

**Bruno Ferreira Andrade**

**A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TRABALHO: O caso da Rede Mineira de Trabalho**

**Belo Horizonte  
2014**

**Bruno Ferreira Andrade**

**A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TRABALHO: O caso da Rede Mineira de Trabalho**

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  
2014**

Bruno Ferreira Andrade

A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TRABALHO: O caso da Rede Mineira do Trabalho

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.

**Aprovada na Banca Examinadora**

---

Alexandre Queiroz Guimarães, orientador, Fundação João Pinheiro

---

Bruno Lazzarotti Diniz Costa, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Renato Vale Santos, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 25 de junho de 2014

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família por sempre estar presente quando precisei, em especial aos meus pais pela dedicação, pelo exemplo e pelo apoio que sempre demonstraram em todas as atividades que eu me propus a fazer.

Agradeço aos professores por todos os ensinamentos, em especial ao meu orientador Alexandre Queiroz, por me estimular a melhorar cada vez mais esse trabalho e por ter paciência quanto a minha indecisão em relação ao tema.

Agradeço aos meus colegas da Fundação João Pinheiro por estes quatro anos incríveis, pela amizade e por abrirem a minha cabeça para novas possibilidades

Agradeço aos meus amigos por terem proporcionado momentos preciosos de descontração em meio ao duro trabalho de concluir a monografia

Agradeço aos meus colegas da SEDESE pela experiência adquirida no meu período de estágio, em especial a Lara, ao Bruno, a Mari e ao Eduardo, que foram minhas chefias diretas e que tiveram um papel fundamental nesse período de aprendizado.

Agradeço a Deus pelas oportunidades proporcionadas.

"Unir-se é um bom começo, manter a união é um progresso, e trabalhar em conjunto é a vitória."

(Henry Ford)

## RESUMO

O objetivo dessa monografia é verificar o atual estágio da integração das políticas de trabalho em Minas Gerais. Para isso, também será feita uma análise das iniciativas adotadas pelos países desenvolvidos e pelo governo federal. De forma mais específica, o foco recairá sobre o Projeto Rede Mineira do Trabalho, que foi criado dentro da nova proposta de Minas de uma gestão em rede. A questão da integração das políticas de trabalho se tornou muito relevante, tendo em vista seu potencial para promover uma inserção mais sólida do trabalhador no mercado, garantindo seu acesso a diversos serviços e evitando a sobreposição das ações. Para execução dessa proposta, realizou-se uma pesquisa qualitativa, de cunho descritivo e analítico, com a realização de entrevistas e observação direta. Sobressai-se dessa pesquisa que a integração de políticas públicas é uma questão muito complexa, que envolve uma mudança cultural e institucional e que não pode ser realizada sem um forte patrocínio governamental. Conclui-se que o governo de Minas, apesar dos avanços pontuais, não conseguiu adotar um modelo efetivo de gestão em rede. O processo de integração ficou restrito a locais que tiveram um setor responsável por bancar o processo, ainda que com ressalvas.

**Palavras Chave:** integração, Rede Mineira do Trabalho, política de trabalho

## **ABSTRACT**

The goal of this research is to check the current stage of integration of labour policies in Minas Gerais. For this, an analysis will be made also of the initiatives adopted by developed countries and by the federal Government. More specifically, the focus went on the project Rede Mineira do Trabalho, which was created within the new proposed of networked management in Minas. The question of integration of policies of work has become very relevant, in view of its potential to promote a stronger insertion of the worker in the market, ensuring their access to various services and avoiding the overlap of policies. For implementation of this proposal, there was a qualitative research, descriptive and analytical, with interviews and direct observation. What highlights in this research is that the integration of public policies is a very complex issue, which involves a cultural and institutional change and that cannot be accomplished without a strong Government sponsorship. It is concluded that the Government of Minas, besides of the punctual advances, failed to adopt an effective network management model. The integration process was restricted to places that had a sector responsible for controlling the process, although with limitations.

**Keywords:** Integration, Rede Mineira do Trabalho, Work Policies

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
<b>1 O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS.....</b>	<b>11</b>
1.1 O surgimento do serviço público de emprego e suas mudanças no pós-guerra .....	11
1.2 As mudanças desencadeadas pela crise de 70.....	14
1.3 O papel da ativação nas políticas de mercado de trabalho.....	16
1.4 Tendências atuais do serviço público de emprego .....	18
1.5 Experiências nos países desenvolvidos .....	21
1.5.1 <i>Inglaterra</i> .....	23
1.5.2 <i>Alemanha</i> .....	25
1.5.3 <i>França</i> .....	28
1.5.4 <i>Finlândia</i> .....	31
1.6 Considerações Finais .....	33
<b>2 AS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL .....</b>	<b>37</b>
2.1 A estruturação do mercado de trabalho ao longo do século XX .....	37
2.2 Expansão das políticas de mercado de trabalho: a criação do FAT .....	41
2.3 Políticas de mercado de trabalho: dos anos 90 até os dias atuais.....	44
2.3.1 <i>Seguro Desemprego e Abono Salarial</i> .....	45
2.3.2 <i>Intermediação de Mão de Obra</i> .....	47
2.3.3 <i>Qualificação Profissional</i> .....	48
2.3.4 <i>Programas de Acesso a Crédito e Apoio a Microempreendedores</i> .....	53
2.4 Considerações Finais .....	56
<b>3 A REDE MINEIRA DO TRABALHO .....</b>	<b>59</b>
3.1 Contextualização.....	59
3.2 O SPETR no estado de Minas Gerais: principais formas de atuação.....	60
3.3 Rede Mineira do Trabalho .....	66
3.3.1 <i>Portfólio de Políticas Públicas</i> .....	67
3.3.2 <i>Diagnóstico das Unidades de Atendimento ao Trabalhador</i> .....	70
3.3.3 <i>Modelagem de Processos</i> .....	71
3.3.4 <i>Sistema de Governança em Rede</i> .....	73
3.3.5 <i>Manual de Critérios Técnicos</i> .....	75
3.3.6 <i>Unidade Piloto</i> .....	77
3.4 Avanços e desafios da gestão em rede em Minas Gerais .....	79
3.5 Considerações Finais .....	82
CONCLUSÃO .....	85
REFERÊNCIAS.....	89



## INTRODUÇÃO

A integração das políticas públicas é um tema que ganhou relevância na atualidade, devido ao seu potencial para melhorar os resultados entregues à sociedade sem que isso, necessariamente, acarrete em um aumento de custos para os cofres públicos. Os países desenvolvidos têm adotado diversas iniciativas para promover essa integração no âmbito das políticas de trabalho, como, por exemplo, a junção de diferentes serviços em uma única agência e a realização de convênios com os municípios. Essas medidas buscam fazer com que a administração pública atue com um único propósito, não importando o setor ou a esfera em que o servidor se localize.

No Brasil, essas estratégias assumem fundamental importância considerando o nosso histórico de criação constante de novas políticas, sem que as antigas sejam extintas. Isso acaba gerando a sua sobreposição, o que é uma grande fonte de desperdício de recursos públicos. Nos últimos anos, o governo federal tem se preocupado mais com essa questão e as iniciativas de criação de um sistema para gerir todas as políticas de trabalho (Mais Emprego) e de unificação das políticas de qualificação no Pronatec demonstram algumas tentativas de resolver o problema.

O novo modelo governamental de Minas Gerais busca atacar justamente esses problemas, ao defender uma gestão mais participativa e integrada. A Gestão para Cidadania preconiza a adoção de uma gestão transversal, a regionalização das metas governamentais e a cooperação institucional e intersetorial. Dentro dessa nova estrutura, foi criado o Projeto Rede Mineira do Trabalho, que tem como objetivo justamente a promoção da integração das políticas de trabalho e a melhoria do atendimento ao trabalhador. Ainda assim, a adoção de tal proposta pelo governo mineiro enfrenta muitos desafios, pois a gestão pública possui uma atuação muito setorial e burocrática.

Diante desse cenário, a proposta dessa monografia é analisar o atual estágio da integração das políticas de trabalho em Minas Gerais, tendo como foco o programa Rede Mineira do Trabalho. Primeiramente, estudaremos a evolução das políticas de mercado de trabalho ao longo do século XX, procurando compreender suas origens, quais foram os fatores que afetaram seu desenvolvimento e qual é seu

estágio atual. Feito isso, analisaremos os casos de alguns países desenvolvidos, considerando suas particularidades e suas experiências. Após essa análise, partiremos para o caso brasileiro, apresentando a constituição do seu sistema público de emprego, seus gargalos e suas potencialidades. Com isso, serão listadas suas principais políticas e as medidas adotadas rumo à integração. Por último, será analisado o caso mineiro, tendo como objetivo verificar se o modelo de gestão em rede realmente se consolidou no estado e quais os seus ganhos para execução das políticas públicas.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro, apresentamos a origem do serviço público de emprego e sua evolução no período dopós-guerra. Em seguida, ressaltamos como a crise de 70 provocou uma mudança no modelo adotado e qual foi a resposta dos países desenvolvidos a essas mudanças. Mostramos como as políticas ativas se tornaram fundamentais para reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho e analisamos as tendências atuais do sistema público de emprego. Para isso, consideramos os casos específicos de alguns países, ressaltando como o modelo adotado por cada um afetou seu desenvolvimento e como surgiram pontos de convergência entre eles. Com isso, espera-se a identificação de práticas que ajudem a pensar o caso brasileiro.

No segundo capítulo apresentamos as políticas mercado de trabalho no Brasil. Primeiramente, buscamos mostrar seu desenvolvimento ao longo do século XX, ressaltando seu início tardio e a adoção de medidas esporádicas até a década de 80. Em seguida, mostramos como a criação do FAT foi importante para o estabelecimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no país, finalmente garantindo uma base sólida para seu financiamento. Por fim, analisamos as políticas de trabalho, destacando sua evolução e os desafios que ainda permanecem. Espera-se construir uma visão abrangente a respeito da atuação federal, identificando quais iniciativas contribuíram para uma integração das políticas de emprego, trabalho e renda e seu impacto na esfera estadual.

O terceiro capítulo irá analisar o cenário de Minas Gerais, ressaltando como o novo modelo de gestão em rede impactou na execução das políticas de trabalho. Inicialmente serão descritas as reformas pelas quais o governo mineiro passou nos últimos anos. Na sequência, mostraremos a forma de operar da

Subsecretaria de Trabalho e Emprego e as principais políticas executadas pelas unidades de atendimento ao trabalhador de Minas, demonstrando seus pontos fortes e fracos no estado. Por último, analisaremos o Projeto Rede Mineira do Trabalho, apontando suas principais ações e sua contribuição para a integração das políticas públicas e para melhoria do atendimento ao trabalhador.

