial para atuar nesses desajustes e facilitar a inserção produtiva dos indivíduos, o que se pôde perceber é que a intermediação feita pelo SINE raramente obteve bons desempenhos na colocação de trabalhadores no mercado, não executando adequadamente o seu papel de mediador entre empregados e empregadores. No decorrer dos anos, diversos eventos contribuíram para o fortalecimento (ou não) dessa política

ao redor do mundo, ao passo que os paradigmas e pensamentos vigentes em cada época indicavam as direções que os sistemas públicos seguiriam, principalmente apontando o nível de intervenção do Estado e o grau de flexibilidade dos mercados nacionais.

Nesse sentido, o presente estudo visa de uma maneira mais geral debater algumas diretrizes das políticas de emprego adotadas no Brasil e no mundo, buscando elementos na experiência internacional que poderiam refletir numa melhor organização e estruturação do sistema brasileiro, principalmente no que diz respeito à ativação das políticas de mercado de trabalho, das quais a intermediação de mão de obra é a mais representativa. Para discorrer sobre a instituição do SINE no Brasil, assim como do desenvolvimento da atividade de IMO, faz-se mister entender como surgiram as políticas de emprego, trabalho e renda e sua evolução ao longo do tempo, pormenorizando os desafios que pautaram o tema e as saídas encontradas pelos países desenvolvidos para a manutenção de um SPE adequado.

O trabalho se divide então em três capítulos, fornecendo primeiramente um panorama do que tem sido feito nas economias avançadas, para depois adentrar no debate das políticas de mercado de trabalho no Brasil e então focalizar a análise da intermediação de mão de obra em Minas Gerais. Durante a pesquisa foi realizado um levantamento bibliográfico da literatura internacional e nacional acerca das políticas de emprego, além do contato com servidores da Subsecretaria de Trabalho de Minas Gerais para compreender melhor a dinâmica dessas políticas no contexto mineiro. Foi feita também uma análise quantitativa de dados disponíveis na Subsecretaria, a fim de averiguar o atendimento dos postos ao redor do estado. Por fim, aplicou-se um questionário em alguns desses postos, buscando abstrair os possíveis elementos que estavam corroborando ou dificultando a boa execução dos serviços do SINE, principalmente no que diz respeito à IMO.

No primeiro capítulo apresentaremos o referencial teórico acerca das políticas voltadas ao mercado de trabalho nos países desenvolvidos, explicando qual o papel do serviço público e dessas políticas no suporte ao trabalhador e aos indivíduos desempregados. Depois de expor alguns conceitos que serão usados ao longo do estudo mostraremos a evolução das políticas de mercado, o importante papel da ativação destas e os impactos advindos das grandes mudanças que o mundo do trabalho sofreu ao longo da segunda metade do século XX. Ao final do capítulo serão trazidas as boas práticas e direções de alguns países que se destacaram nessa temática;

No segundo capítulo será colocado como se deu o surgimento do SPE no Brasil a partir da criação do SINE, para então detalhar o seu funcionamento e demonstrar como foi a consolidação das atividades no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

(SPETR), principalmente no que diz respeito à IMO. Serão pautados os desafios em meio à redemocratização do país, as iniciativas governamentais nos planos de qualificação, administração de seguro-desemprego e intermediação, além dos resultados do SINE durante os últimos anos. Procura-se ao final apontar o panorama atual das políticas de mercado de trabalho no país e quais são suas limitações;

Por fim, o terceiro capítulo apresentará os resultados obtidos pelos postos de atendimento do SINE e como se desenvolveram as políticas de mercado de trabalho nos últimos anos em Minas Gerais. Para uma análise qualitativa do tema foram abordados alguns atores da Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE) em entrevistas abertas, a fim de se extrair o máximo de informações possíveis acerca do que foi feito recentemente no âmbito estadual. Também foi enviado um questionário a alguns postos de atendimento do SINE no estado para captar a percepção dos gestores sobre como está sendo executada a atividade de intermediação e onde há lacunas para melhorar o sistema.

A análise quantitativa sobre o desempenho do SINE e do mercado de trabalho, tanto para o Brasil quanto para Minas Gerais, foi realizada durante os dois últimos capítulos. A partir de dados disponíveis na Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) foi possível perceber que a política de IMO nas esferas nacional e estadual cumpre um papel pouco significativo para aquilo que se dispõe, como será mostrado adiante.

Ao final do trabalho pretende-se que a realidade do Sistema Nacional de Emprego brasileiro tenha sido colocada com todos os avanços e desafios que ocorreram até aqui. A abordagem da pesquisa foi construir um arcabouço histórico da evolução das políticas de mercado de trabalho para poder tratar da atividade de intermediação de mão de obra enquanto a principal política ativa de (re) inserção dos indivíduos no mercado. O estudo visa fornecer um bom material para identificação das limitações da IMO em Minas Gerais e quais as direções que estão dando bons resultados na consecução desse serviço no estado.

## 1. PANORAMA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

### 1.1. Definições e conceitos introdutórios

Para começarmos a análise, vale citar que há uma diferenciação na literatura entre as chamadas **Políticas de Emprego (PE)** e o que se chama de **Políticas de Mercado de Trabalho (PMT)**. Autores como Pochmann (1998), Ramos (2003) e Radzinski (2008) buscam definir o que são as políticas de emprego e o seu papel.

O primeiro coloca a PE como uma política que visa a redução dos desajustes nas ocupações e rendimentos, além da atuação em outros problemas como a qualificação profissional, alocação da mão de obra e relações de trabalho (POCHMANN, 1998 p. 128); o segundo entende o termo Políticas de Emprego como apenas aquelas medidas que tendem a afetar diretamente a oferta e/ou a demanda de trabalho, descartando as políticas macroeconômicas e as alterações legais que regulam o mercado (RAMOS, 2003 pp. 14-15); já o terceiro as define como ações do Estado no sentido de combate ao desemprego e vistas à proteção do trabalhador (RADZINSKI, 2008 p. 40).

Moretto (2010) é quem distingue de forma mais clara as PEs das PMTs. Segundo o autor, **políticas de emprego** seriam “o conjunto de políticas e instrumentos que tenham capacidade de fomentar o investimento produtivo e ocupação da capacidade produtiva” (MORETTO, 2010, p. 8). Já as **políticas de mercado de trabalho** comporiam as políticas

“cuja ação é direcionada à demanda ou a oferta de mão-de-obra com o objetivo de facilitar o funcionamento do mercado de trabalho, proteger a renda do trabalhador no momento de desemprego e auxiliá-lo a encontrar uma nova ocupação, bem como ajudar as empresas a preencherem, rapidamente, os postos de trabalho vagos” (MORETTO, 2007 p. 10).

Dessa forma, podemos observar que os conceitos dos autores se misturam, uma vez que alguns deles, como Moretto, Radzinski e Pochmann, propõem que as políticas públicas de emprego englobariam um leque maior de decisões macroeconômicas, mas atuando também sobre a oferta ou demanda de trabalho. Por outro lado, Ramos parece ter uma visão mais focalizada, entendendo a PE como as ações tomadas apenas no último sentido.

Isso posto, vale salientar que as políticas de mercado de trabalho são usualmente confundidas com políticas de emprego, sendo que estas últimas tratam de ações muito mais amplas, englobando também os aspectos macroeconômicos, para além das funções clássicas comuns aos serviços públicos de emprego. Neste trabalho, em conformidade com a literatura internacional, utilizaremos o termo **políticas de mercado de trabalho** para nos referirmos ao

conjunto de ações que abarcam o funcionamento do mercado e o amparo ao trabalhador, excluindo-se as decisões macroeconômicas.

Para além dessas classificações, é válido diferenciar também o que são políticas **ativas** e **passivas**. Políticas passivas são caracterizadas basicamente como aquelas que visam compensar financeiramente, de forma temporária, o trabalhador em situação mais vulnerável. Essas políticas visam proteger o indivíduo em momentos delicados como a perda de emprego. A ação mais comum é a administração do seguro-desemprego, que consiste justamente em apoiar o desempregado quando demitido sem justa causa (MOREIRA, 2014).

As políticas ativas, por sua vez, estão voltadas para melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho, permitindo ao indivíduo um rápido retorno e conferindo melhor empregabilidade ao trabalhador. “Como regra geral, estas políticas destinam-se a melhorar a qualidade da oferta da mão de obra, a gerar demanda por trabalho e a intermediar (...) o *matching* entre ofertantes e demandantes de trabalho” (MACHADO; NETO, 2011, p. 3).

Dentre as ações mais comuns de políticas ativas estão a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra, que será analisada mais a fundo à frente. A primeira diz respeito a treinamentos, cursos profissionalizantes, dentre outras medidas que buscam preparar o trabalhador para o mercado de trabalho, capacitá-lo para atender às demandas cada vez mais exigentes das empresas, ou mesmo servir como auxílio aos segmentos mais vulneráveis da população (mulheres, desempregados, jovens em busca de primeiro emprego, etc.), como acontece em vários países desenvolvidos.

O serviço de Intermediação de Mão de Obra (IMO), paralelamente, tenta aproximar o trabalhador dos empregadores, focando na recolocação daquele profissional que se encontra desempregado e na inserção de públicos específicos, como jovens em busca de primeiro emprego. A IMO passou a ganhar destaque aproximadamente na década de 1980, quando houve um aprofundamento da questão do desemprego. Ela funciona como um mediador, visando diminuir a assimetria de informação inerente ao mercado. Por meio da inscrição, encaminhamento e colocação dos trabalhadores, captação e administração de vagas, busca-se atingir uma alocação mais eficiente dos postos disponíveis. Essa política ativa se constitui na maior porta de entrada do sistema público de emprego, consistindo em uma alternativa mais factível para quem está à procura de trabalho, além de produzir um banco de dados que pode vir a interessar os empregadores. Pochmann (1998) afirma que, nos países desenvolvidos, os serviços de intermediação geram cerca de 25% dos encontros entre o indivíduo desempregado e um novo posto de trabalho.

O debate recente acerca das PMTs demonstra que os rumos das ações empreendidas tendem cada vez mais para a ativação das políticas, de forma que os profissionais sejam reinseridos o mais rápido possível e não se mantenham por meio de benefícios concedidos pelo governo.

## 1.2. Evolução do Serviço Público de Emprego no cenário internacional

As políticas de emprego (no sentido mais amplo) remontam à primeira Revolução Tecnológica e Industrial, ainda no século XVIII, quando fundos sindicais forneciam algum tipo de proteção como o pagamento de subsídios indiretos e o desenvolvimento de novas oportunidades de ocupação. Entretanto, essa cobertura se dava de forma rasa, atendendo apenas a uma parcela da força de trabalho mais qualificada (POCHMANN, 1998). Algumas leis foram implementadas no intuito de fornecer algum amparo ao trabalhador mais pobre, mas somente no final do século XIX começaram a surgir certos tipos de medidas direcionadas aos desempregados.

Berna, na Suíça, em 1883 e Colônia, na Alemanha, em 1896, são exemplos de cidades pioneiras nesse tipo de assistência; França (1905), seguida da Noruega (1906), Dinamarca (1907), Holanda (1916), Finlândia (1917), Bélgica (1920), Suíça (1924) e Suécia (1934) também implementaram programas voluntários de subsídio ao desempregado (MOREIRA, 2014 p. 14); já o Reino Unido (1911), que também foi o primeiro país a introduzir a contribuição obrigatória tripartite (empresa, trabalhador e governo), o Canadá (1918), Alemanha(1922), Holanda (1930) e Estados Unidos (1933) foram os primeiros a criar Bolsas de Trabalho, as quais buscavam auxiliar o trabalhador a ser inserido no mercado.

Dessa forma, é possível notar que as primeiras ações no sentido de amparo e proteção ao trabalhador estariam ligadas intrinsecamente aos desafios e paradigmas vivenciados pelas economias industriais. Permeadas por instituições democráticas fortes, movimentos sindicais atuantes e um mercado de trabalho estruturado, essas economias avançadas estiveram no cerne do debate acerca do surgimento de um **Serviço Público de Emprego (SPE)**. Conforme aponta Moretto (2007):

"A origem do serviço público de emprego está ligada ao desenvolvimento da indústria. Com o crescimento da população proletária e sua organização em sindicatos, começam os movimentos que se contrapõem à intermediação feita no livre mercado. Começam a surgir, então, as Bolsas de Trabalho que foram sendo criadas ao longo da segunda metade do século XIX e atendiam demandas localizadas. É somente com o surgimento de uma classe operária com a grande

empresa industrial que se vão criar as condições para a implantação de um serviço público." (MORETTO, 2007 p. 20)

Além disso, alguns outros fatores contribuíram para o surgimento do SPE. Uma vez que o desemprego era causa de problemas como a pobreza e a precariedade das condições sociais, e se considerando que ele acontecesse por conta dos ciclos econômicos, alguns reformadores consideravam de suma importância a tentativa de reduzir tanto o desemprego friccional<sup>1</sup> quanto o estrutural<sup>2</sup>, o que justificaria a atuação de um serviço público de intermediação. Ademais, procurou-se dar maior transparência ao mercado, posto que a criação das Bolsas de Trabalho no final do século XIX geravam uma desconfiança mútua entre capital e trabalho (MORETTO, 2007). Não obstante, foi apenas a partir do surgimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que a criação dos SPEs foi impulsionada.

A criação da OIT em 1919, como parte do tratado de Versalhes (que findou a Primeira Guerra Mundial), marcou um ponto de inflexão no âmbito das políticas de emprego. Em meio a um cenário caótico do pós-guerra, a organização surge com o intuito de regulamentar e definir normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações). As convenções, quando ratificadas por um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. O Brasil, enquanto membro fundador da OIT, participa de suas conferências desde a primeira reunião, quando foram adotadas diversas medidas de proteção ao trabalhador por reivindicação do movimento sindical e operário.

O advento da crise de 1929, no entanto, constituiu um novo marco na questão do emprego. Políticas mais intervencionistas e direcionadas ao combate do desemprego passaram a fazer parte da agenda governamental, principalmente no segundo Pós-Guerra. Nesse contexto, inicia-se uma nova etapa marcada pela legitimação dos SPEs, atuando sobre a oferta e a demanda da mão de obra, e também permitindo às instituições o apoio à geração de emprego e proteção aos desempregados, através das funções de intermediação, distribuição de benefícios e qualificação da força de trabalho (POCHMANN, 1998).

No ano de 1944, já após a Segunda Guerra Mundial, a OIT adota duas normas (recomendações número 71 e 72) que visam a transição de uma economia voltada ao esforço bélico para uma economia destinada à produção de bens de consumo. Assim, a promoção do pleno emprego e a qualificação dos trabalhadores se tornam pautas essenciais. Em 1948 é que se propõe efetivamente a criação de um serviço público de emprego.

---

<sup>1</sup> Desemprego friccional se refere ao tempo que um indivíduo fica desempregado na transição de um emprego para outro.

<sup>2</sup> Desemprego estrutural ocorre devido a um desequilíbrio entre a oferta e demanda de mão de obra, quando o desejo das firmas de contratar não abarca todos os trabalhadores em busca de emprego. Ele pode ser gerado, por exemplo, pela adoção de novas tecnologias ou sistemas que visam o corte de gastos das empresas.

A Convenção 88 da OIT estabelece em seu artigo 1º que:

“Cada Membro da Organização Internacional do Trabalho para a qual a presente convenção está em vigor deve manter, e cuidar para que seja mantido, um serviço público e gratuito de emprego” (OIT Brasil, 2011).

Nessa norma é colocado o esforço de se garantir a melhor estruturação do mercado e o aproveitamento máximo dos recursos produtivos a partir do SPE, onde são indicados ainda os instrumentos básicos para atingir seus objetivos: a colocação de trabalhadores, o fomento à mobilidade profissional e a coleta de informações sobre o mercado de trabalho, além da manutenção das tarefas tradicionais como a administração dos seguros de desemprego. Ademais, orienta-se que o serviço se organize de forma descentralizada, com conselhos locais e regionais de formação paritária entre trabalhadores e empregados (OIT BRASIL, 2011).

Passado o período conturbado do pós-guerra, os anos que se seguiram até o início da década de 1970 ficaram conhecidos como “anos de ouro do capitalismo”. À época vigoravam taxas estáveis de crescimento econômico, o máximo aproveitamento das forças produtivas e a incorporação da população ao mercado de trabalho, resultando na melhora das condições de vida. O arranjo internacional permitia que os países pudessem perseguir o pleno emprego sem perturbar a estabilidade econômica, gerando um círculo virtuoso que alicerçou esse crescimento até meados dos anos 70 (MORETTO, 2007).<sup>3</sup>

O modo de produção vigente, baseado no fordismo-keynesianismo, contava com linhas de produção, economias de escala, padronização das rotinas e uma homogeneização do mercado de trabalho, além de fortes sindicatos e altos salários a fim de se estimular o consumo (BORGES; GUIMARÃES, 2011). As políticas macroeconômicas da época visavam manter a demanda sempre alta, ao passo que as instituições do *welfare state* tratavam de elementos como educação, treinamentos e seguridade social. O desemprego limitava-se ao desemprego friccional.

Nota-se, portanto, que as economias avançadas experimentaram uma fase de grande prosperidade após a Segunda Guerra Mundial, com políticas voltadas ao pleno emprego e a tentativa de se construir um arcabouço político, social e econômico que permitisse à população o usufruto dos bons resultados da economia. Todavia, esse panorama começa a mudar a partir dos anos 1970, quando um círculo vicioso,<sup>4</sup> contrariamente ao período anterior,

---

3 Detalhamento desse processo pode ser visto em (MORETTO, 2007 pp. 32-34)

4 Detalhamento desse processo pode ser visto em (MORETTO, 2007 pp. 40-41)



fez crescerem os argumentos conservadores a favor de uma menor intervenção estatal e maior flexibilização do mercado de trabalho (MORETTO, 2007).

### **1.3. Anos 70, crise e mudanças no mundo trabalho**

Os anos 1970 foram marcados pelo arrefecimento da economia. O esgotamento do modelo fordista e dos padrões de produção da época, como a excessiva rigidez do mercado, resultaram na perda de produtividade (GUIMARÃES, 2015). Apesar dos bons resultados conferidos no pós-guerra, medidas dos governos na tentativa de retomar o crescimento a partir do final da década de 1960 acabaram por elevar os preços e gerar uma contração dos gastos, o que culminou na redução do nível de atividade econômica. A pressão inflacionária se somou ao advento da crise do petróleo em 1973, que abalou a economia mundial e irrompeu um período de forte recessão.

O consenso das políticas de bem-estar social que dominaram o ideal dos governos no período anterior passou a ser questionado. As (ineficazes) políticas keynesianas para aumento da demanda não foram capazes de dar fôlego à economia. O que se obteve foi uma mudança abrupta na lógica de intervenção dos países, com o controle da inflação passando a ser pauta principal das agendas governamentais. O financiamento do *welfare state* se esvai na mesma intensidade que a credibilidade dos governos social-democratas. Nesse contexto, cresce a ideologia neoliberal, retomando o pensamento clássico que apontava a rigidez do mercado e a intervenção estatal como causas principais do aumento constante de preços e do baixo crescimento.

Com a perda do dinamismo econômico, os padrões de regulação vigentes na época e as medidas de proteção social passaram a ser deixados de lado. Essas transformações colocaram em xeque o papel do Estado, promovendo um rearranjo das empresas e governos nacionais, com estes passando a ter que oferecer condições mais atrativas para investimentos externos, enquanto aquelas tiveram de se adaptar ao novo mercado, mais dinâmico, inovador e diversificado. Enquanto os capitalistas - apoiados agora (ainda mais) no discurso de ineficiência do setor público na regulação econômica - clamavam por maior flexibilidade das relações trabalhistas, os trabalhadores exigiam salários cada vez mais altos, aproveitando-se da força de que ainda se valiam os sindicatos. Se por um lado isso impediu uma queda mais rápida da demanda, por outro contribuiu para o aumento dos custos de produção das empresas, fazendo com que os empresários retirassem seu apoio à política de pleno emprego (MORETTO, 2007).

Tudo isso levou a um aumento do desemprego estrutural, com tendências à formas de ocupação alternativas (meio período, temporário), aumento do trabalho autônomo e do emprego informal, práticas desamparadas de proteção social. Em suma, houve uma heterogeneização e precarização das relações de trabalho (MORETTO, 2007). Nesse contexto, a atuação dos SPEs limitar-se-ia a outros problemas contemporâneos, como a assimetria de informação (considerada inclusive uma falha de mercado), a falta de qualificação dos profissionais e o desencontro entre oferta e demanda de emprego.

No intuito de reformar os sistemas de bem-estar social, em que pese gastos crescentes em tempos de crise, ganham destaque as PMTs. Estas, por meio de suas ações clássicas (IMO, seguro-desemprego e qualificação profissional), teriam como objetivo reorganizar o mercado de trabalho, ao passo que as intervenções macroeconômicas deveriam absorver a mão de obra a partir da geração de empregos. Um importante elemento nessa direção foi a alteração do investimento de políticas passivas para as ativas. A agenda neoliberal ganha força quando ações como o subsídio para criação de postos de trabalho e a concessão de benefícios aos desempregados não surtem os efeitos esperados sobre a economia. A partir daí, passou-se a defender a ativação das PMTs, a fim de proporcionar um maior esforço na colocação dos trabalhadores, em detrimento das transferências de renda aos desempregados, práticas consideradas desestimulantes da busca por trabalho.

Nessa nova perspectiva, percebe-se uma grande mudança estrutural. As taxas de desemprego crescentes, a precarização dos postos de trabalho, a diminuição do emprego na indústria e a adoção de práticas como a subcontratação e a terceirização marcavam o cenário econômico da época, levantando dúvidas acerca da capacidade de resposta das economias industriais (GUIMARÃES, 2015). As tentativas dos países desenvolvidos de superar esses entraves do final do século XX serão discutidas nas próximas seções, em que buscaremos compreender seus desafios e conferir as *good practices* (boas práticas) que alguns deles adotaram.

#### **1.4. Os desafios e respostas dos países desenvolvidos**

Para contornar os problemas recentes da economia, como o aumento do desemprego estrutural e as menores taxas de crescimento, os países desenvolvidos propuseram diferentes respostas às questões vigentes. Aqueles de tradição anglo-saxã (como a Inglaterra) optaram por impor um regime mais liberal do trabalho, com ênfase no mercado concorrencial, depreciação do salário mínimo, enfraquecimento dos sindicatos e diminuição dos benefícios

para os desempregados (BORGES; GUIMARÃES, 2011). A ideia era que uma legislação mais flexível permitiria a criação de mais empregos. Como resultado obteve-se um aumento significativo da demanda por trabalho e conseqüente redução do desemprego. No entanto, isso ocorreu em detrimento da precarização das relações trabalhistas, aumento das desigualdades de renda e deterioração da proteção social.

Por outro lado, o grupo de países empenhados em manter as conquistas do *welfare state* buscou "reforçar as políticas voltadas a proteger os desempregados e a reduzir a oferta de trabalho, por meio da antecipação de aposentadorias, ou postergando a entrada no mercado de trabalho por meio da extensão dos ciclos escolares" (BORGES; GUIMARÃES, 2011). Ademais, tentou-se fortalecer as relações com sindicatos, estimular a abertura de pequenas empresas e investir em treinamentos. Contudo, apesar da manutenção dos direitos sociais não se observou uma redução significativa do desemprego. Esse segundo grupo, cujos maiores exemplos são os países escandinavos, foi pioneiro na ampliação das PMTs, mas a baixa oferta de emprego e o aumento dos gastos sociais proporcionaram uma grande pressão inflacionária e a perda de efetividade dessas políticas.