## CAPÍTULO 1

### O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

#### 1.1 O surgimento do serviço público de emprego e suas mudanças no pós-guerra

O surgimento do sistema público de emprego está intimamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo industrial. A concentração da produção propiciou o encontro de um grande contingente de trabalhadores no mesmo espaço, levando a troca de ideias, a disseminação de informações e ao surgimento de solidariedade entre os trabalhadores de mesma classe social. As más condições de trabalho e a falta de uma regulamentação sobre o tema passaram a ser alvos das críticas dos sindicatos recém-formados.

Como a Inglaterra foi o berço da revolução industrial, ela também figurou como palco das primeiras iniciativas de coordenação do mercado de trabalho, com a criação das Bolsas de Trabalho. Essas bolsas tinham o objetivo de ajudar a alocar os trabalhadores no mercado, de forma a aumentar a eficiência econômica. Com uma maior organização dos trabalhadores em sindicatos e partidos trabalhistas, eles conseguiram exercer pressão para melhorar suas condições e conseguir benefícios para os que estivessem desempregados.

Um grande marco para institucionalização das políticas de emprego foi a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919. A sua criação partia do reconhecimento de que o trabalho era um fator fundamental para o desenvolvimento econômico e social das populações. Em suas diretrizes, ela já previa que as agências de colocação deveriam ser gratuitas, estar sob o controle de uma autoridade nacional e contar com a participação de empregadores e trabalhadores em seus comitês consultivos. Além disso, a OIT também serviu como base para uma série de medidas trabalhistas, como a regulamentação da contratação e uso da força de trabalho, a fixação da jornada máxima diária e semanal e a garantia de um salário adequado às necessidades vitais do trabalhador (MORETTO, 2007).

Uma doutrina que influenciou bastante a OIT foi a marxista, mas naquela época, o pensamento liberal, segundo o qual o livre funcionamento do mercado possibilitava que os salários funcionassem como um mecanismo de regulação entre oferta e demanda, ainda era dominante. Isso fez com que, apesar do progresso alcançado nesse período, as mudanças não fossem mais amplas. Fez também com que uma política ampla e efetiva de benefícios só fosse estabelecida 15 anos depois, com os problemas gerados pela crise financeira.

Em 1929, o sistema de emprego ainda estava muito conectado ao pensamento liberal e funcionava apenas como um mediador entre trabalhadores e empregadores, com o propósito de reduzir o desemprego friccional por meio de ajustes entre oferta e demanda de trabalho. O advento da crise mudou drasticamente essa visão. O aumento do desemprego e a precariedade das condições de vida dos trabalhadores desempregados levaram ao fortalecimento do seguro desemprego e ao estabelecimento de um benefício de assistência social complementar em grande parte dos países desenvolvidos.

Os EUA foram pioneiros na implantação do Keynesianismo para combater o desemprego, aumentando a regulação sobre setores estratégicos, fomentando a construção civil, criando empregos públicos aumentando os gastos estatais e instituindo um sistema previdenciário. A teoria Keynesiana defende que a determinação do nível de atividade de uma economia no curto prazo é dada pela demanda e que esse nível de atividade é determinante dos salários reais. Isso implica afirmar que o mercado de trabalho ocupa uma posição subordinada à dimensão macroeconômica, cabendo aos governos, então, intervir nas variáveis macroeconômicas (através de políticas monetárias e fiscais) para induzir o sistema a operar próximo do pleno emprego (RAMOS, 2003).

Assim, ao longo dos anos 30 e 40, os países desenvolvidos passaram a contar com uma maior intervenção estatal na economia e no mercado de trabalho, executando medidas que buscavam estimular o nível de emprego e usando variáveis fiscais e monetárias para administrar o nível de atividade. Além disso, foram estabelecidas regras para controlar a exploração da força de trabalho, como a duração da jornada, o trabalho infantil e feminino, horas extras, aposentadoria, auxílios acidente e saúde e seguro desemprego. Essas conquistas foram

importantes, mas ficaram restritas aos trabalhadores urbanos sindicalizados até o pós- guerra. (NEGROMONTE, 2011).

A crise dos anos 30 demonstrou a fragilidade do modelo econômico mundial, abrindo caminho para sua crítica e para o crescimento da intervenção estatal na economia, com o intuito de estimular a produção e elevar o nível de emprego. As mudanças do período se refletiram na Conferência Geral da OIT em 1944, que passa a ressaltar a criação de políticas que busquem o pleno emprego e a elevação do nível de vida.

Após a Segunda Guerra Mundial, os países desenvolvidos buscaram incorporar toda a população no mercado de trabalho e no consumo, elevando a qualidade de vida. Os sindicatos e os partidos trabalhistas saíram fortalecidos do conflito e contratos coletivos passaram a ser negociados. Através desses contratos, os trabalhadores admitiam que os capitalistas organizassem o mercado de trabalho em troca de uma maior participação na renda. Em um cenário de crescimento econômico e aumento de produtividade, era possível elevar os salários dos trabalhadores e ao mesmo tempo auferir lucros maiores. O emprego fixo também facilitou o acesso ao crédito e a produtos que antes eram impossíveis de serem comprados pelas massas. O Estado aumentou seu papel e a quantidade de serviços sociais oferecidos. De acordo com Andrade (2010, p 39-40), é:

Interessante observar que o compromisso com o pleno emprego levou a uma homogeneização do mercado de trabalho, onde a relação dominante é assalariada, regulada por contrato e protegida pelo Estado, o que possibilitou a construção do Estado de Bem-Estar Social. Esse, por sua vez, reforça o assalariamento e o pleno emprego na medida em que implica a ampliação dos serviços sociais de proteção ao trabalhador.

O período entre a Segunda Guerra e os anos 70 é marcado pela prosperidade econômica dos países desenvolvidos, pela ampliação dos direitos do cidadão e pela melhora nas condições de vida. O Estado de Bem Estar Social (Welfare State) passa a garantir patamares mínimos de saúde, educação, alimentação e renda para população. A Convenção 88 da OIT define um papel mais amplo para o Serviço Público de Emprego, recomendando-se que ele fosse estruturado em uma rede nacional, com unidades locais para diagnosticar o mercado através de pesquisas, promover a intermediação de mão de obra e

fornecer o seguro desemprego. O desemprego passa a ser visto como um problema econômico, e não do indivíduo (NEGROMONTE, 2011).

## **1.2 As mudanças desencadeadas pela crise de 70**

Uma nova crise se instalou na década de 70 devido aos choques do petróleo, que levaram os países industrializados a aumentar suas taxas de juros e contrair sua atividade econômica. No começo, acreditou-se que a crise era passageira e que os estímulos das ferramentas fiscais e monetárias seriam suficientes para sua superação, mas esses estímulos só levaram ao aumento da inflação. O que acontecia era que o próprio modelo estava em crise, pois os investimentos na capacidade produtiva excederam aquilo que o mercado poderia absorver. O desemprego passou a ser um dos problemas principais nos países desenvolvidos e o modelo Keynesiano mostrou-se ineficaz na resolução do problema.

Outra base do sistema daquela época, a empresa Taylorista-Fordista, caracterizada pela produção homogênea e em larga escala, também chega ao esgotamento diante da falta de capacidade em atender as necessidades do novo mercado globalizado. O aumento da competitividade internacional, o desenvolvimento de novas tecnologias de produção e o surgimento de novas necessidades de produtos e serviços (com maior qualidade, mais individualizados e exclusivos) pôs em cheque o modelo industrial que era adotado desde o fim da segunda guerra. A “Nova Matriz Tecnológica de Produção” exigia trabalhadores mais qualificados e autônomos, que aprendessem novas capacidades e realizassem constantes atualizações. As empresas também passam a necessitar de maior flexibilidade para contratar e demitir, combinar jornadas de trabalho, benefícios e salários.

Esse contexto foi propício à volta do pensamento clássico ou liberal, que passa a se chamar de “Contrarrevolução Monetarista”. Essa corrente retomava a ideia de auto regulação dos mercados, mas com a possibilidade de intervenção estatal nos casos de informação assimétrica ou presença de externalidades. A partir desse modelo, os governos começam a pensar a reestruturação do Estado de Bem Estar Social, revendo práticas demasiadamente protecionistas aos trabalhadores e

que incentivavam sua passividade. A nova sociedade, mais heterogênea e diversificada, necessitava de novas respostas para as questões referentes ao trabalho (NEGROMONTE, 2011).

Os neoliberais passaram a defender a instituição de políticas ativas, que estimulassem o trabalhador a se esforçar na busca por emprego, em detrimento das passivas, que eram as simples transferências de renda. Entretanto, o conceito de políticas ativas defendido pelos neoliberais era diferente do conceito original criado pelos países escandinavos. Os escandinavos defendiam as políticas ativas como uma forma de reduzir o tempo de desemprego do trabalhador e preservar/melhorar suas habilidades, por meio de treinamentos e facilitação de deslocamento entre as regiões. Já os neoliberais, viam essas políticas como uma forma de reduzir os gastos com o trabalhador e aumentar o controle sobre ele, pressionando a sua volta ao mercado de trabalho.

Ainda assim, duas vertentes podem ser identificadas nesse novo contexto. A vertente mais radical, seguida por países como Estados Unidos e Inglaterra, defendia uma estratégia de abandonar o compromisso com o pleno emprego e adotar políticas de contração monetária e fiscal. O objetivo disso era enfraquecer os sindicatos, reduzir o salário mínimo e os benefícios aos desempregados para tornar o mercado o mais concorrencial possível. Já a vertente mais moderada, a social democrata, baseou-se nos princípios clássicos do *Welfare State* socialdemocrata: a harmonização de ideais igualitários, crescimento e pleno emprego; a otimização do emprego e minimização da dependência em relação a políticas de bem-estar (NEGROMONTE, 2011)

Independente da estratégia adotada (mais ou menos liberalizante), as medidas implementadas passam a demonstrar a importância que é dada à questão do emprego como núcleo central da política social. Surge a necessidade de ampliar e integrar o serviço de políticas voltadas para o mercado de trabalho, tanto no sentido de torná-lo mais eficiente quanto objetivando conter os gastos crescentes característicos do antigo modelo de *Welfare State*.



### 1.3 O papel da ativação nas políticas de mercado de trabalho

Políticas de mercado de trabalho são aquelas que atuam diretamente sobre a oferta de mão de obra ou sobre o nível de emprego e tem o objetivo de facilitar o funcionamento do mercado, garantir subsídios que protejam o trabalhador no caso de desemprego e auxiliá-lo a ocupar uma nova posição. A diferença entre as políticas de emprego e as de mercado de trabalho é que as primeiras são mais amplas, incluindo a utilização de instrumentos macroeconômicos e mudanças na legislação trabalhista. Dessa forma, as políticas de mercado de trabalho estão subordinadas as de emprego, pois, embora elas colaborem para alcançar redução nas taxas de desemprego, essa redução é limitada pelo nível de atividade na economia (MORETTO, 2007).

O debate acerca desse tema levou a conclusão de que as soluções para os problemas de desemprego deveriam ser encontradas através de um foco maior nas políticas de mercado de trabalho, mas sem esquecer a importância do cenário macroeconômico como fator chave para a existência desse trabalho.

Outra diferenciação que deve ser apontada é entre as políticas passivas, que atuam no sentido de preservar a renda do desempregado ou reduzir a oferta de trabalho, e as ativas, que buscam elevar o nível de emprego por meio de intervenções no contingente de trabalhadores. Como afirma Andrade (2010, p.37):

As passivas são aquelas cujas ações tendem a tornar mais “tolerável” a condição de desempregado (mediante uma transferência monetária a todo trabalhador desempregado, por exemplo) ou a reduzir a oferta de trabalho (mediante a aposentadoria precoce, prolongamento do tempo escolar, dentre outras ações). Já as ativas são aquelas cujas ações tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando sobre o contingente de trabalhadores (como as políticas de treinamento e colocação).

O seguro desemprego é uma política passiva, que funcionou como um dos principais instrumentos do Welfare State, fornecendo renda ao trabalhador desempregado. Essa política foi muito criticada nos anos 80 e 90, visto que, por ter sido criada em uma época em que o desemprego era pontual, se tornou um fardo quando grande parte da população se encontrava em um desemprego de longo prazo. A extensão dos ciclos escolares, a expulsão dos imigrantes e a aposentadoria também são formas de política passiva, ao reduzir a oferta de mão de obra, retardar e impedir a entrada de novos trabalhadores e adiantar a saída dos mais antigos.

Já entre as políticas ativas, as que ganharam mais destaque nesse primeiro momento foram a formação profissional e a intermediação de mão de obra. O novo cenário de desenvolvimento tecnológico e aumento de competitividade fez surgir a demanda por trabalhadores mais qualificados, versáteis, e multifuncionais. Dessa forma, os governos trataram de aumentar a oferta de cursos de qualificação, partindo do pressuposto de que essa medida melhoraria as chances de inserção do indivíduo. Entretanto, um estudo publicado pela OCDE, em 1993, concluiu que, nem sempre, os programas de qualificação são eficazes em reduzir a vulnerabilidade e aumentar os salários dos trabalhadores que passam por eles.

Azeredo (1998) destaca que existe uma lacuna entre o sistema de ensino tradicional e o profissional, que faz com que a maioria dos jovens opte por cursos de graduação a cursos de profissionalização. Além disso, os resultados dos programas de qualificação dependem do desempenho da economia e da sua articulação com outras políticas.

A intermediação de mão de obra passou a receber um foco maior, por ser a forma mais rápida de reinserir o indivíduo no mercado de trabalho. Esse serviço exige um levantamento constante das vagas disponibilizadas pelo mercado e dos perfis dos trabalhadores desempregados. Um sistema de informação que direcione o trabalhador a vaga mais adequada às suas pretensões salariais, suas habilidades e sua perspectiva profissional é uma ferramenta que facilita o processo de colocação do indivíduo. O apoio técnico e financeiro às pequenas empresas também é uma frente que cresceu bastante, pois tais negócios são responsáveis por empregar uma parcela significativa da mão de obra, mas encontram muitas dificuldades em sobreviver no mercado.

Assim, as críticas ao menos aumento de gastos com políticas passivas, gerado pelo desemprego da crise de 70, abriram caminho para o fortalecimento das políticas ativas, que foram utilizadas em conjunto com uma redução nos valores do seguro desemprego e uma flexibilização dos contratos de trabalho. Em 1994, a OCDE propôs medidas para melhorar os sistemas de emprego nacionais, como: a necessidade de supervisão e assistência aos beneficiários do seguro desemprego, o fortalecimento dos sistemas de informação, o desenvolvimento de planos individuais de retorno ao trabalho, o estabelecimento de centros integrados de atendimento ao

trabalhador, a entrada de agências privadas nesse mercado e o oferecimento de cursos de reciclagem sempre que forem necessários.

#### **1.4 Tendências atuais do serviço público de emprego**

A recente crise pelo qual passou o sistema capitalista serviu para que fosse dada nova ênfase as políticas de emprego, como forma de se evitar o desemprego de longo prazo e reduzir a pobreza. Por um lado, essas políticas procuram garantir a geração de renda, a inclusão produtiva e social e uma vida digna para o trabalhador e sua família. E, por outro, pretendem gerar a prosperidade econômica dos países e a continuidade dos padrões de produção e comércio internacional.

O mercado atual passa a exigir maior flexibilidade das empresas e uma adaptação constante dos trabalhadores e, é pensando nisso, que os países europeus desenvolveram novas estratégias para suas políticas de emprego, sendo a principal delas a flexigurança. Esse modelo teve início na Dinamarca e funciona através da combinação de um mercado de trabalho flexível, com a manutenção da seguridade social e políticas ativas para estimular a reinserção do trabalhador. Andrade (2010, p.81) afirma que:

O grande precursor desse movimento é a Dinamarca, cujo modelo chega a se confundir com a própria noção de flexigurança. O sistema de emprego dinamarquês é considerado o exemplo maior de mercado de trabalho funcionando através de um arranjo de flexigurança, muito sendo devido aos seus números: Segunda menor taxa de desemprego da Europa, 3,3% em 2008, e com indicadores macroeconômicos geralmente bons.

O fator chave para o sucesso desse regime foi a mudança do foco para as políticas ativas, pois a Dinamarca já contava com grande flexibilidade de regras de contratação e demissão e com um generoso regime de bem estar desde a década de 70, quando passou por sucessivas crises. Foi à adoção de políticas ativas, somada ao aumento de restrições e diminuição de benefícios, que permitiu a melhoria do desempenho macroeconômico e dos indicadores de desemprego. O gasto com esse tipo de política é alto, chegando a 1,35% do PIB, pois, com um mês de desemprego, o trabalhador já passa por um regime intensivo de atividades.

É importante ressaltar que a estrutura produtiva dinamarquesa também é favorável à adoção desse modelo, pois ela conta com firmas relativamente

pequenas, altos níveis de treinamento e boa produtividade do trabalho, o que leva os empregadores a quererem preservar seus funcionários nas empresas. Mesmo quando ocorre a dispensa, o dinamarquês tende a manter um bom relacionamento com seu empregador e isso faz com que ele tenha uma rede de contatos a que pode recorrer nesse momento.

A Diretoria Geral para o Emprego da Comissão Europeia encomendou um estudo para apontar quais medidas seriam necessárias para implantar o sistema de flexigurança em toda a Europa e quais as práticas mais bem sucedidas. O estudo, realizado pelo Instituto de Pesquisa Danish, verificou que os países europeus têm adotado diversas estratégias para promover a flexigurança, melhorar os sistemas de informações de mercado e conseguir uma maior transversalidade com as políticas de seguridade social, educação e desenvolvimento econômico.

Em relação ao grupo de trabalhadores desempregados, o estudo apontou boas práticas no sentido de aumentar as informações a respeito do mercado de trabalho (em relação aos conhecimentos e qualificações exigidas e ao surgimento de novas oportunidades) e na forma de disponibilizar essas informações (celulares, pagers, internet, etc.). O estudo destacou que a utilização de tecnologia imprime maior agilidade ao processo, facilita a revisão das vagas pelos trabalhadores e aumenta o seu contato com os empregadores. Na geração das informações, extrema importância é dada às unidades locais também, pois são elas que entram em contato direto com o trabalhador e podem traçar melhor seu perfil.

Outra prática recorrente no estudo é a imposição de critérios para recebimento dos benefícios de desemprego, como: a participação em cursos de qualificação e capacitação; o recadastro e a atualização constante das informações; a participação em seminários e feiras de emprego; e o limite de recusa a vagas que se encaixem no perfil do trabalhador. Destaque também foi dado à questão da atuação preventiva e pró ativa ao trabalhador desempregado, por meio de um atendimento personalizado, capaz de identificar suas necessidades e seus riscos de desemprego futuro. De acordo com essas necessidades, o trabalhador é direcionado a uma política de qualificação, microcrédito ou orientação para o trabalho.

O instituto Danish verificou que uma atenção mais intensiva tem sido fornecida aos grupos com maiores riscos de desemprego de longo prazo (jovens na faixa entre 16 e 24 anos, adultos na faixa entre os 50 e 74 anos, imigrantes, ex-presidiários, mulheres, pais solteiros, portadores de deficiência, dependentes químicos e os que têm baixa escolaridade), por meio de um cadastro minucioso e o encaminhamento para instituições parceiras que desenvolvem trabalhos específicos para cada um dos grupos de risco.

Políticas voltadas para os inativos (trabalhadores que recebem pensões por causa de incapacidades motoras) também têm sido desenvolvidas, como objetivo de reduzir os custos do governo com os benefícios fornecidos a eles e de promover uma forma de reintegração a sociedade para esse grupo. Esses trabalhadores estão sendo estimulados a entrar no mercado em vagas especiais, compatíveis com a sua incapacidade motora.

Já no que concerne aos empregadores, a pesquisa apontou que os centros de atendimento tem passado a exercer um papel mais ativo, adotando medidas para atraí-los e tornar o serviço mais ágil e constante. Nesse ponto, a divulgação dos serviços oferecidos por meio de campanhas foi fundamental e uma aproximação maior com as empresas fez a diferença. Essa aproximação facilita a sensibilização das empresas para contratação de grupos vulneráveis, a realização de feiras de emprego e de cursos de capacitação de acordo com as necessidades pré-mapeadas internamente. As novas tendências vão além da simples intermediação, chegando a propor treinamentos, processos seletivos e dando liberdade as empresas delas próprias postarem as vagas no site. (NEGROMONTE, 2011).

Foi ressaltada também a importância da cooperação dos centros públicos de emprego com outros atores envolvidos no processo (governos locais, agências de emprego privadas, organizações sem fins lucrativos, institutos de pesquisa e outros órgãos). Na Europa, alguns países já vêm adotando este tipo de cooperação, principalmente com instituições educativas, organizações que atendam a pessoas com necessidades especiais e com órgãos que promovam o desenvolvimento econômico.

Para que tudo isso ocorresse, foi necessária a capacitação constante dos funcionários que trabalham nos centros públicos de emprego, pois eles devem saber prestar um atendimento personalizado aos trabalhadores e as empresas, realizar pesquisas, analisar dados, estar atualizados a respeito do mercado e saber trabalhar de forma transversal com outros atores. Nesse ponto, os países europeus estão adiantados e possuem planos de trabalho e desenvolvimento para seus funcionários. O estudo mostra que os sistemas públicos de emprego tentam entender, cada vez mais, o perfil de seu público e promover políticas públicas integradas para melhorar seu atendimento.