Mesmo em uma análise superficial é possível perceber a existência de um *trade off* entre os resultados econômicos e os sociais. Aqueles países que optaram pela manutenção dos direitos e uma maior proteção ao indivíduo não experimentaram melhora significativa nos aspectos econômicos. Já os que obtiveram sucesso na redução das taxas de desemprego o fizeram a partir da deterioração dos direitos sociais e viram aumentar a concentração de renda. Não existe uma fórmula correta para lidar com essas questões, mas o que se percebe é que mesmo naquelas nações de tradição social-democrata buscou-se reduzir um pouco os benefícios do *welfare state*, percebendo que as novas tendências do mercado de trabalho rumavam para uma maior flexibilidade.

Dentre essas perspectivas, é válido notar que a atual conjuntura das políticas econômicas de cada país guarda relação com o modelo de intervenção adotado num passado recente, ressaltando-se que mesmo perseguindo as mesmas metas (como por exemplo a diminuição das taxas de desemprego, aumento da empregabilidade, maior proteção ao indivíduo, etc.) cada um traçou estratégias diferentes para atingi-las. Uma das razões para esse fenômeno é o chamado institucionalismo-histórico. Esse pensamento aponta que as instituições presentes em determinada nação indicam o caminho que esta seguirá no futuro, dado que a existência dessas organizações explicita os desejos e interesses consolidados dentro da sociedade (ANDRADE, 2014). A compreensão do debate acerca dos modelos e os

resultados obtidos por cada país nos ajudam a entender o panorama geral das políticas de emprego nos dias de hoje.

Para combater os problemas da época, tendo em vista a derrocada do paradigma do keynesianismo a partir da década de 1970, alguns países começaram a se destacar no final do século passado pelo enfrentamento do *trade off* entre taxa de emprego e seguridade social, mas também abrindo espaço para as PMTs.

A Dinamarca é exemplo nesse tema por conciliar um alto grau de flexibilidade e proteção social, concomitante com baixas taxas de desemprego. Sua economia é caracterizada por um grande número de pequenas empresas, alto grau de abertura do comércio e uma maior maleabilidade nas relações de trabalho (como baixa regulamentação e facilidade para demitir). Apesar disso, o alto nível de treinamentos que também é marcante no modelo faz com que a variabilidade no emprego seja relativamente baixa. A essas medidas adiciona-se um alto grau de proteção social, com benefícios de desemprego consideráveis. Para essa fórmula de equilíbrio entre flexibilidade e seguridade foi dado o nome de *flexicurity* (flexiguridade), termo que se tornou conceito chave nos debates acerca de estratégias de emprego na europa. Este conceito é bem descrito por um relatório da Comissão Europeia de 2009:

“A palavra flexiguridade é construída das palavras ‘flexibilidade’ e ‘seguridade’ e descreve configurações da política que combina emprego e segurança de renda com mercados de trabalho flexíveis, organização laboral e relações trabalhistas”(Wilthagen & Tros apud EUROPEAN COMMISSION, 2009, p. 38).<sup>5</sup>

As práticas dinamarquesas, entretanto, só obtiveram sucesso após as estratégias que buscam incentivar os indivíduos a se inserirem no mercado de trabalho. Com o advento do conceito de flexiguridade a partir dos anos 2000:

"sobressai a ênfase na ativação e no bom funcionamento do serviço público de emprego, privilegiando o fortalecimento do sistema de informações, a intermediação da mão de obra e o acompanhamento personalizado como os meios mais adequados para (re) conduzir o individuo a um posto de trabalho" (BORGES; GUIMARÃES, 2011).

O fortalecimento das políticas ativas, principalmente para os mais vulneráveis, fez aumentar ações como os programas de qualificação, de acompanhamento e de colocação dos trabalhadores. Como o país já contava com alto grau de flexibilidade, que facilitava os processos de contratação e demissão, a ativação das políticas – cujo gasto social atinge um

---

<sup>5</sup> Tradução livre

alto patamar de 1,35% do PIB - juntamente com a diminuição de alguns benefícios acarretaram no bom desempenho de sua economia e na melhoria dos indicadores de emprego (ANDRADE, 2014). Essa inédita concepção do modelo impunha a mesma noção do *welfare state* de que era dever do Estado assistir os indivíduos desempregados, mas desde que estes fizessem o possível para encontrar um novo posto de trabalho.

Os resultados positivos, como a redução do tempo médio de desemprego, mostram que o país encontrou uma boa medida de se combater os problemas econômicos da época, sem abrir mão da proteção social. Contudo, é necessário se ater às peculiaridades que fizeram a estratégia funcionar por lá, de forma que não é possível apenas replicar o modelo em outras nações e esperar que as reformas deem certo.

Outra nação que conseguiu algum destaque na questão do emprego na Europa foi a Inglaterra. Uma das suas práticas de sucesso foi a criação dos *job centre plus* (centros de atendimento ao trabalhador), que integram diversos serviços focados na colocação e rápido retorno do desempregado ao mercado de trabalho. Essas agências de emprego que concentram várias atividades em um só lugar (os chamados *one-stop centers*) tornaram-se tendência na Europa, com o serviço inglês sendo pioneiro no aumento da autonomia do trabalhador na busca por um novo posto de trabalho, principalmente a partir de totens de atendimento computadorizados (*jobpoints*), serviços telefônicos e de internet (Cole apud BORGES; GUIMARÃES, 2011). Além disso, a boa estrutura das unidades revela o cuidado para com o público alvo do sistema, de modo que esses serviços públicos se mostram os principais instrumentos da PMT.

Vale ressaltar que a política de emprego britânica se dá de forma bastante centralizada, o que enrijece os moldes de funcionamento e impede a adoção de estratégias inovadoras no âmbito do trabalho, além de limitar em parte a construção em conjunto com a sociedade. Outra característica do sistema inglês e que se tornou tendência em muitos países europeus é a quebra de monopólio do serviço público, abrindo espaço no mercado para as agências de emprego privadas. Se por um lado há uma certa convergência na ideia de que estas agências exercem um papel complementar importante<sup>6</sup>, por outro não há uma comprovada garantia de que os serviços oferecidos por elas superam o atendimento exercido pelo Estado.

Apesar desses apontamentos, pode-se considerar o SPE da Inglaterra como um caso de sucesso, dada a baixa taxa de desemprego que o país confere em relação a outros da Europa. As diretrizes do seu modelo também aproximaram a ideia - cada vez mais consolidada no

---

<sup>6</sup> Mesmo a OIT, que defendia a posição de monopólio do SPE, adota em 1997 uma norma (convenção 181) que trata da participação das agências de emprego privadas, desde que devidamente reguladas.

cenário internacional - de ativação das políticas públicas de mercado de trabalho, focando na rápida reinserção do trabalhador e facilitando a colocação de grupos vulneráveis, ainda que a relação custo/benefício dessa ação seja questionável (ANDRADE, 2014). Nesse sentido, podemos notar que o SPE constitui a porta de entrada das políticas direcionadas ao trabalhador, mas deve também integrar e articular ações no auxílio aos desempregados, ainda que essas práticas não sejam tão privilegiadas pela pauta mais liberal.

### **1.5. Direções e boas práticas dos Serviços Públicos de Emprego na Europa**

Como já retratado anteriormente, a crise dos anos 70 rompeu com a fase de ouro do capitalismo. O combate à pobreza e ao desemprego de longo prazo (*long term unemployment*) virou alvo das políticas voltadas ao mercado de trabalho a partir do final do último século, com alguns países ganhando destaque por suas estratégias de intervenção. Mais recentemente, novas mudanças no mundo do trabalho têm exigido o repensar ainda mais cuidadoso das questões de emprego, trabalho e renda. O advento da globalização, a dinamicidade das informações, além da maior abertura do mercado, fizeram com que fosse preciso uma readequação dos serviços públicos em resposta à crise do sistema capitalista. Uma nova ênfase foi dada às políticas de emprego, procurando-se garantir a geração de renda, a inclusão produtiva e social do trabalhador, além da prosperidade econômica e manutenção dos padrões de produção e comércio internacionais (ANDRADE, 2014).

A partir daí, o mercado demandou da mão-de-obra uma capacidade de adaptação cada vez mais rápida, assim como uma maior flexibilização das firmas, forçando os países da União Europeia a pensar novas estratégias para suas políticas de emprego. Além dos casos da Dinamarca e Inglaterra, já retratados anteriormente, citaremos mais à frente outros exemplos de boas práticas adotadas nos últimos anos, principalmente na Europa.

Nesse cenário de transformações, um estudo de grande relevância foi encomendado pela Diretoria Geral para o Emprego da Comissão Europeia em 2009, que retrata o papel que os SPEs deveriam assumir no intuito de se aproximar do modelo de flexigurança, intrinsecamente ligado à Dinamarca, mas que serve de referência no âmbito das políticas de emprego, trabalho e renda. Essa pesquisa, realizada por membros do Danish Technological Institute e de outras instituições do velho continente, buscou mostrar as estratégias que os países europeus estavam seguindo para atingir o modelo dinamarquês, dando ênfase nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e na sua conversação com as medidas de proteção social e o desenvolvimento econômico.

Vale ressaltar que muitas das ações do SPE na Europa se voltam para os chamados *jobseekers*, ou seja, aquela parcela da população (esteja ela desempregada ou não) que está à procura de emprego. De acordo com o estudo, nos são apresentadas algumas direções da abordagem europeia.

Primeiramente, é posto que no recente pensamento econômico há uma grande valorização das habilidades e sistemas de comunicação, devendo o indivíduo estar apto para enfrentar as mudanças que ocorrem em grande velocidade. No mundo globalizado, o aumento do número de pessoas escolarizadas abre portas para um mercado crescente de informações, das quais os SPEs podem (e devem) se apropriar para melhor estruturar os seus serviços.

A pesquisa mostra que a grande maioria dos 26 países analisados disponibiliza informações acerca de vagas através de diversos meios eletrônicos, como terminais computadorizados e *websites*, além de coletarem sistematicamente dados acerca dos postos de trabalho disponíveis e os requisitos necessários para preenchê-los. Percebe-se na maior parte deles um bom desenvolvimento das TICs, a ponto de proporcionar uma busca mais rápida e um largo alcance das informações. Muitas pessoas chegam a utilizar a base de dados não necessariamente em busca de um novo emprego, mas apenas observando o seu potencial diante de um mercado aberto, o que demonstra a grande abrangência do serviço (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

Em segundo lugar, o estudo trata da abordagem preventiva e personalizada que deve ser adotada pelo SPE, concentrando-se na rápida intervenção e identificação das necessidades da população, para que o serviço possa fornecer assistência e suporte adequados, principalmente àqueles que se encontram mais distantes do mercado de trabalho. Esta dinâmica é importante por permitir uma alocação mais precisa de acordo com o perfil do trabalhador. Se alguém possui alguma defasagem ou necessidade de um acompanhamento individualizado, treinamentos e programas de qualificação podem ser oferecidos para que o indivíduo consiga ser direcionado à uma vaga apropriada (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

Na tentativa de encorajar os *jobseekers* na busca por emprego, o sistema condiciona o recebimento de seguro-desemprego a participações em cursos profissionalizantes, palestras e outras medidas de colocação. Ademais, em alguns casos o benefício é oferecido apenas por poucos meses, como ocorre na Islândia, estratégia que visa incentivar a busca ativa por emprego. Dessa forma, nota-se que o bom desempenho do serviço público exige a identificação das necessidades pessoais e técnicas da mão-de-obra disponível, visando aumentar a empregabilidade das pessoas que estão mais vulneráveis em relação ao mercado e

encaminhando mais diretamente os que se encontram aptos para o trabalho (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

A terceira direção colocada no estudo se refere mais especificamente a essa questão de melhoria da empregabilidade, ou seja, a tentativa de aumentar a capacidade do trabalhador se auto-empregar em um contexto de alta volatilidade do mercado. Isso deve ser feito de forma exaustiva, abordando todos os aspectos que cercam a procura de um novo emprego. Deve-se oferecer ao indivíduo subsídio para que ele possa se empoderar e buscar um emprego por conta própria, aprimorando desde elementos básicos como sua apresentação social, habilidades de comunicação e preparação de currículo, até ações mais específicas ligadas ao ofício propriamente dito (EUROPEAN COMMISSION, 2009). Como ressaltam Borges & Guimarães (2011), essa direção envolve ações como aconselhamento vocacional, criação de agências para o fomento ao trabalho temporário e voluntário, além do estágio em empresas e a concessão de subsídios para as companhias que contratarem indivíduos afastados do mercado de trabalho.

A quarta direção visa justamente o empoderamento do trabalhador, incentivando-o ou mesmo o forçando a tomar medidas na busca por uma ocupação. Uma iniciativa nesse sentido é a exigência de se deixar o currículo no sistema como pré-requisito para receber o seguro-desemprego, fazendo com que o indivíduo tenha de oferecer (ainda que involuntariamente) sua mão-de-obra ao mercado, caso queira continuar a receber os benefícios do Estado. Acompanha esse processo a criação de redes e terminais de autoatendimento que promovam maior autonomia para que o indivíduo vá atrás de um emprego (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

A quinta direção trata da ativação, cujo objetivo está em colocar a pessoa no mercado de trabalho, conseqüentemente evitando a dependência dos benefícios e reduzindo o tempo médio de desemprego. Essa direção é importante por promover a proatividade do indivíduo, incentivando-o a participar de atividades que o auxiliem na busca por emprego e discutir com sua chefia as medidas que estão sendo tomadas para tal. Os relatórios da Comissão Europeia mostraram, inclusive, que punições (como a redução do seguro-desemprego) direcionadas àqueles que não conseguem comprovar o empenho na busca por vaga de trabalho surtiram bastante efeito nos indicadores de desemprego.

Por fim, complementar às demais direções, é válido ressaltar ainda a importância da cooperação entre os atores envolvidos no processo. A interação entre empresários, agências privadas, governos locais, institutos de pesquisa e a própria comunidade é de grande relevância para o sucesso dos SPEs. A fim de que se entregue um serviço de qualidade, é



necessário trabalhar de ponta a ponta o atendimento aos *jobseekers* (EUROPEAN COMMISSION, 2009). “Nesse ponto, os países europeus estão adiantados e possuem planos de trabalho e desenvolvimento para seus funcionários” (ANDRADE, 2014). O relatório aponta que os SPEs na Europa têm tentado entender a fundo o perfil do público a ser atendido, promovendo a capacitação de seus funcionários para que possam oferecer um serviço personalizado e completo, além de promover a integração de políticas públicas com vistas ao interesse do trabalhador.

Nessa perspectiva, foi colocado também o papel essencial dos atores sociais que tem interesse direto nessa captação de mão-de-obra, os empregadores. A pesquisa demonstra que os serviços públicos tem tomado um papel mais ativo na aproximação com as empresas, oferecendo incentivos para que elas busquem traçar suas necessidades e encontrar trabalhadores que se enquadrem melhor no seu perfil exigido, incentivando assim seu maior envolvimento com o SPE. É necessário, contudo, sensibilizá-las para uma atenção especial àqueles grupos mais vulneráveis, para que o serviço promova a inclusão produtiva e social almejada.

Outro estudo, realizado por Cathie Jo Martin em 2004, buscou analisar os fatores que levam empresários a terem uma participação mais incisiva nos SPEs, debatendo sobre qual seria a abordagem adequada do sistema para com os empregadores. Foram encontradas algumas diferenças entre o modelo mais liberal e o social-democrata. Enquanto na Dinamarca a participação dos empresários nos serviços públicos chegava a 68%, na Inglaterra essa proporção se reduzia a 40%, demonstrando uma melhor organização do modelo dinamarquês para atrair as empresas e aumentar a eficiência do serviço (BORGES; GUIMARÃES, 2011).

Para além dos números, constata-se também uma diferença na motivação para a participação. Se no Reino Unido as empresas recorrem ao SPE basicamente quando não investem em qualificação ou por interesses políticos, na Dinamarca a cooperação se dá de forma institucionalizada, em que o serviço busca estreitar os laços com as associações de classe e sindicatos, acompanhando de perto as necessidades das empresas e desenvolvendo atividades voltadas aos empresários (BORGES; GUIMARÃES, 2011). Um dos grandes desafios do serviço público é justamente promover essa atratividade, pois somente com uma participação mais ativa das empresas o sistema consegue operar adequadamente e servir ao seu propósito de fazer a ponte entre os empregadores e a mão de obra disponível no mercado. Induzir essa participação não é fácil, mas pensar políticas e programas para aumentar a atratividade do SPE para os empregadores é fundamental para a consecução dos objetivos do sistema.

A despeito dessas diretrizes, pode-se verificar ainda diversas outras estratégias que os países desenvolvidos (principalmente os europeus) encontraram para incrementar seus sistemas públicos, permitindo uma melhora significativa nos índices de desemprego e no seu desempenho macroeconômico. De acordo com o relatório da Comissão Europeia (2009), outros exemplos de boas práticas adotadas seriam:

Traçar o perfil dos desempregados precocemente (*Early profiling of the unemployed*). Países como Alemanha, Áustria, Holanda e Finlândia buscam traçar de maneira exaustiva e ágil o perfil dos seus cidadãos desempregados, procurando identificar suas habilidades, competências e até mesmo suas fraquezas e os obstáculos que se impõem para eles no mercado. Esse processo costuma se dar de maneira bem rápida, evitando que o trabalhador permaneça por muito tempo em situação de desemprego (desonerando inclusive os mecanismos de amparo e proteção à renda), e ajuda bastante no momento de direcionar o indivíduo à uma vaga mais condizente com suas características;

Outra estratégia é fazer procedimentos regulares de acompanhamento personalizado (*Regular personalised follow-up procedures*). Na Dinamarca, por exemplo, costuma-se realizar entrevistas periódicas com o indivíduo desempregado, que também é acompanhado virtual e semanalmente na busca por emprego. Esse processo é fruto de uma mentalidade que busca aproximar o serviço público de seus usuários, primando por uma rápida e efetiva colocação do trabalhador no mercado;

Uma terceira prática seria a de treinamento e qualificação (*Training and up-skilling*), bem exemplificada pela Romênia, onde testes vocacionais são isentos de cobrança para os *jobseekers* que estão registrados no sistema. Já na Irlanda, serviços gratuitos de telefone são disponibilizados para os desempregados com informações acerca de vagas, treinamentos, entre outros programas de qualificação. Mais uma vez, ressalta-se a importância de o SPE oferecer capacitação à população para que esta possa se adaptar ao contexto dinâmico do mundo do trabalho, alinhando a ideia de ativação das PMTs.

Dessa forma, as direções e práticas assumidas pela Europa cumprem bem seu papel, agregando ações personalizadas e individualizadas no intuito de aumentar a empregabilidade dos trabalhadores. De maneira geral, os resultados da pesquisa encomendada pela Comissão Europeia indicam que na maioria dos países analisados o SPE fornece serviços para grupos de trabalhadores que necessitam apoio intensivo e treinamentos para aumentar suas chances de conseguir um emprego, além de oferecer sistemas de autoajuda (totens, terminais de autoatendimento) para todos os *jobseekers*. Esta prática de se oferecer *self-service systems*, inclusive, tem se tornado bastante usual nas economias avançadas.

A fim de atender as necessidades de todos os públicos, as políticas de mercado de trabalho exigem que o SPE se adapte a cada contexto. Uma abordagem mais maleável implica a seletividade nos atendimentos. Para que se possa oferecer um serviço amplo e personalizado, uma diferenciação das necessidades de cada indivíduo é essencial. Aqui diferenciação não se trata de discriminação, mas de um tratamento desigual na medida da desigualdade de cada um. Seria ineficiente (e até mesmo injusto) oferecer a mesma assistência e medidas ativas para uma mãe jovem, solteira e desempregada e para um homem em idade adulta que já possui certa estabilidade financeira, por exemplo. Sendo assim, os serviços europeus são orientados a focar o atendimento mais individualizado naqueles que mais precisam, enquanto os *jobseekers* que não têm tanta urgência na procura de um novo posto podem usar prioritariamente os serviços de autoatendimento, que nem por isso devem ser de baixa qualidade. Essa estratégia demonstra claramente o pioneirismo das nações mais desenvolvidas no uso das tecnologias de informação para aprimorar suas estratégias de emprego.

Nesse sentido, a Dinamarca cumpre mais uma vez papel de destaque. Dado que alguns serviços básicos são garantidos a todos os usuários do sistema em um curto período de tempo, gerando uma intensa carga de trabalho, o SPE necessita traçar adequadamente o perfil daqueles grupos mais vulneráveis (a fim de lhes oferecer um suporte mais incisivo), enquanto os demais grupos teriam maior capacidade de utilizar serviços de autoajuda. A este respeito, o serviço dinamarquês *online* (o *jobnet*) se mostra mais um exemplo de boas práticas. O *jobnet* é um modelo de serviço digital que combina as vantagens do uso das TICs com estratégias ativas de interferência no mercado de trabalho, fornecendo um banco de dados robusto e informações oportunas para aqueles em busca de emprego (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

Nas últimas décadas o SPE vem se envolvendo cada vez mais na implementação de programas de ajuste do mercado de trabalho. A abordagem da flexigurança, como já enfatizado, diz que o serviço público deveria ser capaz de conferir certa flexibilidade em consonância com o atendimento individual e especializado, focando principalmente naqueles desempregados mais vulneráveis. Os critérios utilizados pelas nações desenvolvidas esclarecem que as direções para o fortalecimento da colocação dos trabalhadores no mercado envolve uma boa seletividade dos grupos, com certo grau de flexibilização das relações de trabalho e uso intensivo das TICs. Nesse processo, a garantia dos direitos sociais e o amparo aos desempregados é fundamental, mas a concessão desses benefícios é relativizada e concedida numa medida ponderada entre o aumento da empregabilidade e a seguridade social.

Dessa forma, podemos perceber que, apesar de diferenças das estratégias adotadas pelos países desenvolvidos, os desafios e tendências das economias avançadas no combate ao desemprego e no contexto das PMTs apontam para um conjunto de ações com vistas a (re)inserção e qualificação do trabalhador. O Brasil e demais países em desenvolvimento ainda estão bastante atrasados em relação às políticas de emprego, trabalho e renda adotadas na Europa, mas podem se beneficiar observando as estratégias das economias avançadas e as utilizando como inspiração para procurar maneiras de melhor se ajustar e responder aos novos desafios. Ainda que com suas limitações e o desenvolvimento tardio do seu mercado de trabalho, os países em desenvolvimento podem se ater à experiência internacional no que diz respeito ao bom uso das ferramentas e instrumentos do Serviço Público de Emprego. O próximo capítulo reservará espaço para a discussão sobre as PMTs e o surgimento de um SPE no Brasil, narrando o que foi feito até agora e o que ainda há para se evoluir em matéria de emprego no país.