### **1.5 Experiências nos países desenvolvidos**

Os países desenvolvidos não seguiram um rumo uniforme ao desenvolver suas políticas de mercado de trabalho no pós-guerra. Nesse sentido, o modelo de Welfare State adotado por eles naquela época até hoje impacta os seus programas governamentais. Esping-Andersen (1991) faz a diferenciação de três regimes: o liberal, o corporativista ou conservador e o socialdemocrata.

**O liberal** é marcado pela assistência aos comprovadamente pobres, com reduzidas transferências e planos modestos de previdência privada. O mercado é incentivado a prover o bem estar, tanto pelo fato do estado só prover o mínimo quanto pelo subsídio de esquemas de previdência privada. Esse modelo foi seguido pelos EUA, Inglaterra, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Após os anos setenta, esses países adotaram uma postura de maior flexibilidade do mercado de trabalho, o que resultou em uma redução no valor real do salário mínimo, da seguridade social e no número de desempregados beneficiados por programas sociais. Essas mudanças apresentaram resultados positivos em relação ao crescimento do emprego, mas os países que a adotaram têm apresentado um crescimento na desigualdade e na pobreza.

**O corporativista**, adotado na Áustria, França, Alemanha e Itália, busca a manutenção da estrutura de classes estabelecida. Ele é muito ligado à Igreja e à concepção da família tradicional, não incentivando a inserção de mulheres casadas no mercado de trabalho, apoiando a maternidade e provendo precários serviços à família. O Estado só interfere quando a capacidade da família de prover o bem estar

se exaure. A Europa continental apresentou as mais altas taxas desemprego após a crise de 70, pois o seu mercado de trabalho era marcado pela rigidez nas relações trabalhistas, com elevados custos de contratação e demissão, associados a amplos benefícios e altos salários.

Um grande problema desse sistema é que apenas um pequeno grupo (geralmente homens adultos) usufruía de todos os benefícios, o que ocorria porque o Welfare State tinha a tendência de privilegiar o núcleo central da família (tradicionalmente baseado em um chefe de família masculino e provedor) e os sindicatos defendiam esses direitos. Isso acabava prejudicando a inserção dos jovens e das mulheres. No entanto, ajustes tem sido feitos para reduzir essa inflexibilidade e facilitar uma inserção maior dos trabalhadores, por meio da liberalização de jornadas de meio período e empregos temporários e da flexibilização das leis de proteção ao emprego.

O regime **socialdemocrata** adota os princípios de universalidade na provisão dos serviços públicos e na desmercadorização dos direitos sociais, provendo serviços de qualidade e de forma igualitária. A sua estrutura está comprometida com o pleno emprego, pois os altos gastos sociais exigem que exista o maior número possível de pessoas trabalhando e o menor vivendo de transferências sociais. As reformas na Escandinávia e a criação do **modelo nórdico** se concretizaram com a mudança em direção a políticas mais ativas de mercado de trabalho, a expansão dos serviços sociais e a promoção da igualdade de gênero. Com o declínio do emprego industrial, a expansão do emprego no setor público foi a forma encontrada de manter o pleno emprego. Por sua vez, as provisões generosas de auxílio maternidade e licenças, levaram a uma maior participação feminina, permitindo-as harmonizarem a maternidade e a carreira (ANDRADE, 2010).

Ainda assim, devido ao maior absenteísmo das mulheres no emprego (geralmente devido a cuidados com a criança), ocorre certa segregação, com a população feminina centrada nos empregos de meio período do setor público, que pagam bem, mas exigem menor qualificação. Nessas economias também ocorreram ajustes no sentido de uma maior flexibilização (ainda que em menor proporção que os outros), com um declínio relativo dos salários do setor público, algumas mudanças nos benefícios sociais e uma tendência à descentralização e privatização

da oferta de serviços (permanecendo, no entanto, sobre regulação centralizada). Além do fornecimento direto de empregos públicos, outras medidas foram e continuam sendo adotadas para diminuir o desemprego nesses países, como: oferta de treinamentos, subsídios para contratação no setor privado, auxílio para os que se estabelecem por conta própria, programas de requalificação e aprendizagem para adultos e incentivos à mobilidade geográfica.

A direção seguida nesse período afetou diretamente o mercado de trabalho desses países. Os que optaram por uma política liberal conseguiram reduzir o desemprego, mas ao custo do aumento da desigualdade. Já os que optaram pelo modelo conservador, em uma tentativa de preservar os direitos adquiridos por certos grupos de trabalhadores, sofreram com altas taxas de desemprego. O modelo nórdico aparenta ser o mais bem sucedido, pois conseguiu combinar um sistema amplo de proteção ao trabalhador com baixas taxas de desemprego. Ainda assim, é preciso ter cautela para averiguar se esse modelo é sustentável no longo prazo, visto que a empregabilidade em sua economia apresenta elevada dependência do setor público.

A definição desses regimes é importante para entender o que fez com que as políticas nos países desenvolvidos assumissem a sua configuração atual e porque países com objetivos semelhantes percorreram caminhos distintos para alcançá-los. Essas questões podem ser explicadas, em parte, pelo institucionalismo histórico. Essa linha de pensamento defende que as instituições existentes em um país determinam o seu caminho futuro, pois elas representam interesses existentes e consolidados na sociedade. A análise de países específicos de cada um desses modelos permitirá uma melhor compreensão da influência de tais fatores. Como exemplo de uma abordagem liberal, será visto a Inglaterra; da conservadora, Alemanha e França; e da socialdemocrata, a Finlândia.

### **1.5.1 Inglaterra**

O serviço público de emprego inglês começou a se estruturar no início do século XX, com a criação de um benefício de desemprego e de agências de intermediação, por Churchill e Beveridge. Ainda assim, somente após a Segunda Guerra, criou-se um sistema nacional de seguridade social, financiado por



empregados e empregadores e administrado pelo governo central. Nos anos 70, foi fundada a Comissão de Serviços de Mão de Obra (MSC), uma instituição tripartite que tinha o objetivo de supervisionar as atividades do Serviço de Emprego. Além disso, os serviços de intermediação e qualificação foram separados em duas agências distintas, subordinadas ao MSC, e os benefícios continuaram a cargo do Departamento de Emprego. A reformulação das agências de emprego, que passaram a se chamar Jobcentres, trouxe algumas melhorias ao atendimento, mas o funcionamento desarticulado das políticas públicas era prejudicial ao sistema. (MORETTO, 2007)

O crescimento do desemprego, na década de 80, levou o governo conservador de Margareth Thatcher a adotar medidas para flexibilizar o mercado, melhorar o funcionamento do sistema público de emprego e “incentivar” o trabalhador a voltar ao mercado de trabalho. A instituição do Employment Service (ES) teve o objetivo de unificar os serviços de intermediação e a concessão dos benefícios em uma única rede, aproximando o trabalhador que recebe o benefício do processo de procura por emprego e evitando fraudes. Os desempregados de longo prazo também passaram a contar com um acompanhamento muito mais próximo e personalizado, sofrendo suspensões do benefício caso não cumprissem o que foi acordado. Além disso, os diversos programas de qualificação foram unificados em um único programa de treinamento nacional. Como a central sindical não concordou com as mudanças realizadas, o governo decidiu acabar com o MSC e instituir conselhos de qualificação e empreendimento, sob o controle do setor privado.

Na década de 90, a vitória do Partido Trabalhista nas eleições trouxe novas reformas, pois, embora eles concordassem que as ações dos conservadores lograram em reduzir o desemprego, elas focavam mais no controle do que no auxílio ao trabalhador. Então, o programa New Deal foi criado; para auxiliar grupos sociais mais vulneráveis ao desemprego e fornecer a eles um atendimento personalizado. O Jobcentre foi reformulado e passou a se chamar Jobcentre Plus. Essa reformulação teve o objetivo de tornar o sistema mais integrado, eficiente e focado nas prioridades. O Serviço de Emprego foi redefinido com o propósito de restaurar sua credibilidade entre trabalhadores e empregadores, por meio de uma abordagem mais inclusiva e aberta à cooperação inter-organizacional. Um exemplo disso é a criação das Zonas de Emprego, voltadas para os desempregados de longo prazo e

sob a tutela do setor privado. Além disso, os trabalhadores se beneficiaram da instituição do salário mínimo nacional e de subsídios às famílias de baixa renda (ANDRADE, 2010).

Atualmente, o Departamento de Trabalho é um dos mais fortes do governo e o planejamento das políticas de emprego é altamente centralizado, contando com reduzida participação da sociedade. A própria descentralização da execução possui limitações, pois o governo central padronizou grande parte dos serviços e exerce forte supervisão sobre os resultados das unidades de atendimento. Essa padronização é negativa no que concerne à inovação, mas facilita o monitoramento e a avaliação dos programas. Há também uma forte tendência de expansão da contratação de agências privadas para prestarem o atendimento ao trabalhador, o que deve ser feito com muita cautela, pois nenhum estudo comprova que tais agências são superiores às públicas e, a forma como eles são remunerados, afeta o público beneficiado por seus serviços. Outra tendência é a utilização de princípios da gestão pública no governo, com o estabelecimento de metas e indicadores para medir o desempenho (WRIGHT, 2011).

Levando em conta que é muito difícil medir os resultados de uma política de forma isolada; pois as reformas geralmente vêm em pacotes e existem fatores externos a serem analisados; avaliações governamentais apontam que os programas voltados para grupos vulneráveis facilitam de fato sua inserção no mercado, mesmo que eles tenham uma relação custo/benefício questionável. As últimas mudanças do sistema inglês mantiveram o foco na reinserção do trabalhador no mercado por meio das políticas ativas. Entretanto, vale a pena ressaltar que essa busca pela rápida reinserção acaba encaminhando os trabalhadores para posições mais precárias e com elevada rotatividade. Um programa de qualificação mais abrangente poderia levar a uma empregabilidade mais sustentável. Ainda assim, o serviço de emprego inglês é considerado um sucesso, pois apresenta taxas de desemprego baixas se comparadas com outros países europeus.

### **1.5.2 Alemanha**

No sistema público de emprego alemão, a formulação e execução das políticas de mercado de trabalho estão sob responsabilidade de uma agência do

governo central, o Serviço de Emprego Alemão (*Bundesanstalt für Arbeit*– BA). O BA é um órgão público, diretamente associado ao Ministério do Trabalho, que tem a função de supervisioná-lo e aprovar seu orçamento anual. Sua administração é autônoma e conta com a participação paritária de trabalhadores, empregadores e agentes públicos, exercida por meio de um Conselho de Administração central e Comitês regionais e locais.