## 2. O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE MERCADO NO BRASIL

### 2.1. Histórico das Políticas de Mercado de Trabalho no Brasil até a década de 80

As **Políticas de Mercado de Trabalho (PMTs)** no Brasil só começaram a ser implantadas de forma mais significativa em meados da década de 1990. Antes disso, algumas intervenções pontuais foram feitas, mas sem gerar o efeito desejado no mercado de trabalho do país. Esse fato decorre principalmente das condições de um país de capitalismo tardio, como aponta Cardoso de Mello (1998), onde não foram geradas as bases sólidas para que se pudesse garantir a proteçãosocial e inclusão produtiva do trabalhador. Foi somente após a Constituição de 1988 que se obteve algum avanço mais contundente, mudando um pouco o panorama da questão do emprego no Brasil.

Outro fator determinante para esse desenvolvimento tardio das PMTs é que o debate e a discussão sobre a criação de um serviço público no país ganham força apenas por volta da década de 1980, quando o dinamismo econômico do período anterior já havia cessado. A respeito da falta de geração de postos de trabalho desse período, Moretto afirma que:

“Esse fato trouxe um novo problema, o desemprego de massa, e agravou antigos problemas que não tinham sido resolvidos, isto é, o expressivo contingente de indivíduos ocupados em atividades autônomas, em atividades não remuneradas, no serviço doméstico e como assalariados sem o registro em carteira de trabalho” (MORETTO, 2007 p. 129).

A trajetória até se chegar às PMTs brasileiras tal como as conhecemos hoje, se mistura com a própria formação do mercado de trabalho nacional. Alguns marcos dessa evolução foram, de acordo com Serra (2009) e Andrade (2014), a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (hoje Ministério do Trabalho e Previdência Social) em 1930, assim como a instituição do salário mínimo no mesmo ano; a regulamentação do trabalho juvenil e feminino em 1931; o estabelecimento da jornada diária e o descanso semanal em 1936; a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942; o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966; o Sistema Nacional de Emprego em 1975 e o Seguro-Desemprego em 1986.

Para entender esse panorama, faremos um pequeno apanhado histórico da formação desse mercado e das políticas públicas voltadas para tal.

As mudanças mais significativas ocorreram na primeira metade do século XX, quando se iniciou um processo de urbanização no território nacional. As relações de trabalho que se davam de forma contratualista individualista, em virtude do caráter liberal da constituição vigente à época, impediam qualquer tentativa de regular o mercado até meados de 1920 (MORETTO, 2007). Mas a partir daí, diversas iniciativas foram tomadas no intuito de melhor estruturar o mercado de trabalho brasileiro, com uma forte ênfase em medidas de proteção.

A estrutura econômica e social do país se alterava com a inversão do paradigma de produção, passando de uma economia predominantemente agrária para uma economia industrial, com a maior parte da população vivendo agora nas cidades. A alternativa para esse contingente excedente foi a procura de ocupações informais nos centros urbanos. Somado a isso, a modernização da agricultura, expulsando a massa de trabalhadores rurais para as periferias das cidades, contribuiu para a heterogeneidade do mercado brasileiro (MORETTO, 2007).

Somente durante o governo de Getúlio Vargas, a partir de 1930, o processo de industrialização, acompanhado de uma política voltada à proteção social, começou a mudar as condições de trabalho da população e garantiu direitos que vigoram até hoje. Todas as alterações feitas foram sistematizadas na CLT, promulgada em 1943, e que marcou a organização do mercado, reafirmando os direitos trabalhistas.

Alguns destes direitos foram atacados durante o período ditatorial que o país vivenciou entre 1964 e 1985, quando a participação do trabalhador na estruturação do mercado foi suspensa, retirando institutos como o da negociação coletiva e cerceando a participação social no governo. Reformas no intuito de flexibilizar as relações de trabalho, além de uma política salarial visando a contenção do salário e a desvalorização do salário mínimo marcaram o período (MORETTO, 2007). Não obstante, o dinamismo que se verificou durante o “milagre econômico”<sup>7</sup> permitiu que grande parte dos indivíduos fosse incorporada ao trabalho assalariado.

Essa absorção, contudo, não foi acompanhada de um esforço sistemático para implementação das PMTs, que procurasse estruturar e organizar o mercado de trabalho, fornecendo, além da geração de riqueza, uma vivência digna para os trabalhadores. Nesse contexto, as medidas de proteção social e as políticas voltadas ao mercado de trabalho foram deixadas de lado em detrimento de um crescimento econômico que se acreditava ser capaz de alçar o Brasil a uma posição de país desenvolvido.

---

<sup>7</sup> Período de intenso crescimento do PIB, forte industrialização e baixas taxas de inflação, compreendido entre os governos militares, aproximadamente entre 1968 e 1973.

Cessado o período mais intenso de prosperidade, o governo tenta recuperar o fôlego com planos econômicos que visavam aprimorar a infra-estrutura do país. Após iniciativas anteriores na tentativa de implementar funções semelhantes às de um sistema público de emprego (como a criação do chamado Sistema S <sup>8</sup> em 1942 ou a instituição do FGTS em 1966, enquanto um similar do seguro-desemprego), finalmente se propôs no país um projeto original em meio ao II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Era assim que se dava a introdução de um **Serviço Público de Emprego (SPE)** no Brasil, ainda que muito tardia se comparada aos países da Europa. Seu surgimento guarda relação com a aprovação da Convenção n° 88 da OIT, que estabelecia as diretrizes e orientações para a criação de um SPE. Contudo, apesar da norma ter entrado em vigor em 1948, o **Sistema Nacional de Emprego (SINE)** brasileiro veio surgir apenas a partir do Decreto n° 76.403, de 8 de outubro de 1975.

Segundo o decreto, o SINE deveria operar gratuitamente, com caráter universal e oferecendo serviços de qualidade. Seu objetivo era de produzir um banco de dados dos trabalhadores brasileiros, a fim de organizar o mercado formal de trabalho e disponibilizar informações para empregados e empregadores. O sistema integraria o trabalhador ao mercado a partir das suas funções de intermediação, qualificação e benefícios de amparo ao indivíduo desempregado, como o seguro-desemprego, contando com o apoio de instituições públicas e privadas.

Sua coordenação seria feita pelo Ministério do Trabalho e contaria ainda com diversos órgãos, sistemas e agências em sua estrutura, além dos próprios postos ou balcões de atendimento espalhados por todo o país. Apesar de finalmente iniciar uma etapa mais significativa nas políticas de emprego do país, a forma de financiamento à época do decreto ainda não possuía uma base estável e segura, de modo que a fragilidade da fonte e o caráter descentralizado de sua implementação fizeram com que os resultados inicialmente alcançados fossem bastante incipientes e heterogêneos entre os estados (CARDOSO JR. ET AL, 2006). O Brasil entrou nos anos oitenta com uma série de desafios a serem resolvidos.

---

<sup>8</sup> Conjunto de instituições voltadas à qualificação profissional, pesquisa, assistência técnica, dentre outras funções, que além das bases em comum têm seus nomes iniciados pela letra S. Foi criado durante o governo Vargas e hoje possui nove entidades comprometidas com a formação da mão de obra, atividades de lazer e serviços culturais.

## 2.2. Desafios em meio à Redemocratização e o advento da Constituição de 1988

Nas últimas décadas do século XX, a estrutura produtiva brasileira se modernizou e as relações de produção foram estabelecidas, de maneira tal que as condições de trabalho já haviam sido regulamentadas e a mão de obra devidamente assalariada. Contudo, esse processo de industrialização não abarcou a totalidade da população. Ao contrário, deixou uma grande massa de trabalhadores isolada do sistema de proteção social e desamparada pela legislação existente. Apesar dessa estrutura dual, as relações trabalhistas caminharam até meados de 1980 na direção de uma maior formalização das ocupações (ANDRADE, 2010), enquanto a pressão social e o fim do “milagre econômico” enfraqueciam o governo ditatorial e direcionavam o país para uma abertura política. O surgimento do SPE brasileiro e o início do debate sobre as PMTs guiavam as mudanças no mundo do trabalho.

Mas se os primeiros anos do SINE foram marcados por sua expansão e consolidação, o período aproximadamente entre 1982 e 1992 foi de dúvidas e descontinuidade. O sistema se desestruturou, passando a atender de maneira bem rasa, limitando-se basicamente à operacionalização do seguro-desemprego. E ainda que a instituição do benefício em 1986 representasse um avanço considerável, sua abrangência era pequena e não contava com políticas ativas para a recolocação do trabalhador no mercado, como previam as diretrizes internacionais. Parte desse caráter restritivo, como aponta Azeredo (1998), se deu justamente em decorrência da falta de uma fonte financiadora confiável, impedindo que o seguro-desemprego funcionasse como um mecanismo efetivo de amparo ao indivíduo desempregado.

Nota-se que apesar dos avanços, o Brasil inicia essa nova etapa de retomada da democracia com uma série de empecilhos ao desenvolvimento das políticas de mercado de trabalho. Dentre eles estava também a crise da dívida externa, que assolou grande parte das economias em desenvolvimento durante a década de oitenta, "comprometendo a capacidade de regulação sistêmica das autoridades macroeconômicas e monetárias" (ANDRADE, 2010 p. 91). Tal crise despontou um período de recessão no país, esgotando o modelo desenvolvimentista conservador característico da ditadura militar. O dinamismo vivenciado em anos anteriores cessara, comprometendo também a capacidade de gasto do governo e não suportando mais a incorporação da população ativa ao mercado de trabalho.

Até a década anterior, a economia aquecida permitira a acomodação das demandas trabalhistas da população pela absorção da mão de obra e pela ascensão da mobilidade social, mas fazendo com que o forte e contínuo crescimento do produto se concentrasse nas mãos de poucos, ampliando a desigualdade no país (MORETTO, 2007). À medida que a população



urbana crescia, o trabalho formal perdia espaço dentre as formas de ocupação, dando lugar ao aumento significativo de trabalhos alternativos e o deterioramento das condições de vida da camada mais vulnerável. A redemocratização aconteceu permeada por uma forte concentração de renda.

Para responder à crise que estava em vigor, o equilíbrio da balança de pagamentos passou a ser pauta importante na política econômica brasileira, enquanto o grande aumento do desemprego exigiu do governo medidas para proteger os trabalhadores. As decisões macroeconômicas da época se voltavam para o pagamento da dívida externa, deixando de lado o controle das finanças públicas e da inflação. Como resultado, obteve-se um quadro de baixas taxas de crescimento e grande elevação do nível de preços. Ademais, o desemprego em grande escala expôs a fragilidade dos mecanismos de proteção à renda do trabalhador, e é nesse momento que se fez crescer o debate acerca da instituição de um seguro-desemprego no país (MORETTO, 2007).

A recuperação só foi ocorrer a partir de 1984, juntamente com a abertura política e a chegada da Nova República<sup>9</sup>, mas veio acompanhada do constante aumento da inflação e demandou sucessivos planos de estabilização. Apesar de algumas oscilações, obteve-se fôlego na economia, registrando um aumento do emprego formal até o início dos anos noventa. Todavia, o ritmo acelerado de crescimento da população urbana em idade apta para trabalhar acabou causando uma baixa participação do trabalho com carteira assinada no total da ocupação (MORETTO, 2007), deixando ainda um alto grau de informalidade no mercado.

Nesse contexto de recuperação, mas com a necessidade de proteção social dos trabalhadores (que se viram cada vez mais vulneráveis com o aumento da ocupação informal), o seguro-desemprego é instituído a partir do Decreto Lei nº 2.284 de 1986. Ele se propunha a auxiliar financeira e temporariamente o trabalhador demitido sem justa causa ou por paralisação das atividades de seu empregador. Diversas instituições foram mobilizadas para a operacionalização do benefício, com a Caixa Econômica Federal (CEF) cumprindo importante papel enquanto agente pagador, uma vez que a precariedade dos postos de atendimento do SINE (em meio ao período de descontinuidade administrativa) inviabilizava a realização da operação completa. A já citada ausência de uma fonte financiadora estável fazia com que a cobertura do programa fosse bastante incipiente, fato que também se devia aos rígidos critérios de elegibilidade e o baixo nível de reposição do salário.

---

<sup>9</sup> Período que se seguiu à ditadura militar, com eleição indireta de Tancredo Neves à presidência em 1985.

É nesse ambiente turbulento que se iniciam as discussões mais incisivas sobre as PMTs e que timidamente começam a surgir as ações mais factíveis de auxílio ao trabalhador. Andrade (2010) afirma que a crise econômica da década de oitenta, o crescente desemprego aberto, as formas atípicas de emprego, assim como o aumento da informalidade e os menores e mais mal distribuídos rendimentos do trabalho foram alguns dos elementos que propulsionaram a discussão dessas políticas no Brasil.

Em contrapartida a esses imbrólios, a restauração da democracia permitiu que o instituto da negociação coletiva, ausente durante todo o período da ditadura, voltasse a pautar as relações trabalhistas. Os sindicatos então ganharam força e exigiram diversos benefícios sociais relativos às condições de trabalho, além do reajuste salarial. Esse fortalecimento dos trabalhadores que se dá durante os anos oitenta culmina na Assembléia Constituinte que promulgou a Carta Magna de 1988. A “constituição cidadã”, como ficou conhecida, trouxe à tona uma série de garantias e direitos para a população, que ainda amargurava o tenso período ditatorial e não colhera os frutos do “milagre econômico”, o qual proporcionou à economia um grande crescimento sem o devido desenvolvimento.

Dessa forma, a redemocratização e a Constituição de 1988 representaram um ponto de inflexão na política nacional de emprego (assim como em diversos outros âmbitos). A partir daí, uma série de legislações permitiu uma melhor organização do mercado de trabalho brasileiro, fazendo com que o país chegasse aos anos 1990 com expectativas (um pouco) mais otimistas acerca do desenvolvimento e da melhor estruturação do seu mercado de trabalho.

### **2.3. Desenvolvimento das Políticas de Mercado de Trabalho a partir de 1990**

Com o advento da Carta de 1988, além das mudanças relativas à organização do Estado e transição de um governo militar para um democrático, vários direitos sociais e trabalhistas foram afirmados, como a ampliação da licença maternidade e a regulamentação do seguro-desemprego. A partir daí também foi aprovada a lei 7.998, de 1990, que tratou de um antigo problema criando o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), recurso que ainda hoje articula as políticas de emprego e renda. O FAT possibilitou o financiamento das ações de intermediação e qualificação profissional, ampliando também a cobertura do programa de seguro-desemprego, que foi estendido para todos os trabalhadores. O mecanismo da fonte, vinculada ao Ministério do Trabalho, passou a ser gerido pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), cuja participação se dava de maneira igualitária entre governo, empregados e empregadores (MORETTO, 2007).

A reestruturação do SINE foi feita pelo Codefat a partir de 1993, estabelecendo critérios de desempenho para trabalhadores colocados e seguros-desemprego habilitados. Essa medida incentivou a expansão dos serviços de habilitação do seguro-desemprego e de **Intermediação de Mão de Obra (IMO)**, que será o objeto central de estudo deste trabalho. Futuramente, o governo também se atentaria para os programas de qualificação profissional, percebendo que as mudanças do mercado de trabalho exigiam uma formação cada vez mais completa dos indivíduos. Apesar das dificuldades enfrentadas, a implementação desses serviços acabou por estabelecer os componentes clássicos do Sistema Público de Emprego, a saber: intermediação de mão de obra; seguro-desemprego e qualificação profissional. O surgimento de um fundo específico de financiamento e a associação dos três eixos do SPE possibilitaram um avanço sem precedentes das PMTs no Brasil. (MORETTO, 2007).

O resultado imediato da instituição do FAT foi uma melhoria significativa das atividades de IMO e do seguro-desemprego. A intermediação apresentou, a partir da reestruturação feita no sistema, um número crescente de indivíduos inscritos, encaminhados e colocados no mercado de trabalho, assim como aumento das vagas ofertadas pelos empregadores (MORETTO, 2007). Além desses resultados, que demonstram uma análise numérica do crescimento de pessoas atendidas pelo sistema, há também alguns indicadores que podem ser usados para mensurar a efetividade da ação de IMO. Entre eles estão a taxa de aderência, que revela a razão percentual entre os trabalhadores colocados via SINE e as vagas captadas pelo serviço, e a taxa de admissão, que mostra a razão entre colocados pelo sistema e o número geral de pessoas admitidas no período, disponibilizado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

A primeira estava em um patamar de 41,5% no início dos anos noventa, sofreu algumas oscilações no decorrer da década e chegou ao ano de 2000 com um aproveitamento de 45,4% das vagas. A partir de 2001 obteve uma melhora significativa, ultrapassando a proporção de 50% e mantendo uma trajetória crescente nos anos seguintes, o que indicou uma melhoria na gestão do sistema (MORETTO, 2007). Por outro lado, a taxa de admissão teve uma representatividade mais baixa no período, que evoluiu após a chegada do FAT, mas permanece num patamar ainda pouco significativo até os dias de hoje. A participação da colocação no mercado de trabalho por intermédio do SINE em relação ao número total de admissões era 2,3% em 1990, sofreu uma queda nos anos seguintes, mas se recuperou por volta dos anos 2000, apresentando uma taxa de 6,5%. A partir daí o sistema incorreu em algumas melhoras, como citado anteriormente, fazendo com que a taxa de admissão também

apresentasse um aumento, mas ainda aquém do desejado. Nesse sentido, Moretto (2007) afirma que:

"esses dados refletem a média brasileira, sendo que existem regiões com situações melhores e outras abaixo dessa média. Independentemente da região, os dados indicam a necessidade de aprimorar o relacionamento do serviço com as empresas, investigando-se os motivos pelo qual elas não utilizam o SINE para suas contratações, sanando-os e atraindo-as para oferecer suas oportunidades de emprego por meio desse serviço" (MORETTO, 2007 p. 164).

Já no que diz respeito ao seguro-desemprego, parece ser esta a atividade mais bem sucedida do SINE. Ainda que contasse com toda uma gama de instituições para sua operacionalização, a reestruturação do sistema, assim como mudanças na lei do programa em 1994, fez com que o SINE passasse a ser o principal agente para habilitação do benefício (MORETTO, 2007). Ao longo dos anos, o seguro-desemprego ampliou sua participação sucessivamente, passando de cerca de 4,7 milhões de beneficiados em 1995 para mais de 6 milhões em 2007.

A avaliação externa do programa, feita em 2010, revelou que o seguro-desemprego foi a ação mais fortalecida dentre as políticas de emprego, trabalho e renda, apresentando grande satisfação entre os usuários e sendo percebida como um verdadeiro direito trabalhista. As críticas ficaram basicamente por conta de pedidos de ampliação do benefício e extensão do número de parcelas e do tempo de recebimento (ANDRADE, 2014).

Apesar dos bons resultados conferidos, ressalta-se a necessidade de se integrar o programa seguro-desemprego com as demais políticas ativas que visam à reinserção do trabalhador. Seguindo as diretrizes internacionais, falta no Brasil o aprimoramento das atividades de intermediação (que possuem um alcance ainda muito baixo e um potencial enorme de impacto no mercado de trabalho) e de qualificação profissional, para que o indivíduo tenha a oportunidade de se adaptar às demandas exigentes das empresas na atualidade.

Quanto à última ação, a lei 8.900 de 1994 direcionou o uso de recursos do FAT para atividades de qualificação profissional, instrumento que tentou ser implementado desde 1940 com o Sistema S, mas que até então permanecia desvinculado do Ministério do Trabalho, limitando-se à participação das entidades do sistema ou das próprias empresas (MORETTO, 2007).

Enquanto as ações de IMO e o seguro-desemprego caminhavam numa boa direção, o governo sentiu a necessidade de dar maior atenção às políticas de qualificação, visando

alcançar maior dinamismo e impacto sobre o mercado de trabalho. Para isso, foi lançado o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor), em 1995, que pretendia mobilizar as instituições de educação profissional do país para qualificar e requalificar até 20% da População Economicamente Ativa (PEA). O ousado plano buscava democratizar o acesso dos trabalhadores à qualificação, em especial aqueles em situação mais vulnerável, por meio da ampliação de ações de natureza pública e gratuita, contando com uma articulação descentralizada e parcerias com a sociedade civil (BULHÕES, 2004), o que acabou reunindo diversos atores sociais em sua defesa. De acordo com Santos (s.d.), durante o período que esteve em vigência (até 2002), o programa apresentou resultados expressivos, mobilizando 2,7 bilhões de reais advindos de recursos do FAT; atendendo cerca de 20,7 milhões de trabalhadores em ações de qualificação; e envolvendo mais de duas mil entidades. Nesse sentido, o Planfor significou um esforço crescente para fortalecer a qualificação, mas teve também uma série de limites, que incluíram a baixa integração com outras políticas, a falta de uma estrutura confiável de acompanhamento e avaliação, fraca participação da sociedade civil, entre outros problemas. Houve à época indícios de que os recursos foram alocados de forma pouco coordenada e sem uma adequada ordem de prioridades, sem contar as inúmeras denúncias de desvio de dinheiro do programa (GUIMARÃES, 2011).

Ademais, a pretensiosa meta de qualificar 20% da PEA se mostrou irreal, e levou a práticas distorcidas, como duplas contagens, cursos de curta duração, palestras para grande número de pessoas, etc. (ANDRADE, 2010). Após essa série de problemas de execução e com péssimos resultados em termos de eficiência e efetiva colocação dos trabalhadores qualificados no mercado de trabalho, o ambicioso programa foi substituído em 2003 pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que procurava estabelecer uma articulação entre o trabalho, a educação e o desenvolvimento, considerando a qualificação social e profissional um direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão no mundo do trabalho (OIT CINTERFOR, 2018). O PNQ buscou introduzir novos conceitos, assim como uma nova metodologia, ampliando seu monitoramento e controle e contemplando uma formação mais completa da mão de obra, através do aprimoramento das habilidades necessárias ao ofício. Em termos quantitativos, no entanto, o plano não logrou êxito, capacitando apenas cerca de 130 mil pessoas em 2004 (MORETTO, 2007). Esse resultado pífio decorreu principalmente da brusca queda de recursos dedicados à política, que em 2005 foi aproximadamente 10% do montante que havia sido direcionado em 1998.

Depois disso, houve até algumas tentativas de se retomar a atividade de qualificação, como a introdução do programa ProJovem Trabalhador em 2008, mas este apresentou

resultados pouco significantes, tal qual o PNQ. Na tentativa de inserção dos jovens, por exemplo, ambos os programas apresentaram um percentual de jovens qualificados que conseguiram se colocar no mercado de 6,6% e 10,3%, respectivamente. Muito pouco para a destinação de recursos do FAT à qualificação profissional.

Ainda assim, pode-se dizer que a utilização dessa nova fonte de financiamento permitiu uma guinada das PMTs no Brasil, assim como a inclusão da qualificação no rol das políticas brasileiras completou as modalidades de serviços oferecidos pelo SPE. Mas apesar das melhorias implementadas, as medidas não surtiram o efeito necessário sobre a estruturação e organização do mercado de trabalho. Mesmo com os avanços advindos da instituição do FAT, a direção da política macroeconômica dos anos noventa estava voltada principalmente para o combate à inflação, além de tentar lidar com desafios em relação ao câmbio e o pagamento da dívida externa, a qual foi motivo da crise da década anterior. Essa orientação restritiva, de caráter compensatório, era virtude de uma concepção que tratava o desemprego como causa de desajustes entre oferta e demanda de trabalho, que seriam corrigidos ao longo do tempo. Percebeu-se depois que o problema do desemprego se dava muito mais em decorrência da falta de geração de postos que do simples desajuste colocado anteriormente.

As políticas de emprego implementadas, inspiradas nos modelos europeus, mas sem que fossem feitas as devidas mediações para adaptação ao cenário nacional, não foram capazes de mudar o quadro do mercado de trabalho do país. Ademais, o perfil heterogêneo do mercado brasileiro, como visto anteriormente, não colaborou para a amplitude das medidas de proteção social e alcance das PMTs, alijando grande parte dos trabalhadores de seus direitos e condições de melhorar ou sequer atingir uma ocupação digna.

A partir daí, foi preciso dar uma nova ênfase às políticas de emprego, com foco na qualificação e reinserção dos indivíduos, para além da concessão de benefícios. Ou seja, passou-se a defender a ativação das PMTs. O aumento da empregabilidade foi perseguido, visando reduzir a taxa de desemprego e o nível de informalidade. Na chegada dos anos 2000, no entanto, uma série de fatores permitiu a expansão do mercado de trabalho brasileiro. O investimento em políticas sociais, os seguidos aumentos do salário mínimo, assim como a expansão do crédito, foram elementos que corroboraram para o cenário positivo do início do século XXI.

Aliadas ao bom desempenho do comércio internacional e o chamado *boom* das *commodities*<sup>10</sup>, principalmente a soja e o minério de ferro, essas políticas contribuíram para a retomada do crescimento e a evolução das políticas de emprego, trabalho e renda. Nesse contexto, Andrade (2010) resume bem os acontecimentos que marcaram a evolução das políticas de mercado desde a retomada da democracia:

"(...) enquanto os anos de 1980 e 1990 representaram um período de ruptura com o movimento de crescente estruturação, os anos 2000 parecem caminhar em uma direção aparentemente contrária ao que foi apresentado até agora. Nitidamente após a desvalorização cambial ocorrida em 1999, pode-se dizer do início de certa ruptura com as tendências apresentadas. Especialmente a partir de 2003, com o crescimento do comércio mundial, observa-se um processo de recomposição do mercado de trabalho nacional. Apesar do arranjo de política econômica restritiva, o contexto de comércio internacional favorável permitiu a melhora de algumas variáveis. Diminuíram o ritmo de crescimento dos níveis relativos e absolutos de desemprego, e também da informalidade (embora permanecendo ainda em patamares muito elevados). Quanto à distribuição de rendimentos, começou a esboçar pequena melhora já a partir de 2001" (ANDRADE, 2010 p. 101).

Dessa forma, o Brasil chegou aos anos 2000 com boas perspectivas para o desenvolvimento das PMTs, que ainda avançaram menos do que poderiam, dado que o ambiente favorável de geração de emprego e crescimento econômico fornecia um campo fértil para a expansão dessas políticas. A chegada do governo Lula deu um enfoque maior nas medidas de proteção e assistência social, além da atenção ao trabalhador. Durante o período houve uma significativa expansão dos serviços do SINE, ao mesmo tempo em que as políticas governamentais atuavam no combate à desigualdade e à miséria, incorporando cada vez mais indivíduos ao mercado e garantindo-lhes renda para que a economia pudesse se movimentar.

#### **2.4. Desempenho do mercado de trabalho no Brasil do século XXI**

Como pôde ser visto na seção anterior, muito se avançou nas questões de emprego, trabalho e renda a partir dos anos noventa, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988 e a instituição do FAT, que possibilitou o financiamento das PMTs e o desenvolvimento das ações do SINE de uma maneira que nunca acontecera antes. Entretanto, o caráter compensatório da política macroeconômica à época e a falta de articulação entre as atividades do SPE foram de encontro aos resultados auferidos pelos fatores elencados acima.

---

<sup>10</sup> Período aproximadamente entre 2004 e 2011 em que houve grande expansão das *commodities* (produtos básicos, em estado bruto e de baixo valor agregado, como minério de ferro, petróleo, soja, madeira, etc.), resultando num aumento exponencial da exportação desses produtos, principalmente para a China, e um bom crescimento do PIB.

Foi somente na entrada do século XXI que o cenário começou a se alterar. A retomada do crescimento econômico permitira a incorporação da mão de obra pela geração de postos de trabalho, mas sem conversar com as PMTs para que essas pudessem corrigir os desajustes que ocorriam no mercado. A respeito dessa impulsão da economia, a **tabela 1** mostra o saldo de empregos que abrange o período de janeiro de 2003 até dezembro de 2012.

**Tabela 1 – Total de Admissões e Desligamentos no Brasil – 2003-2012**

<b>Admissões</b>	
Primeiro Emprego	24.907.082
Reemprego	126.739.268
Início de Contrato por Prazo Determinado	1.743.130
Reintegração	114.275
<b>Total</b>	<b>153.503.755</b>
<b>Desligamentos</b>	
Dispensados	90.623.487
Dispensado Com Justa Causa	1.430.739
Dispensado Sem Justa Causa	89.192.748
Espontâneos	32.890.065
Fim de Contrato por Prazo Determinado	1.988.922
Término de Contrato	14.070.757
Aposentados	235.606
Mortos	407.605
<b>Total</b>	<b>140.216.442</b>
<b>Indicadores</b>	
<b>Varição Absoluta</b>	<b>13.287.313</b>

Fonte: CAGED  
Elaboração própria

Nela pode-se verificar que foram criadas, em todo o período, 153 milhões de vagas de emprego, enquanto aproximadamente 140 milhões de trabalhadores foram desligados, deixando um saldo positivo de 13.287.313 trabalhadores empregados ao final dos dez anos analisados <sup>11</sup>. Esses dados revelam o fôlego tomado pela economia na época, de modo que a absorção da mão de obra teria sido favorecida, em parte, graças às políticas de emprego adotadas, enquanto as medidas de proteção e assistência social buscavam proteger a população e reduzir a desigualdade abissal que ainda havia no país.

<sup>11</sup> Vale ressaltar que a tabela explicita o saldo de empregos durante o período total, de modo que em alguns anos esse valor pode ter sido negativo, mas o resultado líquido foi positivo.



Concomitantemente, podemos observar o desempenho do SINE no mesmo período em relação à colocação de trabalhadores no mercado. A partir de dados do Ministério do Trabalho, é possível identificar quantas vagas foram captadas pelo sistema, quantos indivíduos foram encaminhados para entrevistas e quantos foram efetivamente alocados nessas vagas durante os mesmos dez anos analisados anteriormente. Além disso, foi calculada a taxa de aderência do SINE, que revela a razão entre o número de colocados e as vagas captadas junto aos empregadores, dando um panorama geral da atratividade do sistema. Dessa forma, é possível fazer uma comparação da evolução da atividade de intermediação no cenário nacional em um contexto favorável de crescimento econômico, como foi observado anteriormente.

A **tabela 2** aponta essas informações, com dados coletados ano a ano desde 2003 até 2012. O que se percebe é que há um crescimento praticamente contínuo (exceção para o período entre 2004 e 2006, que mostrou retração em algumas atividades) de todos os elementos observados até o ano de 2010, quando vários deles começam a cair, comprometendo inclusive a taxa de aderência, que desde que obteve uma melhora a partir de 2001 passou a conferir resultados cada vez piores.

Pode-se verificar que o número de trabalhadores inscritos e encaminhados para entrevistas começou o período de análise num patamar elevado (5.443.121 e 3.428.546, respectivamente), sofreu queda entre 2004 e 2006, e depois engatou um bom crescimento nos anos seguintes (com destaque para os quase oito milhões de indivíduos encaminhados em 2010). Não obstante, o número de trabalhadores colocados efetivamente no mercado de trabalho permaneceu praticamente inalterado, sofrendo inclusive uma forte queda a partir de 2010, quando teve o seu ápice. Se comparado ao número de vagas captadas junto aos empregadores, que evoluiu de maneira ascendente até o ano de 2010, percebe-se que a taxa de aderência do sistema caiu progressivamente, chegando a um aproveitamento pífio de 16,9% em 2009.

**Tabela 2 – Desempenho do SINE no Brasil – 2003-2012**

ANO	Trabalhadores Inscritos para Intermediação	Vagas captadas junto a empregadores	Encaminhamentos para entrevistas	Trabalhadores Colocados no mercado de trabalho	Taxa de Aderência
SINE - 2003	5.443.121	1.560.502	3.428.546	844.572	54,1%
SINE - 2004	4.872.769	1.670.751	3.553.823	886.483	53,1%
SINE - 2005	4.977.550	3.869.769	1.718.736	893.728	23,1%
SINE - 2006	5.148.720	4.031.713	1.772.282	878.394	21,8%
SINE - 2007	5.428.622	4.866.693	2.060.917	980.997	20,2%
SINE - 2008	5.990.907	5.781.814	2.526.628	1.068.114	18,5%
SINE - 2009	5.894.722	6.019.575	2.538.081	1.018.807	16,9%
SINE - 2010	5.497.650	3.660.711	7.729.292	1.246.201	34,0%
SINE - 2011	4.708.101	2.569.720	5.883.262	933.613	36,3%
SINE - 2012	6.144.893	2.642.970	5.490.055	658.862	24,9%
<b>TOTAL</b>	<b>54.107.055</b>	<b>36.674.218</b>	<b>36.701.622</b>	<b>9.409.771</b>	<b>25,7%</b>

Fonte: Dados do MTb  
Elaboração própria

Daí nota-se um dos principais problemas do SINE, que é a atratividade da rede para os empregadores, que até disponibilizam suas vagas no sistema, mas não empregam grande parte dos indivíduos que são direcionados para as entrevistas. Essa observação pode ser conferida pela queda da taxa de aderência, que em 2003 era de aproximadamente 54%. Apesar desse número já representar um valor pouco significativo, uma vez que quase metade das vagas disponibilizadas não era preenchida, a taxa foi caindo cada vez mais nos anos subsequentes, aumentando apenas em 2010, ainda assim por causa de uma drástica redução da quantidade de vagas disponibilizadas em relação ao ano anterior. No resultado total dos anos analisados, o índice foi de 25,7%, demonstrando a não adequação dos trabalhadores ao perfil exigido pelas empresas.

Quanto à taxa de admissão, os resultados também não foram muito significativos. A razão entre o número de trabalhadores colocados pelo SINE (9.409.771) e o número de trabalhadores admitidos no período (153.503.755), disponibilizado pelo CAGED, foi de 6,1%. Esse valor, apesar de limitado, seguiu um patamar mais elevado do que o dos anos noventa, após apresentar números muito inexpressivos, como a taxa de admissão de 1,5% em 1995, quando o sistema passava por reestruturação.

O indicador, contudo, também sofreu queda a partir de 2003. Desde 2002, quando atingiu seu maior resultado de 8,9%, a taxa de admissão minguou continuamente, assim como a taxa de aderência, demonstrando o enfraquecimento das atividades do SINE mesmo num cenário economicamente estável. Sendo assim, esses números nos levam a refletir sobre a

eficiência das PMTs brasileiras, que apesar de terem ganhado destaque e tornado pauta importante de discussão no início do século XXI, não tiveram êxito na estruturação do mercado de trabalho nacional.

## **2.5. A tentativa de consolidação do Serviço Público de Emprego brasileiro**

Mesmo com alguns avanços, o serviço público de emprego brasileiro enfrentava várias limitações, que impactavam negativamente no resultado das políticas específicas. Faltava, principalmente, uma maior integração entre as políticas de mercado para a consolidação do chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), do qual passaram a fazer parte: O SINE, responsável pela intermediação de mão de obra; os Programas de Qualificação Profissional, como o PNQ em 2003; os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) feitos por meio de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, efetivados a partir de 1995; o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE), de 2003; e o Programa de Economia Solidária, também de 2003 (CARDOSO JR. ET AL., 2006).

A despeito dos avanços conferidos nas décadas anteriores, as tentativas de ajuste do mercado de trabalho brasileiro ocorreram de forma fragmentada. A consolidação do serviço público poderia ser o elemento catalisador capaz de unir o conjunto de PMTs numa ação sistêmica, que levaria à maior efetividade dessas políticas (MORETTO, 2007). Em suma, a falta de coordenação restringia o SPE brasileiro quanto à sua capacidade de corrigir algumas falhas do mercado.

Dentre elas, a assimetria de informação existente entre empregados e empregadores é uma das questões em que o serviço público deveria atuar. Essa falha decorre de uma lacuna entre a oferta e demanda de vagas, causada pela impossibilidade do *jobseeker* (indivíduo em busca de emprego) identificar as oportunidades de emprego existentes no mercado, e a dificuldade dos empregadores de acharem um trabalhador dentro das suas exigências para o cargo. Nesse caso, o SPE atuaria centralizando essa divulgação e captação das vagas, fornecendo uma gama maior de opções para os empresários e direcionando os *jobseekers* para postos de trabalho mais compatíveis com seu perfil. Como visto anteriormente, o SINE está muito aquém de um aproveitamento adequado de vagas, de forma que o desenvolvimento das atividades de intermediação, em associação com as demais políticas de qualificação e de amparo ao trabalhador, consiste num importante ponto de melhora do sistema.

Outro ponto de extrema relevância é a geração de informações acerca do mercado de trabalho. Nessa perspectiva, o governo teria um importante instrumento para construir suas estratégias de emprego e observar as tendências de evolução e as características da mão de obra disponível no país. Se através disso o Estado dispõe da capacidade de alocar indivíduos em situação precária em postos de trabalho disponíveis, ele também consegue verificar as demandas regionais e os setores em que há maior necessidade de empregar, permitindo decisões mais assertivas para a geração de empregos. Ademais, a obtenção e a análise de dados do mercado de trabalho fornecem subsídio para pesquisadores e formuladores de políticas desenvolverem estratégias de incorporação dos trabalhadores. É possível, por exemplo, apontar as tendências observadas em relação às ocupações que estão em declínio e as que são emergentes; as regiões onde se pode encontrar mão de obra qualificada disponível para introdução ou ampliação de certas atividades econômicas; em que setores econômicos há maiores dificuldades para se encontrar força de trabalho com requisitos específicos de qualificação, dentre outros elementos (MORETTO, 2007). Essas informações são de suma importância para a construção de um sistema que busca minimizar a fragmentação característica das PMTs brasileiras.

Num contexto de grandes mudanças no mundo do trabalho, a construção do SPETR era vista naquele momento (início dos anos 2000) como o elemento capaz de contribuir para combater o desemprego e aumentar a empregabilidade dos indivíduos, recolocando os trabalhadores no mercado mais rapidamente, diminuindo o tempo de busca por emprego e operacionalizando mais eficientemente a concessão de benefícios de amparo ao trabalhador, como o seguro-desemprego. E nesse sentido, com base na experiência internacional, destacava-se também a necessidade de articulação entre políticas ativas e passivas, essencial no papel do serviço público de reconduzir o trabalhador a um posto de trabalho. A orientação de ativação das PMTs tinha por objetivo impedir que o trabalhador ficasse muito tempo na situação de desemprego, desonerando a administração do seguro-desemprego e reinserindo o indivíduo na força de trabalho.

Moretto (2007) aponta que as direções do Ministério do Trabalho acerca da construção do serviço público em meados dos anos 2000 inspiravam-se justamente nas reformas dos países desenvolvidos consolidadas pela OCDE, que traziam elementos como a descentralização administrativa (com maior participação dos entes subnacionais); a centralização do atendimento, com a integração de diversos serviços em só lugar (como ocorre na Inglaterra com os chamados *one-stop centers*), além da participação de agências de emprego privadas; a articulação das PMTs, visando à atuação mais ativa de colocação do

trabalhador; e o aumento da eficiência, a partir do corte de gastos e focalização do atendimento. Essas reformas, é válido notar, faziam parte de uma agenda que toma o quadro macroeconômico como dado, buscando atuar sobre a oferta de mão de obra, através de políticas de mercado que têm por objetivo inserir o indivíduo numa economia já em pleno funcionamento, tal qual acontece nos países desenvolvidos.

A crítica a essa visão é que essas medidas desconsideram o lado da demanda. Nessa outra concepção, se acreditava que as PMTs tinham pouco efeito no país graças às condições do capitalismo tardio já citado no capítulo anterior, fazendo com que não houvesse no país um mercado estruturado para absorver a massa de trabalhadores contemplados pelas PMTs. Nesse caso, seria necessário atuar no lado da demanda de mão de obra, a partir de programas de geração de emprego e renda, que em conjunto com as demais atividades clássicas do serviço público, passariam a atuar de maneira efetiva em um cenário de crescimento econômico (MORETTO, 2007).

No cerne dessa discussão, o debate acerca da constituição do SPETR ganha destaque na segunda metade dos anos 2000, quando o governo percebe que a construção do sistema deveria levar em conta todo um conjunto de políticas (econômicas, sociais, dentre outras) para se atingir a estruturação desejada do mercado de trabalho. A partir do aprimoramento das funções básicas do SPE, coordenando as atividades de intermediação, qualificação profissional e administração do seguro-desemprego em prol do objetivo comum de organização do mercado, seria possível almejar maior inclusão produtiva e expandir os serviços para a tentativa de inserção de grupos vulneráveis e incentivo ao empreendedorismo de pequeno porte, por exemplo.

Quanto às funções básicas do SPE, Moretto (2007) destacava a estruturação de serviços autônomos para as atividades de intermediação, o que vai ao encontro das diretrizes dos países desenvolvidos acerca da promoção da autonomia dos *jobseekers*. A busca da ativação das políticas seria uma das diretrizes estruturantes para a construção do SPETR brasileiro, que deveria ser baseado na rápida intervenção para com os indivíduos desempregados.

Sobre a capacitação, o autor falava da necessidade de instituição de mecanismos de certificação profissional, buscando articular a política de emprego com as políticas de educação, a partir de um diálogo mais próximo com o Ministério da Educação e entidades do Sistema S. As tentativas de investimento em qualificação, que tiveram resultados pouco significativos no final do século XX (tanto com o Planfor quanto com o PNQ), representavam um importante eixo das ações do serviço público, de modo que até hoje a força de trabalho

brasileira se encontra defasada. Como essas iniciativas não tiveram êxito na formação da mão de obra, o Brasil encontrava ainda dificuldades nesse âmbito, “haja vista que se associava o desemprego como decorrente da inadequação do perfil dos trabalhadores frente às novas exigências do mercado de trabalho” (MORETTO, 2007, p. 235). Os desafios em torno da qualificação, portanto, permaneciam em torno da ausência de uma política efetiva, que se associasse com as demais ações, principalmente a intermediação, no intuito de capacitar o trabalhador para as necessidades laborais do mercado.

Por fim, em se tratando da função de habilitação do seguro-desemprego, que de fato é uma das mais bem sucedidas do SPETR, o autor teceu poucas críticas para sua melhora, dando ênfase na expansão da rotina de recusa<sup>12</sup> e na ampliação da cobertura do benefício para grupos mais vulneráveis. Salienta-se que todas essas políticas deveriam funcionar de forma sistêmica e conversando entre si, para que a centralização dos serviços permita uma maior efetividade das PMTs no objetivo comum do sistema de buscar de maneira mais rápida a (re) inserção do indivíduo.

Vale ressaltar também que as direções para o fortalecimento do sistema público de emprego brasileiro enfatizadas à época podem ser trazidas para os dias atuais, uma vez que, sem desconsiderar os avanços conquistados nas décadas anteriores, ainda há um enorme nicho para o desenvolvimento das políticas de mercado de trabalho no país. Nesse sentido, Moretto (2007) aponta como importantes desafios para o aprimoramento das atividades do SPE:

“a necessidade de introdução de mecanismos de monitoramento e avaliação; do fortalecimento da participação de empregadores e de outras entidades públicas e privadas; de informatização das ações; da criação de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para os segmentos em condições de vulnerabilidade; e do desenvolvimento de novas metodologias para operacionalização das políticas” (MORETTO, 2007 p. 241).

E para que a consolidação do serviço público pudesse culminar num avanço estratégico para a organização do mercado de trabalho, Moretto (2007) elenca ainda algumas condições para que ela ocorresse, que seriam um ambiente econômico favorável, a boa regulação do trabalho e a integração de políticas sociais.

O primeiro se mostra essencial na medida em que apenas a partir da geração de postos de trabalho pelo dinamismo da economia é que se consegue incorporar o trabalhador e permitir a plena atuação das políticas de mercado. A perda de dinamismo que caracterizou a

---

<sup>12</sup> Procedimento de suspensão do benefício de seguro-desemprego em decorrência das ocasiões em que o beneficiado recusa um emprego no momento do cadastramento ou não atende, três vezes seguidas, o chamado para um novo posto de trabalho.

década de oitenta não permitia a incorporação da população e freava a atuação do SINE, que apesar da significativa melhora ao longo dos anos ainda possuía um baixíssimo aproveitamento das vagas ofertadas. Com a retomada do crescimento do produto a partir dos anos 2000, pôde-se obter um alento para as políticas de emprego, mas ainda muito aquém do desejável (MORETTO, 2007).

Outro condicionante, a regulação do trabalho, é apontada pelo autor como um influenciador da efetividade do SPE, de forma que a flexibilização das relações trabalhistas, principalmente a partir da década de oitenta, impunham uma alta rotatividade e o aumento de formas atípicas de ocupação. Isso acabava por corroer a organização do mercado de trabalho e agravar a heterogeneidade já quase intrínseca das ocupações no país, que dificulta a atuação das PMTs (MORETTO, 2007).

As políticas sociais, por fim, contribuiriam para melhorar a condição de sobrevivência da população na situação de inatividade. Tanto pelo lado do sistema previdenciário, fornecendo ao indivíduo condições de se manter sem a necessidade de outra ocupação, quanto pelo lado da educação, que facilitaria a transição do jovem da inatividade para a atividade, essas políticas permitem a contenção do excesso de oferta de mão de obra, auxiliando o serviço público a atuar nos seus principais demandantes, que seriam a população em idade ativa.

De maneira geral, o SPE tem potencial para organizar o mercado de trabalho e facilitar as relações trabalhistas, desde que conte com as condicionantes favoráveis para sua atuação. Através da coordenação das suas funções, o sistema tem capacidade de reduzir o tempo de transição do cidadão de um emprego para o outro, fornecendo-lhe amparo e proteção de renda nessa transição, cumprindo bem o seu papel de instrumento de gestão do emprego, trabalho e renda para o governo. Na próxima seção, mostraremos o quadro mais atual do mercado de trabalho brasileiro, demonstrando o cenário econômico mais recente do país e o quanto (pouco) se avançou no desenvolvimento das PMTs.

## **2.6. O passado recente do mercado de trabalho no Brasil**

Ainda que muito distante da configuração adequada do mercado de trabalho, o Brasil chega ao ano de 2010 com um cenário positivo nas questões de trabalho e renda. O país conseguiu amenizar uma situação de altas taxas de desemprego e informalidade advindas da década anterior a partir de políticas de expansão de crédito, transferência de renda e recuperação do poder de compra real do salário mínimo. Apesar de sentir efeitos como a

variação negativa do PIB e um leve aumento da taxa de desemprego, o Brasil reagiu bem à deflagrada crise internacional em 2008, atingindo um crescimento de 7,5% do produto interno em 2010 e uma taxa de desemprego de 6,2% em 2011, marcando o melhor resultado desde 2003 (IPEA, 2012). Esses resultados foram decorrentes de uma boa combinação de expansão da atividade econômica com políticas setoriais de ampliação da base do mercado interno.