O BA possui um escritório central, que emite instruções para todo o país de forma a assegurar a execução uniforme e correta das tarefas. O escritório central tem em sua estrutura um Instituto de Pesquisa sobre Emprego (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*- IAB), que faz o monitoramento e avalia o resultado das políticas executadas. A centralização do Serviço de Emprego Alemão gera maior coerência em suas ações, mas torna sua estrutura mais burocrática e lenta (MORETTO, 2007).

Dois tipos de benefícios são gerenciados nesse sistema: o seguro desemprego e o assistencial. O seguro desemprego tem sua duração determinada pela idade e pelo tempo de contribuição do indivíduo e seu recebimento está condicionado a uma procura ativa por emprego. O benefício assistencial é direcionado para aqueles que não têm direito ao seguro desemprego, mas tem necessidade de receber algum valor financeiro para sua sobrevivência.

Toda essa estrutura do sistema alemão sofreu mudanças em 2003, com as Reformas Hartz. Essas reformas procuraram combinar o provimento da assistência com uma maior atribuição de responsabilidade aos usuários, sendo divididas em três blocos: 1) reforma do serviço de intermediação; 2) reforma dos benefícios de desemprego; e 3) medidas de ativação.

O bloco 1 envolveu a redução do papel do conselho administrativo tripartite do BA e o aumento da autonomia das agências de emprego locais. Procurou-se estabelecer uma integração dos serviços nas agências e ampliar a contratação de parceiros privados. Essa última ação foi facilitada pela introdução de um bônus de intermediação, que o trabalhador poderia gastar na agência que desejasse e essa agência só seria remunerada após lhe arranjar um emprego. As políticas também passaram a ficar sujeitas a avaliações externas, realizadas por

universidades e institutos de pesquisa, com o objetivo de dar maior transparência às ações governamentais. (MORETTO, 2007)

Devido as reformas do bloco 2, o seguro desemprego passou a se chamar benefício de desemprego I e o benefício assistencial passou a se chamar benefício de desemprego II. O benefício de desemprego continuou mantendo uma proporção com a renda anterior, mas seu tempo de recebimento foi reduzido. Ao expirar o benefício de desemprego I, o trabalhador desempregado pode solicitar o benefício de desemprego II, desde que tenha a necessidade comprovada por um teste de meios. Esse benefício não tem qualquer relação com a renda anterior, sendo pago um valor fixo, acrescido de um valor para gastos com habitação e com seguridade social e de adicionais em caso de gravidez, famílias com um responsável e portadores de deficiência.

O benefício de assistência social continuou a existir, mas sendo pago apenas àquelas pessoas que se declararem inaptas para o trabalho. O ponto a se destacar é que essas mudanças acabaram com a característica do sistema alemão de apresentar alta proteção ao trabalhador desempregado, com uma reposição salarial estável durante os primeiros três anos. Além disso, elas foram especialmente prejudiciais aos trabalhadores de média qualificação, que viram sua renda cair e foram forçados a aceitar empregos mais precários que os anteriores.

O terceiro bloco foi composto pelas medidas de ativação, que buscavam incentivar a criação de novos postos de trabalho e aumentar o compromisso do trabalhador com a busca por emprego. Nesse sentido, destacam-se os incentivos fiscais dados aos trabalhadores que optassem por criar suas próprias empresas (auto-emprego) e o estabelecimento de um sistema de isenção de impostos e contribuições para os trabalhadores que ganham até 400 euros (Mini-Jobs).

O rápido crescimento dos programas de auto-emprego levou ao questionamento da qualidade do projeto desses empreendimentos, o que fez com que fosse estabelecida uma avaliação mais pesada e restritiva dos planos de negócios apresentados às agências. Em relação aos Mini-Jobs, muitos especialistas apontam que existe o risco de que eles estejam apenas substituindo as formas mais

tradicionais de contratação, sem estar criando novos postos de trabalho. Ainda nesse bloco, deve-se ressaltar o endurecimento das sanções, fazendo com que, após um ano de desemprego, o trabalhador tenha que aceitar qualquer posição oferecida pelas agências.

Como as políticas de mercado de trabalho sempre foram oferecidas por uma mesma instituição na Alemanha, a necessidade de integração não era tão proeminente. Mas a realização das reformas tornou necessária uma maior integração entre os beneficiários de desemprego e assistência social, visto que a passagem de um sistema para outro passou a ocorrer em um período mais curto de tempo e de forma mais clara. A integração não é uma tarefa fácil, pois as responsabilidades das políticas e de financiamento se dividem entre os vários entes da federação, que tendem a agir de forma quase independente. Consórcios para cooperação foram firmados em 344 localidades para concessão e intermediação do benefício de desemprego II, mas 69 municípios preferiam atuar sozinhos e 36 atuam em conjunto com o sistema de emprego sem qualquer integração (DINGELDEY, 2011).

Como resultados dessas reformas, a taxa de desemprego apresentou queda, a intermediação melhorou e o número de agências privadas aumentou. Ainda assim, uma dualidade foi criada no sistema, pois o desempregado de curta duração ainda conta com um nível bom de proteção social, promoção de emprego e qualidade do serviço, enquanto os desempregados de longa duração sofrem com o corte de benefícios, aumento das condicionalidades, flexibilização dos contratos e precarização do mercado. A ideia das mudanças no sistema de emprego era criar uma única porta de entrada para o trabalhador, só que isso é difícil em um cenário em que as políticas e as agências são fragmentadas de acordo com dois tipos de usuários. O mais prático seria criar uma única agência que atendesse os dois tipos de beneficiários e fizesse a intermediação de acordo com o perfil individual do trabalhador.

### **1.5.3 França**

O desenvolvimento do serviço de emprego na França ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, em um período de alto crescimento econômico e baixo

desemprego, e seguiu a direção da especialização funcional, com descentralização das funções. Em sua estrutura, o Ministério do Trabalho define as diretrizes para as políticas de emprego, que são executadas por diversas instituições. A Agência Nacional para o Emprego (ANPE) é responsável pela intermediação de mão de obra e pelo fornecimento de dados estatísticos do mercado de trabalho. A Associação para Formação Profissional dos Adultos (AFPA) ficou encarregada de aumentar a empregabilidade dos indivíduos por meio da qualificação profissional. Já a União Nacional para o Emprego na Indústria e no Comércio (UNEDIC) ficou responsável por garantir a uniformidade na aplicação de regulamentos sobre a proteção ao desemprego, fornecendo os benefícios de forma equânime (MORETTO, 2007).

A administração da ANPE e da AFPA é feita por conselhos tripartites, que estabelecem suas metas com o governo por meio dos contratos de progresso. Já a UNEDIC é uma associação sem fins lucrativos, que foi formada por trabalhadores e empregadores, contando com instâncias de deliberação paritárias. O seu sistema de benefício aos desempregados divide-se em seguro desemprego, financiado por contribuições dos trabalhadores e empregadores, e o benefício de solidariedade, financiado pelo Estado por meio do Fundo Nacional de Emprego.

Em 2004, ocorreu a primeira grande reforma do sistema, com a criação de novas agências (Maisons de L'Emploi), que passaram a permitir uma maior integração entre as instituições do serviço público de emprego e os municípios. Para que tal integração fosse possível, foram formados convênios plurianuais entre o governo federal, a ANPE e a UNEDIC, de forma a aproximar o financiamento das políticas de sua execução. Convênios com as localidades também foram firmados para garantir seu comprometimento com o sistema. Esses acordos com a esfera local não eram rígidos, o que permitia que fossem firmadas diferentes parcerias de acordo com as necessidades de cada região. Além dos serviços tradicionais, as Maisons de L'Emploi tinham a orientação de realizar estudos prospectivos sobre o mercado de trabalho, avaliar a efetividade da colocação dos trabalhadores e incentivar a abertura de novos negócios (ANDRADE, 2010).

Em 2005, o governo tomou mais uma medida rumo à integração, com a fusão da ANPE e da Unédic em uma única instituição, o Departamento de Emprego (Employment Bureau). Essa medida teve o propósito de aproximar ainda mais a

intermediação daqueles que recebiam o seguro desemprego. Além disso, os atores envolvidos nas políticas de emprego foram divididos em três círculos, sendo o primeiro composto pelas tracionais instituições do sistema público de emprego francês (a AFPA, o DGTEFP e o Employment Boureau), o segundo pelos agentes da esfera municipal e o terceiro por agentes privados e organizações do terceiro setor. Essa divisão fez surgir novas formas de relações entre os entes, formando uma rede de políticas muito mais rica e desenvolvida.

As mudanças também levaram a um aprofundamento das práticas de utilização de ferramentas da administração privada no setor público (New Public Management) e de terceirização dos serviços para o setor privado. O New Public Management já era utilizado na França desde a década de 80, por meio dos contratos de progresso, mas com muitos problemas: as diretrizes definidas eram fracas, as instituições não apresentavam o grau de independência e autonomia necessário para que fossem feitas avaliações de forma objetiva e as decisões eram tomadas como se os mecanismos de controle não existissem. Já a terceirização apresentou plena expansão durante seu período inicial, chegando a abranger dois terços do mercado. Ainda assim, estudos posteriores indicaram cautela nessa prática, pois foi verificado que as agências públicas francesas tinham um desempenho melhor e as privadas falhavam em introduzir inovações, utilizando uma pré-seleção dos seus usuários para tentar melhorar seus indicadores (EIDOUX; BÉRAUD, 2011).

O caso francês mostra uma clara tendência a integração das políticas públicas, o que é constatado pelo fato dos eixos principais de suas reformas, a criação das Maisons de L'Emploi e a união da ANPE com a Unédic, se orientarem nesse sentido. Apesar das dificuldades geradas pelas enormes diferenças da cultura organizacional e das condições de trabalho dos funcionários das organizações ligadas ao governo, essa união foi importante para criar uma única porta de entrada aos trabalhadores desempregados, pela qual eles pudessem ter acesso ao seguro, à intermediação, à qualificação e a todos os serviços que o sistema público de emprego pode oferecer. Os melhores resultados das reformas governamentais foram fruto justamente da promoção de maior cooperação entre suas agências e entre elas e os municípios. Essas medidas permitiram que a demanda dos

desempregados fosse identificada de forma mais clara e que os serviços fossem potencializados por meio de sua articulação.

#### **1.5.4 Finlândia**

As políticas de ativação chegaram à Finlândia, no início dos anos 90, por intermédio da União Europeia (EU), especificamente pelo European Employment Strategy (EES), com o propósito de promover a reinserção de desempregados de longa duração e deficientes. A implementação dessas políticas foi feita através da coordenação entre o governo federal, responsável pelo serviço público de emprego (Public Employment Services – PES) e pela Instituição de Segurança Social (Social Insurance Institution – KELA), e os municípios, responsáveis pelas políticas sociais e de saúde (KARJALAINEN; SAIKKU, 2011).