Outro aspecto importante se deu no crescimento do emprego formal, com uma expansão deste enquanto proporção total das formas de ocupação. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, a taxa de informalidade, que era de 43,72% em 2004, reduziu para uma média de 36,82% em 2010, apresentando ainda tendências de queda nos semestres seguintes (IPEA, 2012). Ademais, o crescimento da renda média do trabalhador brasileiro completou o bom desempenho do mercado de trabalho conferido na época. Como ressalva, o relatório de acompanhamento e análise das políticas sociais elaborado pelo IPEA ressaltava que:

“a melhoria dos indicadores do mercado de trabalho no Brasil requer uma série de ações e políticas tanto no sentido de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas, para que os trabalhadores não fiquem lesados em seus direitos, quanto de incluir uma parte considerável da população economicamente ativa (PEA) que permanece na situação de desemprego involuntário. No primeiro caso, as ações de fiscalização do trabalho precisam seguir o ritmo deste crescimento do emprego, e no segundo, as ações de intermediação e qualificação profissional são de suma importância para possibilitar maior oportunidade de inclusão, sobretudo aos trabalhadores mais pobres” (IPEA, 2012).

Passados os dois mandatos do presidente Lula (2003 a 2010), os bons resultados alcançados no período foram se esvaindo a partir de 2011. O crescimento econômico se manteve positivo até meados de 2013, mas desacelerando e chegando à estagnação em 2014, para então enfrentar uma recessão de 3,8% em 2015, quando o nível elevado de preços, a contenção de gastos públicos e a instabilidade política marcavam o cenário de desconfiança já no início do segundo governo de Dilma Rousseff. Quanto ao quadro do mercado de trabalho brasileiro, a taxa de desemprego conseguiu se manter mais ou menos estável até 2015, subindo significativamente a partir de então. Outro sério desafio se dava no grau de informalidade, que apesar de conferir algum avanço nos anos anteriores, ainda possuía uma elevada proporção de aproximadamente 34% de empregos informais em 2012.

Nesse quadro geral de pouco avanço, ocorreram algumas exceções. As mais significativas foram os esforços feitos no campo da qualificação, em que a medida mais notável foi a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) em 2011, que buscou ampliar a oferta de cursos de educação profissional e



tecnológica, fornecendo acesso em instituições públicas e privadas, oportunidades de capacitação em articulação com políticas de geração de renda, ofertas de cursos a distância, dentre outras ações. O programa, lançado durante o primeiro governo Dilma, buscava atender principalmente estudantes da rede pública de ensino, trabalhadores e beneficiários de programas federais de transferência de renda.

Apesar da não existência de uma avaliação mais precisa, o Pronatec cumpriu sua meta estipulada de oito milhões de matrículas para o período entre 2011 e 2014, apresentando, ao menos em números, uma ampliação considerável da oferta de educação profissional no Brasil. Entretanto, o governo da presidenta Dilma pecou por não evidenciar a qualidade dos cursos ofertados, fazendo com que houvesse diversas críticas em torno do acelerado crescimento do número de matrículas, mas sem que isso se repercutisse numa formação adequada dos alunos, com a respectiva inserção destes no mercado de trabalho (GOMES, 2016), ainda mais com as expectativas não cumpridas dos programas antecessores Planfor e PNQ. Ademais, o alto orçamento destinado ao Pronatec, estimado em cerca de R\$ 10 bilhões de reais, contribuiu para uma avaliação qualitativa não tão positiva do programa, que também contou com um elevado índice de evasão. Ou seja, como já fora visto anteriormente, muito pouco se avançou na tentativa de qualificação da mão de obra, fazendo com que os resultados para o aumento empregabilidade, especialmente daqueles grupos mais vulneráveis, ainda se dessem de maneira bem rasa.

Da mesma forma, a atividade de intermediação, política ativa de inserção dos trabalhadores, também permaneceu praticamente inalterada no período. A análise financeira do FAT revela que em 2009 e 2010 o recurso teve resultados deficitários, implicando numa queda real muito grande dos investimentos em programas de qualificação e intermediação, enfraquecendo dois dos pilares do SPETR, justamente em um momento onde a qualificação profissional estava na agenda política (IPEA, 2012). Nos anos posteriores, o resultado nominal do FAT voltou a ser positivo, mas o aumento dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial (10,1% e 12,8%, respectivamente, em 2011) fizeram com que novamente as atividades de intermediação e qualificação profissional fossem deixadas de lado (IPEA, 2014). Isso explica em parte o caráter restritivo das políticas ativas de mercado de trabalho em anos mais recentes. Enquanto o seguro-desemprego operava (e ainda opera) num nível razoável de cobertura e satisfação, o governo, que em tese teria um plano político mais voltado aos trabalhadores, ironicamente não desenvolveu e articulou as PMTs no sentido de promover uma maior empregabilidade e inserção dos indivíduos no mercado de trabalho.

A partir de 2014, a economia brasileira passa a sofrer forte desaceleração do crescimento e do nível de atividade, com o mercado de trabalho passando por uma forte deterioração e sucessivas retrações do nível de ocupação e renda, além da elevação do desemprego (IPEA, 2017). O período que se estende desde o início da segunda década do século XXI é marcado pelo arrefecimento econômico e a perda de dinamismo do mercado, acompanhado por um quadro em que as PMTs ficaram praticamente estagnadas. O sistema público de emprego do Brasil encontra então diversas limitações e dificuldades, que vão desde o excesso de trabalhadores com baixa qualificação até o alto grau de informalidade e a grande rotatividade das ocupações. Ademais, o ambiente de baixo crescimento enfraqueceu a atuação do serviço público, uma vez que este depende da criação de postos de trabalho para que se possa colocar o indivíduo na situação de atividade. Cabe destacar que a intermediação não se configura como uma política de emprego, no sentido de geração de vagas para o mercado, mas numa ferramenta que visa aproximar o *matching* (combinação) entre as vagas existentes e os *jobseekers* (indivíduos em busca de emprego).

Como resultado desse cenário, vê-se que os desafios identificados nos anos 2000 não têm sido equacionados, de forma que o Brasil chega aos dias de hoje preservando os mesmos problemas e dificuldades vivenciados desde o início do século XXI. A falta de coordenação das políticas, principalmente, não incentivou a organização do mercado de trabalho, que agora além de permanecer desestruturado ainda não conta com o dinamismo econômico e a estabilidade política que vigorara até meados de 2010. De forma geral, o enfraquecimento da atividade econômica até 2016 foi um fator preponderante para a deterioração do financiamento das políticas ativas e passivas de proteção ao trabalhador (IPEA, 2017), trazendo novamente à tona o debate acerca da estruturação do mercado de trabalho nacional.

O próximo capítulo irá trazer a discussão das PMTs para Minas Gerais, mostrando as iniciativas que foram feitas em âmbito estadual e trazendo uma análise regionalizada da IMO. A partir da análise do desempenho da atividade nos postos de atendimento do SINE dos municípios mineiros, traremos as direções e boas práticas desenvolvidas no estado para o aperfeiçoamento da intermediação.

### **3. O MERCADO DE TRABALHO E A ATIVIDADE DE INTERMEDIACÃO EM MINAS GERAIS**

#### **3.1. Panorama das Políticas de Mercado de Trabalho em Minas Gerais**

Desde 1977, dois anos após a instituição do Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Ministério do Trabalho (MTE) realiza convênios de cooperação técnica entre União e entes federados, os quais atuam através de suas Secretarias de Estado voltadas para as políticas de emprego, – no caso mineiro, a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) cumpre hoje esse papel – objetivando a integração e operacionalização das funções e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no âmbito do SINE (MOREIRA, 2014). Os estados, por sua vez, celebram convênios com os municípios no intuito de atender toda a população abrangida pelo seu território.

Desde que foram criados, tanto o SINE quanto o modelo de convênio adotado sofreram pouquíssimas alterações, trazendo até os dias de hoje elementos e limitações que impedem o pleno funcionamento das políticas de mercado de trabalho (PMTs). Mesmo com a série de mudanças ocorrida no mundo do trabalho durante essas quatro décadas, o sistema pareceu não ter se adaptado e ainda hoje incorre em diversos problemas administrativos e estruturais, além de não apresentar resultados significativos para as atividades que se propõe. Apesar dos avanços já relatados no capítulo anterior em relação ao debate e aprimoramento das PMTs no Brasil, o que se nota ainda é o fraco desempenho das iniciativas governamentais para o trato com as questões de emprego, trabalho e renda.

Nesse período, o estado de Minas Gerais refletiu aproximadamente os mesmos resultados econômicos conferidos para o Brasil, chegando ao século XXI com um mercado pouco estruturado e diversos problemas a serem resolvidos. Por volta do ano de 2003, enquanto o país começava a se recuperar economicamente das décadas anteriores e ganhar destaque no avanço das PMTs, Minas Gerais se encontrava numa complicada situação fiscal e com uma baixa capacidade de investimento, exigindo um ajuste urgente das contas públicas e a retomada do equilíbrio no balanço de pagamentos. Nesse contexto, o estado passou por uma mudança de sua estrutura burocrática, alterando a abordagem gerencial e a sua capacidade de prover serviços públicos (SOUZA, 2011).

Com o objetivo de equilibrar as finanças públicas, é implementado o chamado Choque de Gestão, durante o primeiro ano do mandato de Aécio Neves (2003). A política consistia numa tentativa do governo mineiro de reverter o quadro de déficits públicos a partir de

reformas estruturais (como a diminuição do número de Secretarias de Estado), do enxugamento da máquina pública, bonificação de servidores de acordo com metas e resultados alcançados, além da forte tendência de corte de gastos e outras medidas inspiradas no setor privado. A política se desenvolveu sob a alcunha de modernização da administração, trazendo uma série de reformas que buscava a maior eficiência e um desenho institucional mais dinâmico para o Estado.

Sua proposta era de ajudar a conter a questão do déficit fiscal no estado implementando ferramentas de gestão da iniciativa privada com planos de ação e projetos detalhados, além de tentar promover a geração de emprego por meio de iniciativas e incentivos à inclusão dos jovens, mulheres e outros grupos de maior vulnerabilidade. As políticas de emprego à época operavam num contexto em que o Brasil vinha se recuperando das décadas anteriores e conferindo um bom desempenho econômico, que permitia a maior incorporação da mão de obra pelas atividades do SPE e dando um dinamismo nas políticas voltadas ao mercado de trabalho.

Em 2007, já no segundo mandato de Aécio Neves, o Choque de Gestão evoluiu para outro modelo que foi chamado Estado para Resultados, mas que ainda buscava estruturar uma administração mais eficiente, direcionada para o cumprimento de metas. Foram desenvolvidos os projetos estruturadores, no intuito de se atingir os objetivos estratégicos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) - que consiste na ferramenta de planejamento de longo prazo do governo. Economicamente, Minas Gerais voltou a ter um bom desempenho no mercado, favorecido pelo bom momento econômico e exportador que passou o país na primeira década dos anos 2000. À época, foi observada a necessidade de se focar na orientação e qualificação profissional, uma vez que a falta de mão de obra qualificada representou um sério problema para a economia mineira durante o período (ANDRADE, 2014).

Como o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) do governo federal não foi capaz de atuar nesse sentido, a SEDESE desenvolveu em 2008 o projeto Usina do Trabalho. Este buscava promover a geração de renda nos municípios contemplados pelo programa Travessia, – programa estruturador do Governo de Minas que atuava através de iniciativas concomitantes em áreas como educação, gestão social, intervenção urbana e geração de renda – almejando a inclusão produtiva do trabalhador em empreendimentos formais e autogestionados (SEDESE, 2014). A Usina do Trabalho representou boa iniciativa do governo, caminhando na direção das práticas adotadas pelas economias desenvolvidas de maior integração com as políticas ativas para a inclusão produtiva do trabalhador. Durante os

dois primeiros anos do projeto, o aporte do governo de Minas foi de aproximadamente R\$ 20 milhões, o que proporcionou a qualificação e capacitação de mais de 25 mil pessoas em centenas de profissões (SEDESE, 2014). Como o Brasil se encontrava numa situação próxima do pleno emprego, as PMTs conseguiam atuar no mercado de maneira mais significativa.

Entretanto, o cenário começou a mudar a partir de 2013, quando os eixos estruturantes das reformas adotadas já não mais surtiam efeito. A crise fiscal voltaria a se agravar, juntamente com o encolhimento das políticas de geração de renda e a perda de dinamismo econômico que se seguiu à crise no estado. É válido ressaltar que a crise político-econômica que afetou todo o país nesse período teve início por volta de 2012, quando o PIB nacional registrou uma brusca queda em relação ao ano anterior. Contudo, devido aos mecanismos de transmissão da política monetária, os resultados no mercado de trabalho foram sentidos apenas no segundo semestre de 2014, e em Minas não foi diferente. A **tabela 3** demonstra o quadro do mercado de trabalho mineiro durante esses anos.

**Tabela 3 – Admissões e Desligamentos em Minas Gerais - 2003-2015**

MINAS GERAIS	2003-2007	2008-2012	2013-2015
<b>Admissões</b>			
Primeiro Emprego	1.345.593	1.488.119	671.921
Reemprego	6.454.998	9.566.237	5.651.271
Início de Contrato por Prazo Determinado	31.771	186.616	248.733
Reintegração	1.726	13.356	5.363
<b>Total</b>	<b>7.834.088</b>	<b>11.254.328</b>	<b>6.577.288</b>
<b>Desligamentos</b>			
Dispensados	5.541.568	6.279.993	4.080.017
Dispensado Com Justa Causa	12.760	109.351	92.517
Dispensado Sem Justa Causa	5.528.808	6.170.642	3.987.500
Espontâneos	1.188.790	2.345.284	1.487.026
Fim de Contrato por Prazo Determinado	29.929	166.338	155.991
Término de Contrato	308.910	1.665.156	982.161
Aposentados	18.148	9.962	3.662
Mortos	19.739	25.692	17.090
<b>Total</b>	<b>7.107.084</b>	<b>10.492.425</b>	<b>6.725.947</b>
<b>Indicadores</b>			
<b>Varição Absoluta</b>	727.004	761.903	<b>-148.659</b>

Fonte: CAGED  
Elaboração própria

É possível notar que durante os primeiros anos analisados ocorreram bons resultados na economia, foi dado fôlego ao mercado de trabalho e aparentemente se diminuiu o déficit

fiscal. Conforme análise da tabela, entre 2003 e 2012 quase 19 milhões de trabalhadores foram admitidos no estado, enquanto aproximadamente 17,5 milhões foram desligados, deixando um saldo positivo de 1.488.907 empregos no período. No entanto, os resultados efetivos observados em avaliação posterior apontaram para a inexistência de um plano estruturador que fosse capaz de promover o desenvolvimento integrado do estado, deixando Minas Gerais numa situação de baixa competitividade e com um déficit nas políticas sociais. Analistas colocam que foram utilizadas diversas técnicas contábeis à época para maquiagem o déficit orçamentário, ao mesmo tempo em que os investimentos em áreas sociais ficaram muito aquém do esperado.

Em decorrência disso, buscou-se mudar o foco da gestão no governo seguinte, quando os antigos modelos foram substituídos pelo que se chamou de Gestão para Cidadania (mas que ainda preservava diversas diretrizes das políticas anteriores), estratégia política que buscava adaptar a nova realidade do estado, trazendo o cidadão para uma posição de protagonismo na concepção e priorização de estratégias governamentais, mas sem negligenciar o equilíbrio fiscal (SOUZA, 2011). O modelo de Gestão para a Cidadania teve como bandeiras a tentativa de regionalização das metas governamentais, a fim de atender os vários territórios de desenvolvimento mineiros e mitigar as desigualdades existentes; o estímulo à cooperação institucional e intersetorial dentro e fora do governo; a estruturação do estado em um modelo transversal de gestão, com aumento da participação social; além da manutenção da preocupação com a qualidade do gasto e o foco nos resultados (ANDRADE, 2014).

Essa nova visão pressupunha uma governança em rede, que buscasse maior integração e menor setorialização das políticas. O PMDI 2011-2030, que ainda está em vigor, estabeleceu 11 redes de desenvolvimento integrado para implementar esse novo modelo de gestão. Essas redes buscavam proporcionar um ambiente favorável de cooperação para a consecução de políticas públicas, culminando no surgimento da Rede Mineira de Trabalho (RMT), enquanto um projeto estratégico de articulação das PMTs (ANDRADE, 2014). No panorama dessas políticas, a qualificação seguia como carro-chefe tanto no âmbito federal quanto no estadual. As iniciativas para capacitação da população puxavam grande parte do orçamento do Estado, com a Usina do Trabalho e o Programa Travessia recebendo uma grande ênfase em Minas Gerais.

O desempenho do mercado foi mantido até 2012, mas a chegada dos efeitos da crise político-econômica por volta de 2014 em diante acabou afetando de forma drástica a economia de todo país, sendo que em Minas Gerais não foi diferente. A alternativa das redes

de trabalho deixou de ser prioridade, sofrendo forte contingenciamento no período. Ainda se observando a **tabela 3**, pode-se perceber que o saldo de empregos que era altamente positivo até o final de 2012 começa a sofrer uma queda vertiginosa em 2013, chegando a ficar negativo no período até 2015. Ou seja, o número de desligamentos ultrapassou o número de admissões nos anos analisados. Essa tendência continuaria até os dias de hoje, com o mercado voltando a se recuperar e conferindo um saldo positivo de empregos apenas no ano de 2018, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do governo federal.

Dessa forma, notou-se que apesar da rápida melhora das contas públicas no começo do modelo de gestão implantado pelos governos do PSDB, o equilíbrio não se manteve nos anos posteriores. Após o término dos mandatos de Aécio Neves e Antonio Anastasia – de 2003 a 2014 – pôde-se perceber que o Choque de Gestão, não obstante os eventuais avanços, falhou enquanto tentativa de produzir um Estado moderno, enxuto e eficiente. Muitos dos gastos foram elevados, com algumas áreas sociais tendo sido deixadas de lado e havendo uma deterioração das PMTs ao longo do tempo.

No plano da qualificação, o projeto Usina do Trabalho foi substituído pelo programa Projovem Trabalhador, que não obteve sucesso e logo foi ofuscado pelo Pronatec do governo federal. Este demonstrou alguns avanços, como fora conferido no capítulo anterior, contando com o governo estadual enquanto elemento articulador de informações acerca da demanda de cursos. O programa, no entanto, deixou de ser articulado em meados de 2016, com o estado de Minas Gerais passando a operar apenas políticas residuais de qualificação.

Pelo lado da outra política ativa de mercado de trabalho, a **tabela 4** demonstra os resultados físicos do atendimento do SINE no período, refletindo como se deu o desempenho da atividade de intermediação de mão de obra, principal porta de entrada do sistema público de emprego.

**Tabela 4 – Indicadores do atendimento do SINE/MG 2001-2015**

<b>Dados de atendimento da rede SINE-MG</b>						
<b>Ano</b>	<b>Inscritos</b>	<b>Vagas</b>	<b>Encaminhados</b>	<b>Colocados</b>	<b>Taxa de Aderência</b>	<b>Colocados/ Inscritos</b>
2001	217.857	28.096	73.264	12.175	43,33%	5,59%
2002	283.009	50.286	122.152	31.031	61,71%	10,96%
2003	338.711	60.457	145.913	43.642	72,19%	12,88%
2004	309.783	64.243	164.651	40.613	63,22%	13,11%
2005	297.168	72.590	186.279	45.021	62,02%	15,15%
2006	298.576	86.147	226.945	49.216	57,13%	16,48%
2007	356.425	105.537	292.062	63.762	60,42%	17,89%
2008	464.247	162.484	433.936	96.404	59,33%	20,77%
2009	539.829	162.682	534.181	94.452	58,06%	17,50%
2010	595.917	222.121	684.842	101.683	45,78%	17,06%
2011	563.227	245.107	699.297	84.533	34,49%	15,01%
2012	592.142	211.401	612.980	58.995	27,91%	9,96%
2013	533.736	205.304	596.905	53.240	25,93%	9,97%
2014	459.743	137.943	494.458	22.835	16,55%	4,97%
2015	371.708	71.110	329.396	20.077	28,23%	5,40%

**Fonte: rede da DAT/SEDESE  
Elaboração própria**

É possível notar que os primeiros anos da última década proporcionaram um bom resultado no desempenho físico do SINE, com aumento do número de inscritos, vagas disponibilizadas, encaminhamentos para entrevistas e colocações no mercado de trabalho. A taxa de aderência – que consiste na razão entre trabalhadores colocados e o número de vagas captadas pelo serviço – permaneceu num patamar de aproximadamente 60% até meados de 2009, proporção bem elevada se comparada ao cenário nacional, mas a razão de trabalhadores colocados em relação aos inscritos configurava um baixo aproveitamento de 17,5% naquele ano (que ainda foi um dos melhores no período analisado). Percebe-se então que os problemas existentes no âmbito federal também se faziam presentes em Minas Gerais, como o baixo aproveitamento de vagas e a baixa proporção de trabalhadores colocados no mercado pelos serviços de intermediação.

Com o decorrer do tempo, essa atividade pareceu ter perdido ainda mais sua efetividade. Apesar do número de trabalhadores inscritos e encaminhados ter mantido uma trajetória crescente, assim como o de vagas captadas junto aos empregadores, o número de colocados não acompanhou esse crescimento, gerando uma taxa de aderência cada vez menor do sistema. Como visto no capítulo anterior, essa taxa revela a atratividade do serviço para os empregadores, uma vez que explicita quantas das vagas oferecidas ao SINE foram



preenchidas pelos trabalhadores encaminhados pelo sistema. A partir do ano de 2010, menos da metade dos postos de trabalho captados foram preenchidos, demonstrando a mesma dificuldade que já fora denotada para o Brasil de se adequar o perfil dos indivíduos às vagas oferecidas.

Nesse sentido, foram desenvolvidas algumas ações no governo de Minas Gerais visando à maior integração das PMTs e o melhor aproveitamento das vagas disponibilizadas. Uma das iniciativas foi a criação da Central de Vagas, que atua de forma complementar ao serviço realizado pelos postos de atendimento, centralizando e coordenando a atividade de intermediação. O projeto, que vigora até hoje, busca manter uma equipe qualificada para atender empregados e empregadores, além de auferir dados mais assertivos do mercado de trabalho, fornecendo informações oportunas para tentar aproximar o *matching* entre trabalhadores e vagas oferecidas.

Mas mesmo com os esforços estaduais no intuito de um fortalecimento das atividades de qualificação e educação profissional, ainda faltava em Minas uma articulação maior entre as PMTs, interligando as atividades do SPETR para a promoção de uma maior inserção do trabalhador mineiro no mercado de trabalho. Nesse sentido, a atividade de **Intermediação de Mão de Obra (IMO)** consiste na principal política ativa para a (re) colocação dos indivíduos na situação de emprego. O objetivo das próximas seções é analisar os resultados da política de IMO em Minas Gerais, ressaltando a sua relevância para o mercado de trabalho, buscando compreender as suas limitações e apontando as direções para o seu aprimoramento no contexto mineiro. Para tal, explicaremos primeiramente como opera o atual modelo de convênio adotado e como se dá o serviço do SINE-MG.