Como o foco da ativação era o desempregado de longa duração, essa coordenação foi fundamental, pois, a maioria deles, já havia esgotado os benefícios recebidos pelo serviço de emprego e fazia uso de benefícios sociais. Em um primeiro momento, não houve mudanças na estrutura organizacional do sistema e os resultados obtidos foram apenas razoáveis, mas o verdadeiro ganho de tal iniciativa foi o desenvolvimento e documentação de boas práticas e a formação de uma rede de atores locais.

Uma segunda fase de implantação das políticas de ativação ocorreu a partir de 2000, com o estabelecimento de cortes no benefício dos trabalhadores que recusassem treinamento para o trabalho. Os beneficiários que ultrapassassem determinado tempo de recebimento do benefício também passaram a ser acompanhados mais de perto e um plano de ativação passou a ser traçado especificamente para eles, com a cooperação de funcionários do serviço de emprego e dos serviços sociais. Nessa fase, os direitos sociais foram enfraquecidos e aumentaram os mecanismos de controle (KARJALAINEN; SAIKKU, 2011).

Na terceira fase, foram estabelecidas unidades piloto em 18 municípios, que funcionavam de forma integrada entre o serviço de emprego, o serviço social e o serviço de saúde. Os resultados de tal integração foram positivos e a política se espalhou por meio do estabelecimento de Labour Force Service Centres (LAFOS units).



A expansão dessas unidades foi feita pelo Ministério do Trabalho, em cooperação com Ministério da Saúde e de Questões Sociais, com o Instituto de Segurança Social e com os representantes dos municípios. O envolvimento dos municípios no planejamento foi muito importante, pois a sua adesão era voluntária e eles teriam que arcar com metade dos custos da implantação das unidades. Os resultados esperados dessa união de diferentes setores eram a eliminação de tensões políticas entre as áreas, a extinção de programas concorrentes, o incentivo à inovação, a promoção da cooperação e o fornecimento de serviços integrados aos cidadãos.

Essa estrutura de cooperação em rede que passou a ser desenvolvida na Finlândia encontrou algumas dificuldades na esfera administrativa, pois a falta de um ponto focal, responsável por tomar as decisões, não é algo a que o setor público está acostumado. Devido a isso, as experiências mais produtivas surgiram no nível operacional; pois, apesar das dificuldades de gestão, os trabalhadores da ponta percebiam as vantagens de uma estrutura em rede e promoviam a cooperação e a troca de informações entre eles.

As unidades integradas foram uma experiência inovadora, pois juntaram, no mesmo local, pessoas com diferentes tradições e culturas, herdadas de suas agências originais. Isso fez com que conflitos surgissem, sendo resolvidos com muito esforço e diálogo, visando a criação de uma cultura própria da nova organização. Uma iniciativa interessante nesse aspecto foi a formação de duplas para o desenvolvimento dos planos de ativação individual dos desempregados, com um funcionário originário do serviço de emprego e outro da assistência social. Seu foco era nos casos mais vulneráveis: trabalhadores desempregados há muito tempo, com pouca educação, pouca experiência profissional, problemas com a saúde física ou mental e/ou histórico de uso de drogas. Esses problemas exigiam a abordagem multisetorial e personalizada provida no LAFOS.

O principal objetivo dessas unidades era aumentar a empregabilidade dos trabalhadores, por meio de uma atuação que levasse em conta sua individualidade (histórico, qualificações, experiência, saúde, etc.) e as circunstâncias sociais a que ela está sujeita. Nesse aspecto, o programa obteve sucesso, conseguindo investigar a fundo o perfil do indivíduo e definir uma abordagem que o

satisfizesse. O problema é que o programa encontrou dificuldades em estabelecer parcerias com o setor privado, o que é fundamental para reinserir os trabalhadores no mercado (KARJALAINEN; SAIKKU, 2011).

Uma dualidade que surgiu desse programa foi que, por um lado, a qualidade do serviço melhorou, as situações individuais passaram a ser mais bem trabalhadas e os desempregados passaram a sentir que suas opiniões eram valorizadas. Mas, por outro, condições e sanções passaram a obrigar o trabalhador a revelar detalhes de sua vida pessoal sem garantir resultados satisfatórios de retorno ao mercado. No geral, a tendência na Finlândia tem sido de fortalecimento das políticas de ativação e de desenvolvimento de responsabilidade compartilhada entre os diversos atores do sistema público de emprego. O país se destaca na questão de integração de suas políticas, sendo um dos locais onde estas práticas se encontram mais desenvolvidas.

## **1.6 Considerações Finais**

A análise dos países desenvolvidos nos permite ver que o tipo de Welfare State adotado no pós-guerra influenciou suas políticas. Isso fica bem claro no exemplo da Inglaterra, um país liberal; que investiu mais fortemente na restrição dos benefícios e na flexibilização de seu mercado, e no caso da Finlândia, um país social democrata; que continuou comprometido com a universalização de seus serviços e com políticas de reinserção que promovessem o pleno emprego. Ainda assim, esses países não estão limitados a sua trajetória histórica e é possível ver tendências comuns entre eles. A maior parte da população econômica ativa desses países está inserida no mercado formal assalariado, o que facilita o controle por seu sistema público de emprego. Além disso, a maioria desses países promoveu algum tipo de integração em suas políticas, utilizou da terceirização de serviços, adotou mecanismos do New Public Management em sua administração e promoveu políticas de ativação.

Em relação à terceirização dos serviços para o setor privado, a Inglaterra e a França são grandes exemplos de onde isso ocorre. A Alemanha apresenta um processo interessante de terceirização, onde os desempregados recebem bônus de intermediação, que eles podem escolher gastar em agências

públicas ou privadas. Apesar de essas práticas terem se expandido bastante nos países, a maioria das pesquisas feitas indicou cautela nessa expansão, pois nada confirmou que as agências privadas fossem mais eficientes que as públicas e, em alguns casos, foi constatado o contrário. Além disso, a forma como é feita a remuneração de seus serviços pode levar a uma seleção adversa, pois, se elas são remuneradas pela colocação, vão dar preferência para os desempregados de mais fácil inserção.

No que se refere às práticas do New Public Management, todos os países chegaram a adotar algum tipo de controle por resultados, mas a Inglaterra é o principal exemplo de sua utilização. Ela apresenta forte supervisão e controle das metas estabelecidas para suas agências, sendo que estas possuem um grau elevado de padronização. A França também tem um histórico de adoção de tais mecanismos, mas não possui o mesmo grau de sucesso que os ingleses. As dificuldades de utilização dessa prática em grande parte dos países advêm do fato desse ser um mecanismo típico do setor privado, a que a gestão pública não está acostumada.

Além disso, é difícil estabelecer metas; quando os grupos responsáveis por sua definição não tem conhecimento das especificidades do serviço prestado na ponta. Por causa disso, muitos dos acordos firmados contaram com metas pouco ambiciosas, tiveram dificuldade na verificação de seu cumprimento ou ficaram apenas no papel. Ainda assim, esse é um mecanismo importante para o monitoramento e avaliação das políticas públicas e sua utilização gera expertise no processo, fazendo com que seja cada vez mais disseminada sua aplicação.

Na questão da ativação, deve ser ressaltado que essa foi uma prática recorrente em todos os países analisados. A atuação nesse campo é mais voltada para a qualificação dos trabalhadores, para o aprimoramento da intermediação e para a geração de novas vagas de emprego. Entre as melhorias propostas para o processo de intermediação, incluem-se o atendimento personalizado de desempregados de longo prazo, o acompanhamento mais próximo de grupos vulneráveis e a ligação dessa política com o seguro desemprego e a qualificação profissional. Essa ligação foi feita, principalmente, pelo estabelecimento de

condições (procura ativa por emprego e frequência em algum curso de qualificação) para o recebimento dos benefícios.

A qualificação também foi outra frente que sofreu mudanças nesse processo de ativação, passando a contar com uma definição de cursos mais embasada nas demandas de mercado, o que facilita a inserção dos formados. Já na geração de novos empregos, merece destaque o caso alemão, que criou programas de auxílio para a criação de novos empregos e incentivos fiscais para criação de vagas de baixa remuneração. Essas políticas de ativação foram, muitas vezes, acompanhadas de uma maior flexibilização do mercado de trabalho, da redução do tempo de recebimento dos benefícios e do enrijecimento dos critérios de elegibilidade.

Por último, a integração das políticas de trabalho foi outro rumo adotado pelos países, na medida em que eles compreenderam que a articulação de suas políticas é uma forma de potencializar seus resultados. A Inglaterra unificou os serviços de intermediação e concessão de benefícios, garantindo que o trabalhador que fosse requisitar o seguro já tivesse acesso a novas vagas de emprego no mesmo local. A França também fundiu sua agência responsável pela intermediação com a de concessão de benefícios e desenvolveu convênios com os municípios para que as necessidades locais fossem melhor trabalhadas. A Alemanha aproximou seu serviço de emprego do de assistência social, de forma a atender melhor os desempregados que já tivessem esgotado o seguro desemprego. A Finlândia apresentou o modelo mais avançado de integração, ao juntar em uma única agência não apenas os serviços de integração, mas os de serviços sociais e os de saúde. Com uma abordagem extremamente personalizada e multisetorial, ela vem sendo capaz de atender os desempregados.

Essas experiências estão longe de serem perfeitas, pois, como foi visto, os países mais liberais acabaram tendo como consequência de suas reformas um aumento da precariedade e da rotatividade de posições e os conservadores acabaram sofrendo com a criação de uma dualidade, em que os desempregados de curta duração ainda possuem um sistema de proteção bem estruturado e os de longa duração sofrem com o aumento de exigências e com a flexibilização do mercado. Até mesmo a Finlândia, que é o exemplo mais desenvolvido de sistema

que ainda provê serviços universais e de alta qualidade, encontra dificuldades em alocar os desempregados de seu sistema de emprego devido à dificuldade de estreitar a distância com o setor privado.

O que se buscou com esses casos foi mostrar as tendências atuais dos países desenvolvidos, tendo como foco as medidas tomadas em direção a uma maior integração das políticas públicas, para compará-las com o caso brasileiro e o caso mineiro. Acima de tudo, os exemplos analisados mostram que não existe um único caminho para condução da política de emprego e que o sucesso das medidas adotadas está condicionado a uma série de fatores que nem sempre estão no controle do governo. Uma simples implementação das políticas adotadas nos países desenvolvidos não é a resposta para os problemas nacionais, sendo preciso considerar quais políticas podem produzir bons resultados, adequando-as à nossa realidade.

## CAPÍTULO 2

### AS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

#### 2.1 O Processo de estruturação do mercado de trabalho ao longo do século XX

As primeiras tentativas de orientar a alocação de mão de obra no mercado nacional datam dos tempos da escravidão, com a Hospedaria de Imigrantes do Departamento de Imigração e Colonização de São Paulo. Devido à decadência do comércio de escravos, os grandes cafeicultores optaram por trazer mão de obra europeia para trabalhar nas lavouras. Uma medida muito semelhante foi adotada pelos Estados Unidos, só que as agências desse país eram responsáveis por alocar os trabalhadores em diversos setores, o que permitiu sua evolução para uma política mais ampla, de caráter nacional.

Quando a escravidão foi abolida de vez, um grande fluxo de ex-escravos migrou para as cidades em busca de oportunidades. Só que eles acabaram se estabelecendo nas periferias e ficando relegados a posições no mercado informal (vendedores ambulantes empregadas domésticas, manicures, etc.). A posterior modernização das práticas agrícolas só serviu para agravar ainda mais a situação, pois uma onda de imigrantes foi dispensada e também migrou para as cidades, pressionando ainda mais a oferta de mão de obra. Uma reforma agrícola poderia ter suavizado tal situação, ao permitir aos trabalhadores dispensados das grandes plantações outra forma de sustento, mas ela nunca chegou a ocorrer (MORETTO, 2007).

Em decorrência das péssimas condições de trabalho, os trabalhadores passaram a se organizar, estimulados pelas ideias socialistas que os imigrantes haviam trazido da Europa. Essa organização resultou em algumas conquistas na década de 20, mas foi no mandato de Getúlio Vargas que ocorreu a normatização dos direitos trabalhistas. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e instituído o salário mínimo; em 1931, foi regulamentado o trabalho juvenil e o feminino, em 1936, foi criada a jornada diária e o descanso semanal e, em 1943, ocorreu a Consolidação das Leis do trabalho. Para impulsionar o processo de industrialização e o crescimento econômico, o governo também criou o Serviço

Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), em 1943.

O problema das normatizações feitas nesse período foi que elas protegiam apenas a parcela da população urbana que era formalizada, fazendo surgir uma dualidade no mercado de trabalho. Enquanto uns conseguiam se inserir nos setores mais dinâmicos da economia (principalmente na indústria) e contavam com ampla proteção da legislação trabalhista, outros eram relegados ao trabalho precário e informal.

Entre 1945 e 1964, a existência de governos democráticos permitiu que fossem feitos alguns avanços nas questões trabalhistas. Um exemplo disso é que a Constituição de 1946 já estabelecia a assistência ao desempregado como um direito do trabalhador. Entretanto, o golpe militar, em 1964, sepultou essas conquistas, pois, a partir desse ano, os sindicatos passaram a sofrer fortes intervenções, o mercado de trabalho passou por certa flexibilização e o valor real do salário mínimo caiu consideravelmente (ANDRADE, 2010).

Um plano de auxílio financeiro aos trabalhadores desempregados só seria retomado em 1965, com a instituição do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), custeado por recurso da folha de pagamento das empresas e da arrecadação sindical. Ainda assim, esse benefício ficou restrito aos trabalhadores que fossem demitidos por fechamento total ou parcial da empresa e foi descontinuado logo no ano seguinte. O motivo dessa interrupção foi que os recursos das folhas salariais passaram a financiar o recém-criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O FGTS foi criado com o propósito de garantir a proteção financeira ao trabalhador e, ao mesmo tempo, flexibilizar o mercado de trabalho. Só que, ao criar uma conta do fundo vinculada ao contrato de trabalho e eximir os empregadores de pagar indenizações para os funcionários dispensados, a rotatividade do mercado aumentou a um nível nunca visto antes. Essa rotatividade impediu que o FGTS conseguisse acumular um saldo significativo para proteger financeiramente o trabalhador antes que ele fosse demitido, deixando-o em uma posição pior do que antes (MORETTO, 2007).

Para tentar remediar essa situação foi criado, em 1970, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Esses programas deveriam garantir a formação de um patrimônio pelo trabalhador e estimular a poupança interna. Os seus recursos foram aplicados em projetos de desenvolvimento pelo BNDES e as contas individuais ficaram a cargo da Caixa e do Banco do Brasil. Na prática, os programas não propiciaram a formação de qualquer patrimônio significativo para os trabalhadores, mas eles se beneficiaram com a criação do abono salarial e os investimentos feitos foram positivos para a economia como um todo.

Em 1975, outro avanço em direção à estruturação das políticas de emprego foi feito, pois, influenciado pelas recomendações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho, o governo criou o Sistema Nacional de Emprego (SINE). Ficou definido que a execução de suas ações seria feita por meio de parcerias com os governos estaduais e pelo estabelecimento de uma rede de postos de atendimento. Essa descentralização acabou gerando resultados variados entre os estados, sendo que a falta de uma fonte de financiamento estável prejudicou sua atuação. O único serviço que realmente se fixou foi o de intermediação, embora a sua interrupção por um tempo tenha levado à perda de conhecimento adquirido e à desestruturação das equipes de trabalho.

A qualificação também contou com algumas políticas pontuais nesse período. Em 1963, foi criado o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO), com o objetivo de qualificar os profissionais que trabalhavam nas indústrias. Em 1971, sua atuação foi ampliada para outros setores e, em 1975, a responsabilidade sobre o programa foi transferida do Ministério da Educação para o Ministério do Trabalho. Posteriormente, o governo lançou uma política nacional de mão de obra, em uma tentativa de elevar a produção e a produtividade da economia, incentivar o setor privado a investir na formação de seus funcionários e aumentar a renda dos trabalhadores. A execução foi feita pelo SENAI, SENAC e PIPMO, mas a capacidade de oferta de cursos era muito pequena e ela serviu apenas para preencher as lacunas de qualificação em setores estratégicos. Moretto (2007, p.143) afirma que:



A ausência da participação social na construção das ocupações e no processo de negociação coletiva levou a estruturação de um sistema educacional que não promoveu um ensino básico de qualidade e a qualificação profissional adequada. O sistema nacional de qualificação profissional montado respondeu às exigências do processo produtivo, sobretudo dos setores de ponta, dado seu maior poder de barganha.

Apesar das políticas de mercado de trabalho adotadas excluírem a maior parte da população de seus benefícios, o crescimento econômico permitiu que um grande contingente de trabalhadores fosse incorporado ao mercado formal. Só que esse período de crescimento se esgotou na década de 80, quando a crise econômica internacional afetou com força os países latino-americanos. O Brasil passou a sofrer com a intensa instabilidade econômica, com as baixas taxas de crescimento e com a alta inflação. Muitas empresas quebraram e o desemprego que se seguiu levou a uma nova desestruturação do mercado de trabalho, com muitos trabalhadores retornando ao mercado informal.

Naquele contexto de altas taxas de desemprego, era preciso que fosse estabelecida alguma forma de proteção ao trabalhador. Dessa forma, em 1986, finalmente foi instituído o seguro desemprego. No começo, sua cobertura era muito limitada e seus critérios de habilitação extremamente restritivos, pois não existia uma fonte de recursos sólida para seu financiamento. Para receber o benefício, o trabalhador teria que estar no mercado formal pelo menos nos últimos seis meses e ter contribuído com a previdência 36 meses nos últimos quatro anos. Além disso, o tempo máximo de duração do benefício era de quatro meses e havia um período de carência de 18 meses para requisitar novo seguro. Esses critérios barravam justamente os mais necessitados de receberem o seguro (ANDRADE, 2010).

Como pôde ser visto, o processo de estruturação do mercado de trabalho teve avanços e reveses durante o século XX. No início do século, a economia estava quase totalmente ligada à agricultura e havia pouca dinamicidade no mercado, mas a partir da industrialização iniciada na década de 30 essas condições mudaram. As cidades passaram a atrair um grande número de trabalhadores e foram estabelecidos alguns direitos trabalhistas. O golpe de 64 paralisou esse progresso e reduziu algumas conquistas dos trabalhadores. Ainda assim, embora não tenha sido implementada nenhuma política de mercado de trabalho em grande escala até a Constituição de 88, o crescimento econômico permitiu que muitos fossem incorporados ao mercado formal. Entretanto, a crise da

década de 80 e as medidas liberais adotadas logo em seguida, levaram a uma nova desestruturação desse mercado.

## **2.2 Expansão das Políticas de Mercado de Trabalho: a Criação do FAT**

A Constituição de 88 estabeleceu que a arrecadação do PIS/PASEP passaria a financiar os programas de seguro desemprego e de abono salarial e que 40% dessa arrecadação seria destinada a programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES. A regulamentação da nova estrutura de financiamento ocorreu em 1990, estabelecendo de vez o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). A Lei nº 7.998/90 também possibilitou que o escopo das políticas de trabalho fosse ampliado, ao permitir que o recurso fosse utilizado para financiar outras políticas que auxiliassem o trabalhador a conseguir outro emprego (CARDOSO JR., 2007).

A partir daí, foram feitas novas leis que flexibilizaram os critérios de elegibilidade, permitindo que grupos vulneráveis tivessem acesso ao benefício e aos serviços de intermediação e qualificação. Para complementar, a Lei nº 8.352/91; estabeleceu a formação de uma Reserva Mínima de Liquidez, destinada a garantir o pagamento do seguro desemprego e do abono salarial. Os recursos dessa reserva só poderiam ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central, mas os valores excedentes que fossem arrecadados poderiam ser aplicados em outros depósitos.

Dessa forma, se constituiu a formação atual do FAT, com receitas compostas da arrecadação do PIS/Pasep e de retornos financeiros e as despesas dos benefícios constitucionais, da intermediação de mão de obra, dos programas de qualificação e dos programas de apoio à geração de emprego e renda.

Até 1994, o FAT contou com sucessivos saldos positivos, o que contribuiu para o crescimento do seu patrimônio. Só que, a partir de 1995, a expansão do seguro desemprego e a desvinculação de parte da arrecadação do PIS/Pasep para formação de superávit fiscal; fez com que passasse a existir um déficit das receitas primárias. O déficit tornou necessário o uso de receitas

financeiras para cobrir os gastos correntes, mas, mesmo assim, o patrimônio do fundo cresceu a uma taxa média de 8,8% ao ano entre 1995 e 2005.

Esse crescimento ocorreu devido à grande acumulação de recursos nos seus primeiros cinco anos de existência e ao fato desses recursos estarem aplicados a taxas de juros elevadas. Como 40% da arrecadação do FAT já é imobilizada no BNDES, era inevitável que o patrimônio do fundo crescesse, mas o crescimento foi tão alto porque as taxas de juros que o remuneraram excederam a inflação e a variação real do PIB. O custo com o seguro desemprego também cresceu menos do que a arrecadação do PIS/Pasep, contribuindo para o saldo positivo (CARDOSO JR., 2007).