### ***3.1.1. Operacionalização do convênio do SINE***

Como citado anteriormente, um convênio de cooperação técnica e financeira é firmado primeiramente entre o MTE, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), e os estados (através de suas Secretarias de Trabalho e Emprego ou equivalentes), contando ainda com a interveniência do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) para fins de fiscalização e cumprimento dos resultados. Os estados, por sua vez, firmam convênios com os municípios, que atuam também por suas Secretarias de Trabalho ou órgão equivalente. No caso mineiro, foram firmados diversos convênios entre o MTE e o Estado desde 1977, sendo o último o MTE/SPPE/CODEFAT N°008/2012-MG, iniciado em 22 de novembro de 2012. O instrumento, intermediado à época pela antiga Secretaria de Estado de Trabalho e

Emprego (SETE), buscava “estabelecer cooperação técnica e financeira mútua para a manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do SPETR, no âmbito do SINE” (MOREIRA, 2014).

Para entender a dinâmica de funcionamento do SINE e a operacionalização das PMTs, é importante que se descreva brevemente as principais funções de cada parte dos convênios, quais sejam o MTE, as Secretarias de Estado, o CODEFAT e as Secretarias municipais. Primeiramente, ao Ministério do Trabalho competem as funções de: “efetuar a transferência dos recursos financeiros; analisar os relatórios e a prestação de contas; exercer a atividade normativa, o controle e a fiscalização do convênio; dentre outras ações” (MOREIRA, 2014 p. 28). Quanto à Secretaria de Estado, esta fica responsável, entre outras coisas, por: proceder ao atendimento dos trabalhadores; promover as medidas necessárias à execução das ações de IMO, qualificação profissional, fomento de atividades empreendedoras e pesquisas de emprego; manter postos de atendimento em locais de fácil acesso ao trabalhador; manter estrutura operacional adequada para as atividades dos postos de atendimento e assegurar a manutenção de equipe técnica e gerencial bem preparada (convênio MTE/SPPE/CODEFAT N°008/2012-MG). Por fim, cabe ao CODEFAT propor os critérios para a transferência de recursos, avaliando e monitorando o impacto e a gestão da fonte de financiamento, além do cumprimento das metas estabelecidas.

Do outro lado, o governo de Minas Gerais firma com os municípios outros convênios de cooperação técnica. Respeitando os critérios estabelecidos, os municípios podem solicitar a abertura de uma unidade do SINE <sup>13</sup> em seu território, passando a atender o trabalhador e executar as ações propostas no Plano de Trabalho, que implicam em atividades como intermediação de mão de obra; habilitação de seguro-desemprego; qualificação profissional; fomento às atividades empreendedoras; informações sobre o mercado de trabalho; assim como outras ações visando à capacitação do trabalhador, tal qual o desenvolvimento de competências básicas, a inclusão digital e elevação de escolaridade (MOREIRA, 2014).

Uma vez recebidos os recursos, os municípios ficam responsáveis por ceder o local de funcionamento da unidade; disponibilizar e custear linha telefônica; responsabilizar-se pelas despesas e pelo suprimento adequado de insumos para o funcionamento da unidade; zelar pela conservação, segurança e manutenção dos equipamentos cedidos pela secretaria; assim como outras medidas que visam à operacionalização do atendimento. Em contrapartida, a Secretaria

---

<sup>13</sup>Para além das unidades de atendimento do SINE, o governo de Minas Gerais conta ainda com as Unidades de Atendimento Integrado (UAI), que serão descritas na última seção. Criadas em 2007, sob gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), as UAIs são agências que visam facilitar a relação do Estado com o cidadão, com as empresas e com o próprio governo.

estadual deve monitorar e avaliar as unidades; realizar a capacitação e o treinamento dos funcionários; disponibilizar os equipamentos e materiais para o uso dos funcionários; oferecer infraestrutura tecnológica para boa execução dos serviços e avaliar o desempenho anualmente de todos os funcionários (MOREIRA, 2014).

No caso específico de Minas Gerais, o convênio citado anteriormente está em vigor até hoje. A SETE, criada em 2011 no âmbito estadual, foi responsável por firmar o acordo com o MTE, que segundo o último Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO), disponível na SEDESE, propunha um valor global de R\$ 60.947.097,06, sendo o repasse do FAT no valor de R\$ 54.852.387,33 e a contrapartida do governo estadual no valor de R\$ 6.094.709,73. Essa quantia deveria ser utilizada para a execução de 10.082.675 serviços do SINE, dos quais 9.720.420 seriam atendimentos e 362.255 colocações de trabalhadores no mercado de trabalho. O objeto se dividiria em quatro etapas, com encerramento no dia 26 de novembro de 2017, até que este foi prorrogado para novembro de 2018. Para cada etapa, estava estipulado um valor de repasse e as metas dos serviços que deveriam ser realizados no período.

No entanto, com a chegada dos efeitos da crise política e financeira a partir de 2013 e o anúncio do corte de gastos em diversas áreas da política de emprego, foram realizadas apenas duas das etapas do convênio, e com um orçamento bem menor que o previsto inicialmente. No ano de 2014, devido à necessidade de enxugamento da máquina pública, a SETE foi fundida com a então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, dando origem à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), a qual passou a gerir o convênio de prestação de serviços do SINE. No contexto de crise, foram necessárias diversas medidas para viabilizar a continuidade das operações do sistema.

Do orçamento inicialmente previsto, na casa dos 60 milhões de reais, foi repassado apenas cerca de um terço do valor, o que forçou o governo de Minas Gerais a reformular o atendimento do SINE no estado, fosse fechando algumas unidades - inclusive o projeto piloto da Unidade de Atendimento ao Trabalhador (UAT) em Belo Horizonte - ou cortando diversos serviços dos postos, como internet, telefonia, ou até mesmo energia. Isso explica em parte os maus resultados conferidos para as atividades do SINE observados na **tabela 4**, no que diz respeito às ações de IMO. A falta de estrutura das unidades e a ausência de recursos para prover os insumos básicos necessários ao bom atendimento do trabalhador fizeram com que os postos fossem sucateados, muitas vezes contando com profissionais desqualificados e uma equipe técnica despreparada para tentar combinar os usuários com as vagas ofertadas pelo sistema.

Dessa forma, mesmo compreendendo a importância da atividade de intermediação, assim como das demais PMTs que compõem o quadro do SPETR, a SEDESE se viu na impossibilidade de ofertar esses serviços para o trabalhador de maneira adequada, comprometendo sua capacidade de atuar ativamente na inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, principalmente aqueles em situação de desemprego. A estrutura rígida do convênio, desconsiderando os serviços do SINE como uma atividade de prestação continuada, dentre outras características que limitam a atuação dos governos estaduais na consecução das suas políticas públicas de mercado, são outros fatores que contribuem para esse balanço negativo das PMTs em Minas Gerais. Nas próximas seções será aprofundado o estudo da atividade de intermediação, apontando seu desempenho e suas limitações dentro do estado. A partir daí, serão mostradas as direções que podem ser seguidas – algumas, inclusive, já em andamento – visando fortalecer a IMO no âmbito estadual.

### **3.2. Desempenho da Intermediação de Mão de Obra em Minas Gerais**

Nesse ponto, já se sabe como se deu a construção do serviço público de emprego no Brasil e em Minas Gerais, quais elementos ajudaram a formar o debate acerca das políticas públicas de mercado de trabalho e o que se avançou até os dias de hoje. Foi colocada a importância de integrar as PMTs no âmbito do SPETR, além da necessidade de se investir mais em políticas ativas, devido à capacidade que estas têm de estruturar o mercado e promover a inclusão produtiva do trabalhador. Agora será feita uma análise mais profunda de como se dá a atividade de intermediação de mão de obra em Minas Gerais, trazendo o que há de mais recente dentro da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) sobre as questões de emprego, trabalho e renda.

Para entender a capilaridade da rede de atendimento do SINE no estado, foi feito o levantamento de algumas das unidades que estão atualmente em funcionamento, buscando traçar um panorama do serviço de IMO. Para isso foram levados em conta os dados disponíveis na Diretoria de Atendimento ao Trabalhador (DAT) da Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE) e uma análise qualitativa com base em um questionário aplicado em alguns municípios selecionados. Mas antes de apresentar a análise regional, com as práticas e dificuldades enfrentadas pelos postos de atendimento, primeiro há que se tecer alguns comentários acerca do desenvolvimento da IMO no âmbito do governo estadual, que atua por meio da SEDESE. A fim de que se compreenda o processo de intermediação, serão expostas as etapas do atendimento físico dessa atividade, de forma que se possa entender onde se

encontram os principais gargalos da política. Para isso, foram consultados gestores que trabalham na SEDESE e o Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) do convênio do SINE, que expõe uma breve análise do serviço de intermediação em Minas nos últimos anos.

A atividade de intermediação acontece em dois sentidos, tanto do lado do trabalhador quanto do empregador. Para buscar uma vaga de emprego, o cidadão deve primeiramente se dirigir a um posto do SINE em seu município ou região mais próxima e efetuar sua inscrição e cadastro no Sistema Mais Emprego. Essa plataforma informatizada foi instituída em 2011 em todos os estados visando integrar as PMTs e reunir em um só lugar as informações sobre trabalhadores e vagas disponibilizadas nas agências de emprego do SINE por todo o país (DIEESE, 2016). Devido à evolução da plataforma, o trabalhador pôde passar a realizar seu auto-encaminhamento pela internet através do portal disponibilizado *online*, sem a necessidade de comparecer ao posto.

Após o cadastramento no Sistema Mais Emprego são consultadas as vagas disponíveis de acordo com o perfil do trabalhador, para que este possa então ser encaminhado ao processo de seleção da respectiva empresa. Uma vez que o atendente verifica a existência de combinação do perfil do indivíduo com o da ocupação é feito o contato para convocá-lo ao processo seletivo. A partir daí é emitida a carta de encaminhamento, a qual é arquivada pela SEDESE para comprovação de que a intermediação dos trabalhadores foi realizada. Nesse ponto encontra-se o primeiro problema no processo de intermediação, que é a grande dificuldade em receber as cartas de retorno dos empregadores, segundo aponta o RCO do convênio. Seja por alegações de perda ou desvios no correio, pela ausência de carimbo ou assinatura do responsável pela empresa, ou simplesmente pela não devolução das cartas, muitas das colocações que são realizadas por telefone acabam ficando sem lançamento no sistema, impedindo a comprovação do atendimento feito ao trabalhador.

Como cada indivíduo pode ser encaminhado para até três vagas por atendimento, o número de encaminhamentos muitas vezes supera o de inscrições. Daí surge outro problema, que decorre do alto número de encaminhados comparado à quantidade de vagas ofertadas. Esse fato pode resultar de: omissões do trabalhador quanto a informações como escolaridade e realização de cursos, que não necessitam comprovação ao se executar o cadastro no sistema; à rejeição da vaga pelo trabalhador, que mesmo quando se encaixa no perfil da ocupação pode recusar a vaga por estar insatisfeito com o salário ou carga horária; à obrigação de se encaminhar todos aqueles indivíduos requerentes do seguro-desemprego a uma vaga caso esta apresente condições similares a de seu último emprego; e ao fato de que muitas das vagas captadas não exigem experiência, enquadrando grande parte dos trabalhadores no seu perfil

(MOREIRA, 2014). A consequência disso é que muitas vezes são realizados encaminhamentos desqualificados, que não atendem os requisitos ou que estão fora do perfil exigido pelo empregador, o que acarreta também uma perda de credibilidade do serviço público.

Seguindo no processo, após o encaminhamento, supridos os requisitos e mediante aprovação na seleção da empresa, ocorre a colocação do trabalhador, consumando o processo de intermediação de mão de obra realizado pelo SINE. O retorno da carta de encaminhamento com as informações de admissão à agência consolida e computa a colocação do candidato no mercado formal de trabalho (MOREIRA, 2014). Essas informações sobre o aceite ou a reprovação do trabalhador no processo de seleção são fundamentais também para a administração do seguro-desemprego, que pode ser liberado ou bloqueado em decorrência da colocação do indivíduo em um posto de trabalho. Segundo o RCO, os principais problemas no momento dessa etapa são o perfil das vagas captadas, que em sua maioria são de pouca especialização, com baixos salários e condições de trabalho pouca atrativas, como extensa jornada ou grande distância de casa.

Nesse sentido, convém mencionar que a atividade de intermediação no Brasil de uma maneira geral compartilha algumas características peculiares, como o excesso relativo de vagas para trabalhos que exigem menor escolaridade, ou a discrepância na distribuição de inscritos, encaminhados, colocados e vagas captadas nas diferentes regiões do país. Os dados indicam que as vagas com mais colocações do SINE são justamente aquelas com menor requisito de idade, escolaridade e experiência, enquanto há diversas limitações da IMO para colocar trabalhadores nas vagas que exigem maior qualificação (DIEESE, 2016). No caso mineiro percebe-se que o quadro da intermediação caminha na mesma direção do país, de forma que a maioria das empresas oferta vagas com baixa remuneração e que demandam mão de obra pouco capacitada. Não obstante, o processo se encerra com a colocação do indivíduo em uma das vagas captadas pelo sistema.

Visto o lado do trabalhador na busca de emprego pelo SINE, agora será mostrada a outra parte da intermediação, marcada pela captação e administração de vagas feita pelas agências para com as empresas. A parte de captação pode ser realizada de maneira ativa ou passiva. Esta se dá por iniciativa das empresas, quando elas entram em contato com uma unidade do SINE para oferecer suas vagas. Todavia, a falta de divulgação e publicidade da atividade de IMO enquanto um serviço público e gratuito é apontada por alguns gestores como uma das causas da baixa quantidade de vagas ofertadas. Além de oferecerem poucas ocupações, as que são oferecidas geralmente são as com menores rendimentos e que exigem

escolaridade mais baixa, como visto anteriormente. No intuito de contornar esses problemas, os governos estaduais passaram a operar mais ativamente nessa etapa.

A captação ativa ocorre quando o próprio sistema busca a articulação de vagas disponíveis com as empresas do mercado, entrando em contato e tentando atrair a atenção dos empresários para obter o maior número de vagas possível (MOREIRA, 2014). Nesse aspecto o governo de Minas Gerais lançou uma importante plataforma chamada Busca Ativa em 2017, que procurava ter uma melhor interlocução com os empregadores e promover um maior aporte informacional do mercado de trabalho local para os postos de atendimento do SINE. A descrição mais detalhada do projeto aparecerá na próxima seção, uma vez que a iniciativa, assim como a criação da Central de Vagas também na mesma época, representou um avanço significativo na atividade de intermediação no âmbito estadual.

Quanto à administração de vagas, é um processo que ocorre após o encaminhamento do candidato e tem por objetivo recolher as informações acerca das colocações realizadas pelo SINE. Depois de passadas as etapas anteriores, as unidades de atendimento buscam o contato com as empresas para verificar se o trabalhador colocado foi encaminhado pelo sistema, registrando e computando o preenchimento da vaga para o cumprimento de suas metas. Como visto anteriormente, as dificuldades de obter esse retorno das empresas, seja qual for o motivo, prejudica a auferição da execução do serviço de intermediação pelo SINE. Ademais, outros problemas relatados para a atividade de IMO são a falta de padronização e orientação dos procedimentos de captação e administração das vagas, que provocam uma divergência muito grande na realização das ações e no alcance de resultados dos diversos postos de atendimento dentro do estado.

Tendo isso em vista, buscou-se verificar como se deu o desempenho regionalizado do SINE em Minas Gerais entre os anos de 2016 e 2017.<sup>14</sup> Os resultados da pesquisa serão apresentados a seguir.

### ***3.2.1. Análise dos postos do SINE nos municípios selecionados***

Buscando aprimorar a visão mais local da intermediação de mão de obra traremos a seguir o desempenho de alguns postos do SINE analisados pela pesquisa. Como a SEDESE conta hoje com 134 unidades operando em todo o território estadual, foi feito um recorte para

---

<sup>14</sup> É importante colocar que os dados analisados, para os anos de 2016 e 2017, apresentam informações das unidades em meio a um contexto de recuperação econômica, de forma que as baixas taxas de emprego e o fraco desempenho do mercado de trabalho não corroboraram para o pleno funcionamento da atividade de intermediação.

viabilizar o estudo e análise dos pontos positivos e negativos da IMO. Com a ajuda de gestores da SEDESE foi elaborado um questionário<sup>15</sup> que compreendesse aspectos importantes para a adequada realização da captação de vagas e demais atividades relacionadas à intermediação. O roteiro, com perguntas objetivas e qualitativas, foi encaminhado à cerca de 30 postos de atendimento do SINE, dos quais 14 responderam à pesquisa em tempo hábil para a análise.

Para definição das unidades a serem analisadas foram excluídos os municípios que continham em 2016 menos de 20 mil ou mais de 150 mil habitantes, a fim de contemplar mercados de trabalho que não fossem muito grandes, como o de Belo Horizonte<sup>16</sup> ou outras cidades pólo, nem muito pequenos, onde a pesquisa poderia não produzir resultados relevantes para fornecer uma direção mais global da intermediação no estado. Dentre as unidades restantes foram selecionadas aquelas que apresentaram as melhores e piores médias (desde que acima de 0%) de taxa de admissão entre 2016 e 2017. Esse indicador, medido pela razão entre colocados pelo serviço público e o total de trabalhadores admitidos no período, foi escolhido por ser capaz de mensurar bem a efetividade da atividade de IMO praticada no SINE.

Vale citar inicialmente que a maioria dos municípios que responderam à pesquisa foram os que apresentaram melhores números para esse indicador, de forma que a sistematização dos dados não representa a média mineira, mas busca entender e apontar quais direções estão sendo tomadas para o bom desempenho da intermediação dentro do estado, além de tentar compreender onde o sistema falha e o que pode ser feito para melhorar.

Ademais, convém ressaltar que as 134 unidades de atendimento do SINE em Minas Gerais apresentam uma grande diversidade de resultados, com municípios conferindo resultados excelentes do ponto de vista da realização da atividade de intermediação, enquanto outros mostram um resultado físico bem abaixo do que seria considerado ideal para a política pública de mercado de trabalho. A tabela e os postos aqui contemplados sinalizam apenas uma parte do sistema, mas que podem indicar pontos cruciais no desenvolvimento da atividade de intermediação no estado.

---

<sup>15</sup> Questionário disponível no apêndice ao final do trabalho.

<sup>16</sup> A iniciativa da Central de Vagas irá tratar de uma particularidade de Belo Horizonte e da região metropolitana na próxima seção, uma vez que o mercado de trabalho da RMBH exige uma dinâmica diferente de atuação do SINE.



**Tabela 5 – Resultado físico da IMO - 2016-2017 (municípios selecionados)**

Unidade de Atendimento	População (2016)	Vagas oferecidas		Encaminhados		Colocados (MTE)		Admitidos (CAGED)	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Araçuaí (UAI)	37.317	155	50	161	71	270	149	975	1.047
Araguari	116.871	813	930	3.758	5.543	782	1.043	9.044	8.481
Arcos	39.537	732	728	4.599	4.509	635	795	5.086	4.002
Buritizeiro	28.251	47	10	98	17	13	13	1.493	1.258
Conselheiro Lafaiete	126.420	736	792	4.603	5.130	559	606	6.312	6.593
Coração de Jesus	27.014	24	210	39	264	27	134	169	163
Igarapé	40.468	521	367	1.878	1.458	195	266	1.714	1.480
Januária	68.420	30	113	62	160	3	8	982	1.088
João Pinheiro	48.472	211	355	458	459	46	54	6.180	6.396
Mariana	59.343	3.999	1.321	7.434	3.723	2.223	1.089	4.432	3.059
Nova Serrana	92.332	831	737	1.239	1.264	64	147	18.319	17.899
Ouro Branco	38.601	642	333	2.159	1.544	310	369	2.865	2.465
Ponte Nova (UAI)	60.188	1.147	1.323	1.481	1.678	1.101	995	4.249	4.338
Três Marias	31.366	358	552	644	1.005	154	361	2.042	2.384

Fonte: rede da DAT/SEDESE; IBGE

Elaboração própria

A **tabela 5** contém os dados físicos das unidades de atendimento do SINE que foram contempladas pela pesquisa e responderam ao questionário acerca da realização da atividade de intermediação nos municípios mineiros. Rapidamente nota-se que alguns postos tiveram um número expressivo de trabalhadores encaminhados, como Araguari, Arcos, Conselheiro Lafaiete, Mariana e Ouro Branco, mesmo se considerado o tamanho de seus mercados de trabalho. Quando perguntadas acerca desse resultado e a que ele seria atribuído, a maioria das unidades apontou o grande número de encaminhamentos como decorrente principalmente do contato com o comércio e a boa relação com as empresas locais, além da divulgação do serviço em redes sociais e na rádio e o bom desempenho dos colaboradores e da equipe de uma maneira geral.

Por outro lado, alguns postos como o de Januária e o de Araçuaí classificaram o número de encaminhamentos como ruim ou insuficiente, e atribuíram esse resultado ao difícil perfil exigido pelos empregadores para algumas ocupações ou à indisponibilidade de vagas. Ademais, em municípios como Araguari a quantidade de pessoas encaminhadas foi avaliada como alta, mas a empregabilidade destas foi colocada como baixa devido à desqualificação profissional dos trabalhadores, enquanto a unidade de João Pinheiro conferiu o número de encaminhamentos como bom, mas não o bastante para sua extensão territorial, muito em

função da falta de funcionários. Em suma, notou-se uma dificuldade na captação de vagas e na adequação do perfil dos indivíduos com as vagas disponíveis, apesar de que em quase todos os casos o número de encaminhamentos foi tido como positivo.

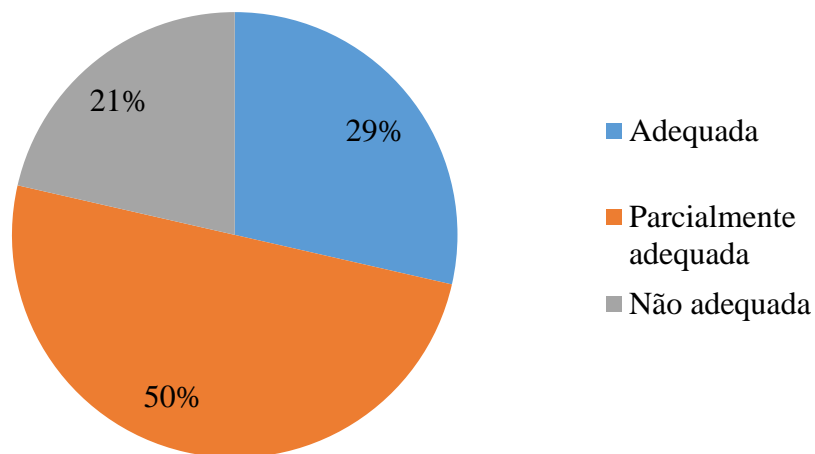
Já em relação ao número de colocações efetivamente feitas no mercado de trabalho pelo serviço de intermediação do SINE, os resultados não foram tão otimistas. Algumas das unidades avaliadas ainda classificaram a quantidade de colocados como boa, principalmente devido ao contexto de crise e recessão por que tem passado o país e Minas Gerais nos últimos anos. Mais uma vez, a parceria com o empresariado local foi elencada como um importante fator de sucesso da intermediação. Entretanto, a maioria das unidades pesquisadas avaliou o número de colocações como razoável, baixo ou muito ruim, atribuído a diversos fatores como baixa escolaridade e falta de qualificação profissional; a cultura de contratação de mão de obra por outros meios que não o serviço público (indicação de conhecidos, por exemplo); a ausência de vagas, muito em decorrência do período de crise; e a dependência de empresas de fora do município para buscar trabalhadores, principalmente para trabalhos de safra, no caso de Araçuaí. Além desses motivos, também foi colocada a carência de investimentos do SINE, provocando falta de pessoal e veículo, dentre outros insumos necessários à boa realização da intermediação.

Essa ausência de investimentos, que foi comentada na primeira seção deste capítulo, decorre do corte no orçamento do convênio celebrado entre a SEDESE e o Ministério do Trabalho. Devido ao contingenciamento dos recursos previstos, diversos serviços precisaram ser cortados das unidades, o que acarretou inclusive o fechamento de algumas. Nessa perspectiva, o questionário buscou averiguar a infraestrutura dos postos dos municípios selecionados e quais recursos ou insumos estariam fazendo falta para a realização da captação de vagas. Surpreendeu o número de unidades que sentia ausência de mais funcionários (8 das 14 avaliadas) e de veículos (7 das 14) para execução de suas atividades. Além disso, foi colocada a falta de serviço de telefonia por três unidades e outros aspectos como salários mais adequados, local com maior segurança ou melhor estrutura física.

Quando perguntados acerca do quadro de funcionários dedicados à intermediação aproximadamente 43% dos gestores responderam que este não era adequado, enquanto 21,4% o consideravam parcialmente adequado e apenas 36% estavam satisfeitos com os funcionários que dispunham. Sobre as atividades realizadas por eles, a maioria das unidades apontou que só fazem a captação passiva, aquela que depende que as empresas venham até o posto de atendimento do SINE para oferecer suas vagas. As principais dificuldades em torno da realização da captação se dão justamente na falta de estrutura em algumas unidades e na

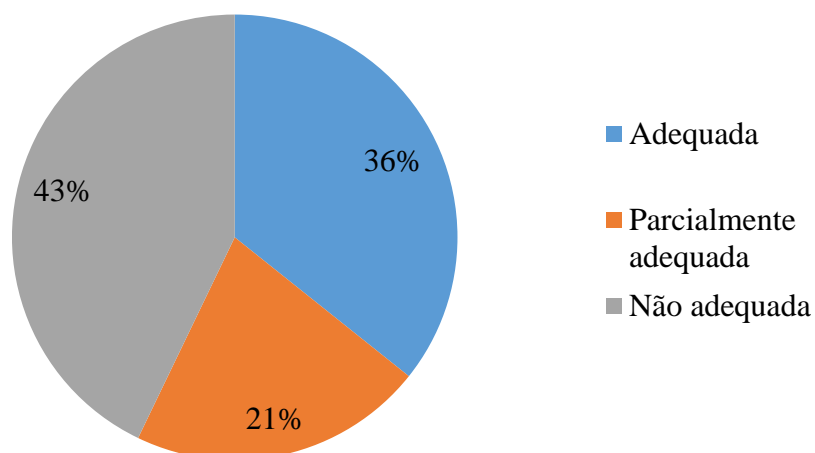
divulgação falha do serviço público para as empresas, que muitas vezes não compreendem o papel do SINE e não oferecem suas vagas. Além disso, alguns municípios apontaram o despreparo dos profissionais dos postos de atendimento para lidar com a intermediação.

**Gráfico 1 – Percepção dos gestores acerca da adequação da estrutura e recursos que dispõe para realização da captação de vagas (telefone, internet, veículos, equipe, espaço físico, etc.)**



Fonte: dados da pesquisa

**Gráfico 2 – Percepção dos gestores acerca da adequação do quadro de funcionários da sua unidade que está dedicado à intermediação**

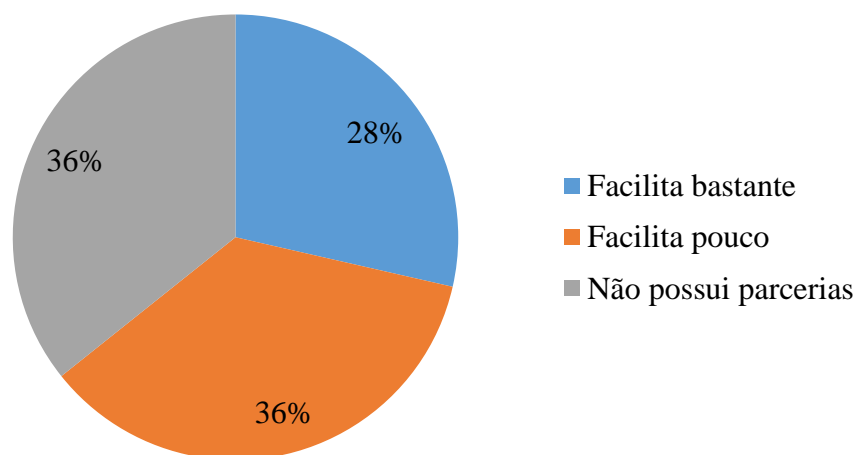


Fonte: dados da pesquisa

Outro importante ponto tratado no questionário diz respeito à existência de parceria dos gestores locais do SINE para com outros órgãos, entidades de classe ou entidades privadas que poderia fortalecer de alguma forma o processo de captação, além, claro, da proximidade com as empresas locais. A maioria delas revelou que possui sim parcerias com outras instituições, mas muitas (35,7% do total) apontaram que facilitam pouco na captação de vagas, conforme pode ser observado no gráfico 3. Já em relação à aproximação com os empresários e apresentação dos serviços de IMO foi possível perceber que grande parte dos municípios não tem participação em eventos empresariais, mas reconhece que isso poderia facilitar o processo.

Quanto às que possuem essa proximidade com as empresas, a unidade de Januária foi a única que relatou que esse elemento não contribuía para a captação, devido a algumas particularidades do município. As demais apontaram a grande ajuda que essa parceria estabelece para o sistema, com destaque para Mariana, onde o gestor revelou que o grande número de empresas parceiras do SINE facilita muito o processo e permite um bom aproveitamento das vagas. Esse resultado pode ser visto inclusive na elevada quantidade de encaminhamentos e colocações no município durante os últimos dois anos, de acordo com a **tabela 5**. Sendo assim, nota-se que a proximidade com o comércio e empresas locais tem gerado melhores resultados que a relação com outros órgãos nos municípios.

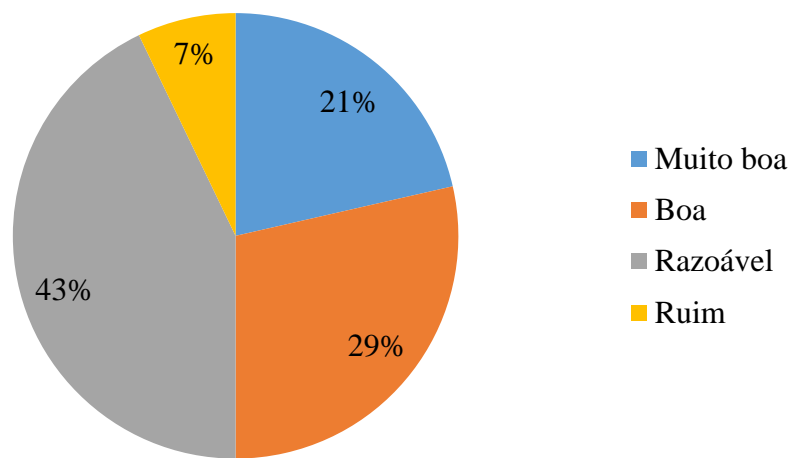
**Gráfico 3 – Grau de facilidade do processo de captação de vagas promovido pela parceria com outros órgãos, entidades privadas ou entidades de classe.**



Fonte: dados da pesquisa

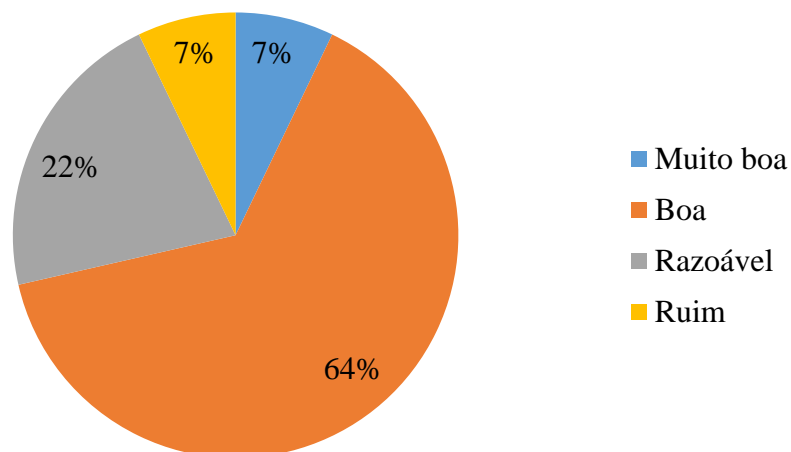
O último ponto abrangido pela pesquisa tratou da divulgação e familiaridade da população com os serviços ofertados pelo SINE. Como pode ser observado nos gráficos 4 e 5, o sistema parece atingir boa parte dos indivíduos em busca por emprego. Em metade dos municípios os gestores consideraram que a disseminação de informações sobre os serviços do SINE era boa ou muito boa à época da pesquisa. Quase 43% dos gestores a considerava razoável e apenas um município apontou a divulgação dos serviços como ruim (Januária).

**Gráfico 4 - Disseminação de informações sobre os serviços do SINE no município**



Fonte: dados da pesquisa

**Gráfico 5 - Abrangência e familiaridade da população para com o SINE**



Fonte: dados da pesquisa

Quanto à abrangência e familiaridade da população com o SINE, o resultado foi ainda melhor, com mais de 70% dos gestores apontando a relação como boa ou muito boa. 21,4% puseram a abrangência do sistema como razoável e novamente apenas um município respondeu que ela era ruim, dessa vez o de Araguari.

Dessa forma, o questionário passou por diversos pontos da execução da atividade de IMO na esfera local, levantando aspectos positivos e negativos da intermediação em alguns dos postos de atendimento do SINE em Minas Gerais. Para verificar a correlação desses elementos com o desempenho das unidades foram calculados alguns indicadores capazes de mensurar de alguma forma a qualidade do serviço de IMO. A **tabela 6** apresenta esses indicadores para os municípios selecionados que responderam o questionário. A partir dela tentaremos abstrair se alguns elementos como estrutura física, parcerias, divulgação do SINE, entre outros, refletem nos resultados das unidades de atendimento.

**Tabela 6 - Indicadores da atividade de IMO - 2016-2017 (municípios selecionados)**

Unidade de Atendimento	População (2016)	Taxa de Admissão <sup>1</sup>		Taxa de efetividade dos encaminhamentos <sup>2</sup>		Taxa de Aderência <sup>3</sup>	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017
Araçuaí (UAI)	37.317	27,7%	14,2%	167,7%	209,9%	174,2%	298,0%
Araguari	116.871	8,6%	12,3%	20,8%	18,8%	96,2%	112,2%
Arcos	39.537	12,5%	19,9%	13,8%	17,6%	86,7%	109,2%
Buritizeiro	28.251	0,9%	1,0%	13,3%	76,5%	27,7%	130,0%
Conselheiro Lafaiete	126.420	8,9%	9,2%	12,1%	11,8%	76,0%	76,5%
Coração de Jesus	27.014	16,0%	82,2%	69,2%	50,8%	112,5%	63,8%
Igarapé	40.468	11,4%	18,0%	10,4%	18,2%	37,4%	72,5%
Januária	68.420	0,3%	0,7%	4,8%	5,0%	10,0%	7,1%
João Pinheiro	48.472	0,7%	0,8%	10,0%	11,8%	21,8%	15,2%
Mariana	59.343	50,2%	35,6%	29,9%	29,3%	55,6%	82,4%
Nova Serrana	92.332	0,3%	0,8%	5,2%	11,6%	7,7%	19,9%
Ouro Branco	38.601	10,8%	15,0%	14,4%	23,9%	48,3%	110,8%
Ponte Nova (UAI)	60.188	25,9%	22,9%	74,3%	59,3%	96,0%	75,2%
Três Marias	31.366	7,5%	15,1%	23,9%	35,9%	43,0%	65,4%

1. Razão entre o número de colocados pelo SINE e o total de pessoas admitidas no município no período.

2. Razão entre o número de colocados pelo SINE e o número de encaminhamentos no período.

3. Razão entre o número de colocados pelo SINE e o total de vagas disponibilizadas no período.

**Fonte: rede da DAT/SEDESE; IBGE; CAGED**

**Elaboração própria**

Conforme afirmado anteriormente, os municípios que responderam à pesquisa, em sua maioria, foram justamente os que apresentaram melhores indicadores, principalmente no que diz respeito à taxa de admissão. Essa taxa, que mede a participação do SINE nos municípios

em relação ao número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho, mensura bem a efetividade da IMO, de forma que foi interessante para o estudo consultar as práticas e iniciativas dos municípios que apresentaram os melhores resultados. Para se ter uma ideia, a taxa média de admissão dos municípios mineiros foi de 2,23% em 2016 e 2,84% em 2017, fazendo com que os índices acima de 10% ou aqueles raros casos acima de 20% sejam realmente surpreendentes.

Ao analisar as melhores taxas de admissão destacamos os municípios de Araçuaí, Arcos, Coração de Jesus, Mariana e Ponte Nova, dos quais o primeiro e o último possuem Unidades de Atendimento Integrado (UAIs). Entre 2016 e 2017, os postos de atendimento do SINE localizados nesses municípios conferiram elevadas taxas de admissão, com uma ocorrência extraordinária de 82,2% no ano passado para a unidade de Coração de Jesus. Esse ponto fora da curva pode ser explicado pelo fato de que, apesar do baixo número de vagas ofertadas no município, quase todas estão disponibilizadas no SINE e são preenchidas pelos trabalhadores inscritos no sistema.

O gestor dessa unidade classificou como boa a divulgação e abrangência do serviço público em seu município e apontou que o quadro de funcionários dedicados à intermediação é adequado, exercendo atividades de captação ativa e passiva, além da convocação e administração de vagas. Os pontos negativos apontados foram a ausência de serviço de telefonia e veículos, além da falta de vagas a serem ofertadas. Quando perguntado sobre o que poderia melhorar a atuação do sistema o gestor respondeu que não havia nenhum ponto de melhoria, apenas que faltava a oferta de mais ocupações, talvez devido ao contexto de crise. Dessa forma, percebe-se que o município, apesar de possuir uma população pequena e um baixo número absoluto de vagas disponíveis, aproveita boa parte dessas vagas através das atividades de captação e da boa familiaridade dos cidadãos com o SINE.

Quanto aos municípios com postos UAI (Araçuaí e Ponte Nova), notou-se que o bom desempenho conseguido nos últimos anos tem muito a ver com a disseminação de informações do SINE para a população. Ambos os municípios não possuem parcerias com empresas locais ou outras entidades que facilitariam o processo de captação, mas consideram o número de colocações e encaminhamentos satisfatório. A gestora de Ponte Nova apontou que seu quadro de funcionários era adequado, mas fazia falta a disponibilidade de veículos para realização da captação.

Já em Araçuaí a falta de funcionários foi um dos problemas colocados, o que impedia inclusive a execução dos serviços de captação de vagas. Impressionou no município a alta ocorrência das taxas de aderência e de efetividade dos encaminhamentos (298% e 209,9%,

respectivamente, em 2017), que pode ser explicada pelo zoneamento do SINE.<sup>17</sup> O gestor de Araçuaí classificou o SINE como um bom sistema, mas apontou que falta pessoal para executar trabalhos externos de captação, uma vez que a inexistência de grandes empresas na cidade exige que se busquem as vagas de outros locais, que foi o que provavelmente impulsionou as taxas extremamente altas na unidade, ficando acima de 100%.

Arcos e Mariana são as outras duas cidades que apresentaram uma elevada taxa de admissão no período analisado. Na primeira o sistema parece operar de maneira bastante significativa. A unidade possui estrutura adequada, parcerias com empresas e outras instituições que facilitam muito o processo de captação, além de uma boa divulgação e abrangência do serviço no município, que permite um alto número de encaminhamentos e colocações no mercado de trabalho.

Já em Mariana o quadro de funcionários e a estrutura deixam um pouco a desejar, com a falta de alguns serviços como telefonia. No entanto, as parcerias e a proximidade com as grandes empresas da região cumprem um papel primordial na disponibilização de vagas pelo sistema. A unidade faz uso do Busca Ativa e aponta a disseminação de informações sobre o SINE como muito boa, o que explica os maiores números de trabalhadores encaminhados e colocados nos dois anos para os municípios selecionados.

Do outro lado, as unidades de Januária, João Pinheiro e Nova Serrana apresentam indicadores bem abaixo da média. A primeira, com uma das piores taxas de admissão, além de não executar atividades de captação, aponta a divulgação dos serviços do SINE como ruim, assim como o número de colocações, que segundo a gestora da unidade decorre também da falta de cultura do município em se utilizar o sistema. Apesar de possuir parcerias com o empresariado local, essa proximidade não surte efeito na captação de vagas, pois os empresários recorrem a outros métodos para contratarem e não vêm no SINE um instrumento facilitador da intermediação de mão de obra. As taxas de aderência e de efetividade dos encaminhamentos também foram as menores registradas, ficando em 7,1% e 5%, respectivamente, em 2017.

O município de João Pinheiro informa ter estrutura inadequada para a captação de vagas, com falta de veículos e um quadro de funcionários insuficiente. Essa falta de funcionários culmina em diversos outros problemas, como a ausência de captação ativa e a dificuldade de aproximação das empresas locais. Apesar de apresentar uma boa familiaridade

---

<sup>17</sup>Conforme explicado pelo Diretor de Atendimento ao Trabalhador da SEDESE, unidades dentro de um mesmo zoneamento podem encaminhar trabalhadores para vagas de outros municípios vizinhos, fazendo com que o número de colocados às vezes exceda o próprio número de vagas do município.



da população para com os serviços do SINE, a gestora da unidade aponta que o sistema precisa recuperar a credibilidade com empresas e cidadãos. Os recorrentes casos de indivíduos que tiveram seus benefícios de seguro-desemprego bloqueados mesmo com justificativas plausíveis, ou a quantidade de vagas não preenchidas pelo SINE, fizeram com que a proximidade entre empresários e trabalhadores fosse se perdendo por intermédio do serviço público. Ademais, o corte de investimentos, como já fora exposto, também atrapalhou a boa execução da intermediação na unidade.

Em Nova Serrana os problemas estruturais também decorrem da falta de veículos e funcionários, além da ausência de material adequado para divulgação do serviço. A unidade não possui parcerias com as empresas, mas a gestora acha que essa proximidade poderia facilitar bastante o trabalho. Apesar de apresentar um alto número de encaminhamentos, poucos deles são efetivamente colocados, ainda mais considerando o grande mercado de trabalho do município, o que acaba por gerar uma das mais baixas taxas de admissão. O baixo aproveitamento das vagas também faz com que a unidade obtenha um dos menores índices de aderência e efetividade dos encaminhamentos.

Tendo isso exposto, foi possível notar que a ocorrência de bons resultados nos indicadores selecionados muitas vezes guarda relação com uma estrutura adequada, um bom quadro de funcionários, proximidade com o empresariado local ou outras entidades públicas e privadas, boa divulgação do serviço público ou algumas particularidades dos municípios, como a captação de vagas de cidades vizinhas ou até mesmo a existência de grandes empresas, que absorvem quase toda mão de obra disponível pelo SINE. Mais do que isso, a ocorrência das piores taxas de admissão, efetividade dos encaminhamentos e aderência se deu justamente em unidades cujo quadro de funcionários era visto como inadequado ou insuficiente, a estrutura deixava a desejar em vários aspectos, além de não possuírem estratégias de aproximação com empresas locais.

A classificação não é taxativa, mas fornece indícios de que uma boa adequação da infraestrutura e da equipe dedicada à intermediação, assim como a disseminação de informações sobre os serviços do SINE e a aproximação com o comércio local favorecem de maneira substantiva o aproveitamento de vagas nas unidades de atendimento. Nesse sentido, a próxima seção trará as direções e boas práticas adotadas pelos postos do SINE, além das iniciativas dos governos estadual e federal que têm contribuído para aumentar a credibilidade do sistema e fortalecer a atividade de IMO em Minas Gerais.

### 3.3. Direções para o fortalecimento da Intermediação de Mão de Obra

Compreendidos alguns dos desafios que o serviço público de emprego deve contornar e exposto o desempenho da atividade de IMO no Brasil e em Minas Gerais, buscaremos agora traçar algumas direções e boas práticas que poderiam facilitar o processo de intermediação e fortalecer essa política ativa de mercado de trabalho, principalmente no contexto estadual. Após as análises dos municípios que responderam ao questionário e em contato com profissionais da SEDESE que atuam diretamente com o atendimento ao trabalhador e políticas de inclusão ao emprego, foi possível averiguar algumas estratégias de desenvolvimento da IMO e apontar alguns quesitos onde poderia melhorar.

Quando perguntados acerca do Sistema Nacional de Emprego e o que poderia ser feito para ampliar o número de colocações e aproveitamento de vagas, os postos de atendimento contemplados pela pesquisa afirmaram de uma maneira geral que o SINE ou ao menos a ideia da sua concepção é boa. Algumas críticas apontam que o sistema propriamente dito poderia ser mais breve e objetivo, com um currículo mais enxuto. Outros gestores sentiram falta de uma maior articulação com políticas de capacitação e orientação profissional, além da oferta de treinamentos para a própria equipe de atendimento dos postos.

Essa visão sobre a associação das PMTs no âmbito do SINE vai ao encontro das diretrizes internacionais e do que já foi debatido no capítulo anterior acerca da integração das atividades do SPETR. Essa parece ser uma saída muito eficaz no aumento da empregabilidade dos indivíduos, além de promover a permanência do trabalhador no emprego por mais tempo. A oferta de cursos profissionalizantes ou de reciclagem, principalmente àqueles indivíduos que estão fora do mercado de trabalho há mais de um ano, é fundamental para promover a inclusão produtiva dos trabalhadores. Infelizmente, o quadro das políticas de qualificação em Minas Gerais está bastante desgastado, operando apenas ações residuais do Pronatec.

Ademais, a falta de estrutura de algumas unidades para execução das atividades relacionadas à intermediação, como a captação de vagas, foi mencionada em alguns casos como um ponto do sistema a ser melhorado. A ausência de investimento do governo e a perda de credibilidade do SINE perante empresários e população de um modo geral também pareceu afetar alguns postos de atendimento. Nesse sentido, afirma o entrevistado da SEDESE, o programa Busca Ativa poderia atuar minimizando a assimetria de informações e restabelecendo a parceria do SINE com as empresas locais, visando recuperar a imagem da instituição por trabalhos que possam ter sido mal realizados no passado e construir uma ponte do sistema para com as organizações que oferecem vagas nos municípios.

No âmbito estadual, a inauguração em 2017 do projeto Busca Ativa de Emprego foi uma das iniciativas mais notáveis do governo. Idealizado em 2016, o programa atua hoje em três frentes, buscando aproximar o contato dos postos de atendimento do SINE com os empregadores; criando ou tentando recuperar a credibilidade do sistema para com as empresas e a população como um todo; e atuando através da Central de Vagas para o caso específico de Belo Horizonte e região metropolitana (RMBH) <sup>18</sup>, que apresenta um mercado de trabalho muito grande e conta com diversas unidades do SINE.

Em entrevista aberta com o Diretor de Desenvolvimento de Políticas para a Inclusão ao Emprego foram apontadas as principais características do Busca Ativa e algumas limitações do programa. Seu surgimento guarda relação com um antigo problema da atividade de intermediação, que é a ausência de informações tempestivas e atualizadas acerca do mercado de trabalho. Consultando os agentes do SINE, percebeu-se que as informações acerca das vagas de emprego e oportunidades de trabalho nos municípios baseavam-se num conhecimento empírico do gestor, sem uma sistematização desses dados e sem uma atuação mais incisiva na busca por captação de vagas.

A partir dessa percepção, os idealizadores do projeto propuseram uma plataforma que buscasse identificar mensalmente os setores aquecidos da economia através dos dados desagregados (informações como setores que mais estão contratando, perfil dos empregados, regiões de maior atividade econômica, entre outras) do CAGED e combiná-los com as possíveis empresas que estariam ofertando vagas. Utilizando a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e os dados cadastrais das pessoas jurídicas contribuintes do ICMS em Minas Gerais, disponibilizados pela Secretaria de Fazenda, a Diretoria de Desenvolvimento de Políticas para Inclusão ao Emprego da SEDESE passou a produzir boletins informativos mensais sobre o mercado de trabalho nas regiões e divulgar para os postos do SINE uma lista de empresas que teriam grande probabilidade de contratar.

Munidas desses relatórios, as equipes dos postos de atendimento passaram a ter uma ferramenta bastante acurada para poder buscar as empresas que potencialmente estariam oferecendo vagas. A partir dessa primeira frente de atuação o programa busca melhorar a captação de vagas, produzindo informações mais assertivas para as unidades do sistema. Mas há outro problema a ser tratado, mais estrutural, que consiste na perda de credibilidade do Sistema Nacional de Emprego perante os empregadores, na qual outra ação do programa tenta atuar.

---

<sup>18</sup> Recentemente foi aberta também uma Central de Vagas em Montes Claros, mas não há ainda dados contundentes para avaliar sua atuação.

Segundo relata o diretor, seja pelo mau resultado físico apresentado em alguns casos (encaminhamentos fora do perfil exigido, respostas fora de tempo hábil, permanência de vagas em aberto por muito tempo, etc.) ou por uma visão distorcida dos empresários acerca do SINE (muitos acham que o sistema é uma forma de fiscalização do governo), o contato com o empresariado se torna difícil, e o instrumento que deveria ser um facilitador da intermediação acaba passando a impressão de um empecilho, como uma ferramenta de supervisão do Estado para aplicar multas.

Para sanar essa questão, o Busca Ativa incentiva os gestores e a equipe dos postos a terem maior protagonismo no município. Essa aproximação é feita através de encontros e eventos com os empresários (muitas vezes chamados de “Café com Empresários”), onde é apresentado o SINE e suas principais funções, e são debatidas questões acerca do mercado de trabalho local e da articulação que o sistema tem com as demais PMTs, seja no plano da qualificação ou outras áreas. De acordo com o questionário aplicado, a maioria das unidades não fazem uso do Busca Ativa (64%), de forma que se torna fundamental a ampliação do programa.

O principal problema dessa estratégia consiste na inadequação que muitas vezes ocorre da equipe fornecida pela prefeitura para a captação de vagas, que não possui capacitação para promover a intermediação e o contato com os empresários. Ademais, mesmo nos casos em que a equipe é boa, a infraestrutura das unidades peca com a falta de uma série de recursos. Não obstante, o programa Busca Ativa do governo estadual representou um incrível avanço na etapa de captação, aumentando significativamente o aproveitamento das vagas disponíveis em pouco mais de um ano de funcionamento. A iniciativa rendeu inclusive o segundo lugar no prêmio Inova Minas, na categoria de “Inovação e Melhoria de Processos/Ideias Inovadoras Implementáveis”.

Por fim, o programa apresenta ainda um terceiro eixo, destinado principalmente ao grande mercado de trabalho da RMBH. O lançamento da Central de Vagas na capital mineira ocorreu em 2017 juntamente com o Busca Ativa, e também já apresenta resultados interessantes. Localizada na região central da cidade, a unidade é responsável por centralizar a captação e divulgação das vagas no território metropolitano. Por concentrar uma grande população, o atendimento do SINE em Belo Horizonte é bastante ramificado, com a presença de diversos postos. Para não haver a sobreposição de vagas, ou seja, diferentes unidades regionais captarem a mesma vaga oferecida por alguma empresa, foi fundamental a criação de uma Central que operasse todo o processo de maneira eficiente e centralizada.

A Central de Vagas, que conta com uma equipe bem qualificada, já aumentou consideravelmente o número de convocações em Belo Horizonte e cidades próximas, configurando mais uma importante ação do projeto Busca Ativa enquanto uma iniciativa de aprimoramento da IMO. De acordo com o entrevistado, as limitações decorrem de sucessivos cortes de serviços telefônicos ou de internet que acontecem devido ao contexto de contenção de gastos, algo visto também em diversos postos do interior, que acaba por atrapalhar a perenidade e o bom desempenho da unidade.

Como pontos positivos da prática de intermediação, pudemos notar no governo de Minas algumas outras iniciativas interessantes. O lançamento das Unidades de Atendimento Integrado (UAIs) em 2007, postos que concentram uma diversidade de serviços para os trabalhadores e cidadãos de um modo geral, foi um dos projetos que vingou e está presente até hoje no conjunto das políticas voltadas ao mercado de trabalho. Criadas com o objetivo de simplificar e otimizar as relações entre Estado e população, as UAIs seguem as tendências dos *one-stop centers* (presentes em Inglaterra e Estados Unidos, por exemplo) de reunir em um único lugar as atividades direcionadas aos trabalhadores, além de apresentar vários outros serviços de atendimento ao consumidor, como pagamentos de taxas, emissão de atestado de antecedentes criminais, carteira de trabalho, carteira de identidade, além de serviços do TJMG, TRE, DETRAN e companhias de água e energia. Essas unidades vêm se consolidando como referência no atendimento ao público e hoje já estão espalhadas por diversos municípios no estado.

Entretanto, com a modernização das relações e a evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), também se viu a necessidade de aprimorar as plataformas de serviços, oferecendo cada vez mais *self-service systems* (sistemas de autoajuda), que buscam promover a autonomia do trabalhador na busca por uma vaga de emprego. A ação mais recente nessa perspectiva foi a criação do aplicativo SINE fácil, com o qual qualquer pessoa pode realizar seu autoencaminhamento e colocação no mercado sem precisar sequer comparecer às agências de emprego.

Uma vez que essas agências não estão localizadas em todos os municípios brasileiros, o governo federal lançou a plataforma para que o cidadão possa consultar vagas e se direcionar a processos seletivos de empresas próximas ao local de sua residência e que requerem funcionários parecidos com seu perfil. Esse processo todo é feito através do aplicativo, que pode ser acessado por celulares e tablets, de forma prática e ágil.

Apesar de ainda existir uma cultura muito forte de procura do atendimento físico em vez do virtual, o cenário parece caminhar na direção da automatização e integração das PMTs.

Cabe ao SINE buscar uma aproximação maior com os beneficiários da sua política, quais sejam os empregados e empregadores. A função do serviço público muitas vezes é incompreendida enquanto uma ferramenta de auxílio na reinserção do indivíduo ao mercado, na diminuição do desemprego friccional e no amparo aos desempregados. As direções aqui apresentadas apontam que a existência de uma relação sólida com o mercado local, a boa divulgação de informações acerca do SINE, além de um quadro de funcionários preparado e qualificado para realizar a atividade de intermediação, pode contribuir significativamente para o bom desempenho do Sistema Público de Emprego. Por outro lado, as iniciativas governamentais como o programa Busca Ativa, o aplicativo SINE fácil, a criação da Central de Vagas, das UAIs, assim como a tentativa de maior integração entre as políticas ativas de mercado de trabalho, são ações fundamentais para complementar o atendimento realizado nas unidades do sistema.

Como fora apresentado anteriormente, a atividade de IMO tem grande potencial atuando em nível de pleno emprego e com a geração de postos de trabalho, mas também pode cumprir papel fundamental na estruturação do mercado interno e até mesmo atuando no déficit fiscal. Por meio da investigação de alguns municípios mineiros e do quadro mais geral da intermediação tanto em Minas Gerais como no Brasil, percebeu-se que as PMTs tem sido mal aproveitadas pelo governo, sendo que poderiam consistir numa boa ferramenta de inclusão produtiva do trabalhador, principalmente no contexto de incertezas e recuperação econômica que vivemos hoje.

Obviamente, a atuação do serviço público precisa contar com todo um arcabouço de políticas de emprego para seu pleno funcionamento. O investimento em políticas setoriais e sociais, a retomada do crescimento econômico e a recuperação da credibilidade dos investidores são elementos capazes de impulsionar o mercado de trabalho, mas o desenvolvimento das PMTs por si só, das quais a IMO cumpre papel essencial, já fornece um bom ponto de partida para o aumento da empregabilidade dos cidadãos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o trabalho foram expostos os diversos desdobramentos do surgimento de um serviço público de emprego, que teve início na Europa, principalmente após a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919. À época e ao longo de todo o século XX as questões relacionadas à temática do emprego foram debatidas constantemente, proporcionando um importante debate sobre as políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho, assim como sobre as políticas de emprego em geral.

Dentre as diversas funções do serviço público de emprego estariam os três eixos clássicos que compõem o sistema: a política passiva de amparo ao trabalhador desempregado, que no caso brasileiro é o seguro-desemprego; e as políticas ativas que visam à inserção produtiva ou recolocação do trabalhador no mercado, que são os programas de qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Esta última, conforme foi mostrado ao longo do trabalho, consiste na principal porta de entrada do sistema público, uma vez que se trata da ação mais direta de contato com a população em prol de promover a aproximação da mão de obra com as vagas de trabalho disponíveis no mercado.

No decorrer das décadas percebeu-se que era fundamental investir na ativação dessas PMTs, tentando promover cada vez mais a autonomia e a rápida reinserção do trabalhador, ao passo que o serviço público pudesse focalizar suas ações aos grupos mais vulneráveis. Essa iniciativa ainda seria responsável por desonerar o seguro-desemprego e fazer com que os indivíduos permanecessem menos tempo na situação de inatividade. Um estudo do Ipea (2017) estimou que o serviço de IMO tenha proporcionado uma economia de R\$ 75.814.866,11 a R\$ 108.087.003,22 para as finanças públicas do Estado ao lograr a intermediação de 26.159 trabalhadores requerentes do seguro-desemprego entre 2016 e 2017. Em suma, o investimento em políticas ativas é tido como a principal tendência e a mais efetiva de estruturação do mercado de trabalho.

Para discorrer sobre a análise da intermediação, dividiu-se o estudo em três capítulos. O primeiro capítulo tratou das questões em torno do surgimento do sistema público nos países desenvolvidos e a ratificação da norma 88 da OIT, que indicou a necessidade de que esse sistema operasse de forma eficiente, universal e gratuita. Depois foram mostradas as direções que as economias desenvolvidas estavam tomando para lidar com a questão do desemprego. Foram colocados também os conceitos utilizados na literatura internacional e observada a evolução e mudanças que ocorreram no mundo do trabalho para que chegássemos até meados do século XXI com um panorama geral das PMTs.

Ao final do capítulo buscou-se apontar as boas práticas e iniciativas que os países desenvolvidos estavam adotando para aprimorar seu sistema público de emprego e os serviços destinados aos chamados *jobseekers* (indivíduos em busca de emprego). Alguns países, como Inglaterra e Dinamarca (muito marcada pelo conceito de flexigurança), foram usados como exemplos de maneiras de operar o serviço público, tanto numa vertente mais liberal quanto numa governança mais voltada ao estado de bem-estar social. Dessa forma, mostrou-se que independente da ideologia política ou diretrizes econômicas de cada nação era possível desenvolver as PMTs de modo a atingir o melhor desempenho do SPE.

Em seguida, no segundo capítulo, o debate foi trazido para o Brasil. Foi mostrada a evolução do mercado de trabalho brasileiro e os marcos históricos das PMTs no país. Buscou-se trazer os desafios da instituição de um serviço público de emprego, com a criação do SINE em 1975, além dos avanços obtidos após a redemocratização e principalmente com o advento da constituição de 1988. Conforme fora apontado, a abertura política, em conjunto com a série de mudanças no mundo do trabalho e a regulamentação de um fundo específico (o FAT) para financiar ações voltadas ao trabalhador foram elementos cruciais para impulsionar o debate das PMTs no Brasil.

A partir disso, o país chegou ao século XXI um pouco mais otimista em relação às questões de emprego, trabalho e renda, mas ainda com uma infinidade de problemas a serem resolvidos. O início dos anos 2000 se mostrou promissor, com a economia ganhando dinamismo e o mercado de trabalho sendo estruturado aos poucos. No entanto, a virada da década reservou mudanças que impactaram o bom desempenho econômico nacional. Por uma diversidade de fatores, as PMTs se arrefeceram e o Brasil começou a perder o dinamismo dos anos anteriores, até entrar em recessão por volta de 2015. Daí pra frente, a perda de credibilidade do governo, o aumento do desemprego, os sucessivos déficits e todas as demais consequências da crise político-econômica deflagrada em torno de 2014 fizeram com que o mercado de trabalho, e conseqüentemente as políticas voltadas a ele, perdessem efetividade.

Nesse momento frisou-se a importância de retomar o debate e promover avanços nas políticas de emprego, principalmente no que diz respeito à intermediação de mão de obra, uma vez que o cenário econômico da época exigia medidas que buscassem aumentar a empregabilidade dos trabalhadores e a sua inserção produtiva. O capítulo se encerra com as últimas medidas adotadas no governo Dilma e os desafios postos para a consolidação do sistema público de emprego brasileiro.

O terceiro e último capítulo trouxe à tona o desenvolvimento recente do mercado de trabalho e das PMTs no âmbito do estado de Minas Gerais. Foi mostrado o desempenho das



políticas nos últimos anos, principalmente a de intermediação, a qual teve sua importância e potencial destacados pelo grau de impacto que ela pode ter tanto na aproximação dos trabalhadores com empregadores quanto na redução do déficit fiscal a partir da desoneração do seguro-desemprego.

Em seguida levamos essa discussão para uma análise mais regional, buscando compreender as limitações e perceber as boas práticas dos municípios mineiros na execução da atividade de intermediação. Através de um questionário disparado para algumas unidades de atendimento localizadas em diversas regiões do estado, pudemos levantar a percepção dos gestores locais acerca do desempenho da IMO e as maiores dificuldades encontradas para a boa realização da política.

Ao contrastar os resultados obtidos com os dados do atendimento físico e alguns indicadores selecionados dos postos do SINE foi possível destacar alguns pontos importantes da prática da intermediação. Notou-se que uma estrutura física adequada, um quadro de funcionários bem preparado e dedicado à captação e divulgação de vagas, além do estabelecimento de parcerias, principalmente com o comércio e empresas locais, são aspectos fundamentais para que as ações de IMO tenham êxito.

Nesse contexto, vários dos municípios que apresentaram taxas elevadas de admissão, de aderência e de efetividade dos encaminhamentos tinham geralmente uma boa aproximação com o empresariado, uma boa divulgação dos serviços do SINE para a população e uma infraestrutura minimamente preparada para as atividades de captação. Por outro lado, aquelas unidades com índices menores de eficácia da IMO normalmente possuíam um local mais precário, uma baixa familiaridade dos trabalhadores para com o sistema ou a ausência de parcerias que pudessem facilitar o processo. Ademais, também foram colocadas algumas iniciativas do governo estadual que ajudaram a melhorar a captação de vagas, como o programa Busca Ativa e a Central de Vagas, que em pouco tempo de funcionamento já ampliaram significativamente o alcance do serviço. Além disso, o aplicativo SINE fácil do governo federal também surgiu como uma plataforma inovadora para fornecer o autoatendimento a todos que estiverem à procura de emprego.

Dessa forma, buscou-se apresentar as direções que vêm sendo adotadas no caminho de um fortalecimento da intermediação, que consiste na política ativa com maior capacidade de promover uma alocação mais eficiente das vagas disponíveis no mercado. Por meio desta pesquisa esperamos fornecer um bom conjunto de medidas que tendem a aprimorar a gestão do serviço de IMO e retomar o debate acerca da importância da integração das PMTs.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Bruno Ferreira. **A Integração das Políticas de Trabalho: O caso da Rede Mineira de Trabalho**. 2014. Monografia (graduação) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte : 2014.
- ANDRADE, Lucas Silva Borges de. **As Políticas Públicas de Mercado de Trabalho nos Países Desenvolvidos e no Brasil: para além de seu caráter compensatório**. 2010. Dissertação (mestrado) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2010
- AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira. **Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET**, São Paulo: 1998. (coleção Teses e Pesquisas)
- BORGES, Lucas e GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **As políticas públicas de mercado de trabalho: novos desafios e tendências nos países desenvolvidos**. Agosto de 2011.
- BORGES, Márcio; 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 n° 34. **Ipea**, fevereiro de 2017
- BORGES, Márcio Alves. Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o Sistema Nacional de Emprego. **Revista da ABET**, v. III, n. 1, pp. 91-116. 2003
- BULHÕES, Maria da Graça Pinto. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul. **SciELO**. 2004.
- CARDOSO de MELLO, João Manuel. **Capitalismo Tardio**. (10ª edição). Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- CARDOSO JR, José Celso. et al. Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Texto para discussão n° 1237. **Ipea**, Brasília, novembro de 2006.
- DIEESE. **Intermediação de Mão de Obra: Análise de Indicadores Seleccionados do Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2015**. Nota Técnica. Junho de 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. The role of the Public Employment Services related to "Flexicurity" in the European Labour Markets. **Directorate General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities**. Final Report, March 2009.
- . Approaches of Public Employment Services (PES ) to Long Term Unemployment. **Draft report form seminar in Budapest**, Brussels, May 2006.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMES, Ana Valeska Amaral. 2016. O que podemos dizer sobre o Pronatec? Consultoria Legislativa. Agosto de 2016.
- GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Economia, Instituições e Estado de Bem-Estar Social: Respostas à Nova Configuração do Capitalismo pós-1970. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, pp. 617 a 650, 2015.
- . 2011. Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local. **Ensaio FEE**. Novembro de 2011.

- IPEA. 2012. Trabalho e Renda. In: Ipea. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. 2012.
- . 2014. Trabalho e Renda. In: Ipea. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. 2014.
- . 2017. Trabalho e Renda. In: Ipea. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. 2017.
- MACHADO, Danielle Carusi e NETO, João Hallak. 2011. Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual. **Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento**. abril de 2011.
- MOREIRA, Piscilla Bitarães. **O desempenho das ações de intermediação de mão de obra no SINE de Minas Gerais**. 2014. Monografia (graduação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2014.
- MORETTO, Amilton José. **O sistema de serviço público no Brasil: uma construção inacabada**. 2007. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 2007.
- . 2010. Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente. **Escritório da OIT no Brasil**. 2010.
- OIT BRASIL. 2011. **Organização do Serviço de Emprego**. Brasília, 15 de julho de 2011. Disponível em: <[http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235132/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235132/lang--pt/index.htm)> Acesso em: setembro. 2017.
- OIT CINTERFOR. 2018. **Programa Nacional de Qualificação (PNQ)**. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasil. Disponível em: <<https://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-nacional-qualifica%C3%A7%C3%A3o-pnq-minist%C3%A9rio-do-trabalho-e-emprego-brasil>> Acesso em: jan. 2018.
- POCHMANN, Marcio. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, pp. 125-155, 1998.
- RADZINSKI, Vilmar. 2008. **Intermediação de Mão de Obra no Sistema Público de Emprego no Paraná. Um estudo de caso**. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós Graduação em Sociologia – Trabalho, Tecnologia e Inovações Organizacionais da Universidade Federal do Paraná, Curitiba: 2008.
- RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de Geração de Emprego e Renda: Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira**. Brasília, 2003. (Série textos para discussão)
- SANTOS, Georgia Sobreira dos. A Qualificação Profissional como instrumento de regulação social: do Planfor ao PNQ, [200-?].
- SEDESE. 2014. **Usina do Trabalho**. 30 de Junho de 2014. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/cidadao/programas/program/1384-usina-do-trabalho>> Acesso em: maio. 2018.
- SERRA, Rose. A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões. **Revista Políticas Públicas**, São Luis, pp. 245-254, 2009.
- SOUZA, Marcel Cardoso Ferreira de. 2011. **As Políticas Públicas de Mercado de Trabalho, Emprego e Renda e a alternativa das Redes em Minas Gerais**. Monografia (graduação) - Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: 2011.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO APLICADO

Nome:

Cargo:

Unidade do SINE (município):

Há quanto tempo está no SINE?

- a) Até 1 ano
- b) De 1 a 2 anos
- c) De 2 a 5 anos
- d) Mais de 5 anos

Você considera adequada a estrutura e recursos que dispõe para realização da captação de vagas? (telefone, internet, veículos, equipe, espaço físico, etc.)

- a) Sim
- b) Não
- c) Em parte

Há algo que você sente falta? (marque quantas opções achar necessário)

- a) Internet
- b) Telefone
- c) Veículos
- d) Funcionários
- e) Outros:

Você considera adequado o quadro de funcionários da sua unidade que está dedicado à intermediação?

- a) Sim
- b) Não
- c) Em parte

Quais as principais atividades exercidas por eles? (captação ativa, captação passiva, convocação e administração de vagas, etc.)

Quais os pontos positivos e o que você sente falta na execução das atividades de intermediação?

Há uso de indicadores e metas para mensurar o desempenho dos funcionários?

- a) Sim
- b) Não

Você possui parceria com outros órgãos, entidades privadas ou entidades de classe que facilitariam de alguma forma o processo de captação de vagas?

- a) Sim, facilitam bastante
- b) Sim, mas facilitam pouco

c) Não

Há estratégias de aproximação e apresentação do SINE ou participação em eventos empresariais para apresentação dos serviços da IMO? Caso exista, isso facilita o processo de captação?

Faz uso do Busca Ativa?

- a) Sim
- b) Não

Você faz uso de informações ou indicadores do mercado de trabalho local ao definir sua estratégia de captação de vagas?

- a) Sim
- b) Não

Como você considera a disseminação de informações sobre os serviços do SINE no seu município?

- a) Muito boa
- b) Boa
- c) Razoável
- d) Ruim
- e) Muito ruim

Na sua percepção, qual a abrangência e familiaridade da população para com o SINE?

- a) Muito boa
- b) Boa
- c) Razoável
- d) Ruim
- e) Muito ruim

Como você avalia o número de encaminhamentos para entrevistas feito pelo SINE em seu município e a que você atribui esse resultado?

Como você avalia o número de colocações feito pelo SINE em seu município e a que você atribui esse resultado?

Na sua percepção, o que o sistema poderia melhorar para que houvesse um maior número de colocações e aproveitamento das vagas captadas?