Entretanto, ao se analisar as despesas do FAT, pode-se perceber que o aumento dos gastos com o seguro desemprego e com o abono salarial também foi compensado com uma redução nas outras políticas (intermediação e qualificação). Isso tem um lado negativo, pois percebe-se que as políticas ativas, que realmente contribuem para reinserção do trabalhador, estavam ficando em segundo plano.

Para fiscalizar a utilização dos recursos do fundo, formou-se o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), uma instância tripartite e paritária, com poder de deliberação sobre as políticas públicas de trabalho, emprego e renda. A atuação do Codefat é de suma importância, pois, além de fiscalizar e controlar os programas e ações que recebem recursos do FAT, ele delibera sobre normas e diretrizes das políticas, gerencia o uso dos recursos do FAT e articula consensos políticos (CARDOSO JR., 2006)

O Codefat é composto por 12 membros: quatro representantes do governo (Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência, Ministério da Agricultura e BNDES), quatro dos trabalhadores (Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores e Social Democracia Sindical) e quatro do empresariado (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Nacional da Agricultura). Essa estrutura possibilita a participação da sociedade na decisão final a respeito da utilização dos recursos do FAT.

A presidência do conselho segue um sistema de rodízio entre seus membros, eleitos por maioria simples e com mandatos de dois anos sem direito a reeleição. Em seu trabalho, o Codefat tem o apoio logístico e operacional de uma secretaria executiva e suporte técnico de um Grupo de Apoio Permanente (GAP). O seu principal instrumento de deliberação são as resoluções normativas, votadas e aprovadas por maioria simples (o presidente tem voto de minerva).

Essa forma de atuação permite que o conselho tenha certa independência do governo, mas nem por isso está livre das pressões políticas. Os representantes do governo que fazem parte do conselho tem certa primazia na definição das pautas abordadas e em determinados momentos os trabalhadores ou os empregados detém um maior poder de barganha. Os membros de cada uma das esferas do tripé do Codefat também representam interesses distintos e a linha que separa seus interesses individuais do que é certo para sociedade é muito tênue.

Além desse risco de captura de recursos públicos por comportamentos corporativistas, o Codefat está sujeito a mais duas limitações. A primeira ocorre quando o governo, ávido por implantar alguma política, se vale de medidas provisórias que desconsideraram a gestão tripartite do FAT. A segunda se refere à atuação do Codefat ainda estar muito voltada apenas para os programas financiados pelo FAT, deixando de lado deliberações sobre a economia solidária e os aspectos mais gerais da economia, por exemplo. Apesar dessas limitações, progresso vem sendo feito no sentido de melhorar o processo de participação no âmbito das políticas públicas de trabalho, emprego e renda (CARDOSO, JR., 2006)

Embora o Codefat seja a instância mais importante de participação popular nas políticas de trabalho, ele não é a única. Na mesma época de seu surgimento, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNTb). Esse conselho tinha uma formação quadripartite não paritária e tinha a função de auxiliar na formulação da política nacional do trabalho e supervisionar sua execução. Por ter competências concorrentes com o Codefat, sendo o último responsável pela fiscalização do uso dos recursos, ele acabou sendo destituído de suas atribuições, permanecendo na estrutura apenas como um órgão consultivo.

Mais recentemente, Lula criou o Fórum Nacional do Trabalho para discutir as questões referentes às reformas sindical e trabalhista. Além disso, ele também criou o Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego e o Conselho Nacional de Economia Solidária, visto que ambos os programas não contam com recursos do FAT para seu financiamento. Ainda existe no âmbito do MTE uma comissão quadripartite responsável pela questão do salário mínimo e duas comissões tripartites responsáveis pelas relações internacionais e pela igualdade de gênero e raça no trabalho

O estabelecimento do FAT possibilitou a expansão das políticas de trabalho, emprego e renda para parcelas da população que antes não contavam com qualquer tipo de suporte. A qualificação profissional deixou de se concentrar em apenas alguns grupos profissionais e passou a abranger uma parcela muito maior dos trabalhadores; o acesso ao crédito foi facilitado, de forma que os pequenos empreendedores tivessem a chance de abrir seus próprios negócios; e os critérios de elegibilidade do seguro desemprego foram flexibilizados, para proteger um maior número de pessoas.

### **2.3 Políticas de Mercado de Trabalho dos anos 90 até os dias atuais**

Apesar dos avanços que o estabelecimento do FAT proporcionou ao sistema público de trabalho, emprego e renda, as políticas nos anos 90 ainda estavam muito orientadas por uma política macroeconômica restritiva, condicionada aos pagamentos da dívida e que não tratava os problemas sociais com a devida importância. As ações do governo consideravam o desemprego como uma questão de desajustes temporários entre oferta e demanda. No entanto, a sua maior causa era a baixa geração de postos de trabalho. Além disso, muitas políticas foram transplantadas dos países desenvolvidos sem que fossem feitas as devidas adaptações para sua execução no Brasil. O mercado informal, por exemplo, foi simplesmente ignorado pelos programas vigentes.

O governo brasileiro promoveu a liberalização comercial e financeira, a privatização das estatais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a redução dos gastos públicos. O retorno ao circuito financeiro internacional acabou com as restrições externas, mas permitiu a entrada de recursos especulativos, deixando o

país vulnerável internacionalmente. A abertura comercial também foi prejudicial à indústria nacional, atrasada tanto em sua tecnologia quanto em seus processos de trabalho. Além disso, as altas taxas de juros dificultaram o acesso ao crédito, o que, somado com o aumento da competitividade do mercado, levou a uma nova onda de quebra de empresas e de aumento do desemprego.

Uma análise do final dos anos 90 também aponta o crescimento do setor terciário (comércio e serviços), a proliferação de formas atípicas de ocupação e de contrato (emprego parcial, temporário e terceirizado) e aumento da informalidade no período (MORETTO, 2007).

A partir dos primeiros anos da década de 2000, o crescimento econômico que o país presenciou, fruto do fortalecimento do comércio exterior, da queda na taxa de juros, da expansão do crédito e do aumento dos salários reais, possibilitou a recomposição do mercado formal e o aumento da inclusão social. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a porcentagem da população economicamente ativa desempregada caiu de 12,3%, em 2003, para 6%, em 2011, e o número de pessoas empregadas com carteira assinada passou de 39,6% das pessoas ocupadas, em 2004, para 50%, em 2012 (ALONSO, 2012).

A redução do nível de desemprego e de trabalhadores na informalidade e a melhoria na distribuição de renda permitiu que as políticas de emprego se ampliassem e passassem a atuar em novas áreas. Avanços foram feitos em relação ao seguro desemprego, à intermediação de mão de obra, à qualificação profissional e às políticas de fornecimento de crédito. Nas próximas subseções esses avanços serão relatados.

### **2.3.1 Seguro Desemprego e Abono Salarial**

O seguro desemprego passou por um processo de flexibilização dos seus critérios de elegibilidade desde a sua constituição em 1986. Atualmente, o número de parcelas varia entre três e cinco de acordo com o período em que o trabalhador ficou empregado. Se ele apresentou um vínculo empregatício de no mínimo seis meses nos últimos 36, receberá três parcelas; se esse vínculo for de no mínimo 12 meses nos últimos 36, ele receberá quatro parcelas e, se for de 24 meses nos últimos 36, ele receberá as cinco parcelas. Existe um período de

carência de 16 meses entre cada requisição e o valor da parcela varia de R\$ 724,00 a R\$1304,63, de acordo com a tabela abaixo:

**Tabela 1: Valor da Parcela do Seguro Desemprego no Brasil, 2014**

Faixas de Salário Médio	Valor da Parcela
Até R\$ R\$ 1.151,06	Multiplica-se salário médio por 0.8 (80%)
De R\$ 1.151,07 até R\$ 1.918,62	O que exceder a 1.151,06 multiplica-se por 0.5 (50%) e soma-se a 920,85.
Acima de R\$ 1.918,62	O valor da parcela será de R\$ 1.304,63 invariavelmente.

**Fonte: MTE**

Tanto o seguro desemprego quanto o abono salarial tem apresentado um número de requisições cada vez maior nos últimos anos, o que indica o crescimento de empregos formais (principalmente na faixa de 1 e 2 salários mínimos). Ainda assim, um grande contingente de trabalhadores não usufrui desse benefício. O estabelecimento do emprego formal como requisito para o recebimento do seguro teve como objetivo a valorização dessa ocupação, que garante melhores condições aos trabalhadores. No entanto, o que ocorre é que muitos que tiveram que entrar no mercado informal se vêm sem uma forma de sair. Esses trabalhadores acabam aceitando posições cada vez mais precárias, devido a sua falta de escolaridade, experiência e qualificação.

É no sentido de incluir uma parcela desses indivíduos, que foi regulamentado o seguro desemprego para o pescador artesanal (1992), o trabalhador doméstico (2001) e o trabalhador resgatado de situação similar a escravidão (2003). Outra medida que passou a ser utilizada é a integração do

recebimento do seguro com algum curso de qualificação e com a intermediação, de forma a aumentar a empregabilidade do desempregado e reinseri-lo o mais rapidamente possível no mercado (ANDRADE, 2010).

A Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego (2010) apontou o seguro desemprego como a ação mais fortalecida das políticas de trabalho e emprego, sendo visto como um direito instituído entre os trabalhadores e com alta satisfação dos beneficiários. As críticas a esse sistema foram poucas e envolveram mais pedidos de sua ampliação e fortalecimento, com o aumento do valor das parcelas e do tempo de recebimento. Mesmo assim, os trabalhadores têm consciência de que o benefício não deve ser estendido por um tempo indefinido e, na média, eles pediam que passasse a ser fornecido por 8 meses. Muitos também afirmaram que o valor atual não é suficiente para o sustento da família e que precisam recorrer ao mercado informal para completar a renda até o que recebiam antes de serem demitidos.

### **2.3.2 Intermediação de Mão de Obra**

A intermediação de mão de obra, promovida pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), também tem apresentado avanços nos últimos anos. Quando as agências incorporaram a habilitação do seguro desemprego aos seus serviços, o número de trabalhadores intermediados aumentou consideravelmente. Ainda assim, os funcionários do SINE precisam trabalhar melhor na identificação do perfil do trabalhador, pois existe uma grande diferença entre o número de encaminhados e o número de colocados. O encaminhamento de trabalhadores que não tem o perfil das vagas faz o SINE perder credibilidade entre empregadores, que podem parar de adotar seus serviços.

Um exemplo disso é que, em 2012, o SINE captou 3.072.787 vagas de emprego, para as quais se inscreveram no sistema 6.457.591 trabalhadores, sendo 5.950.453 encaminhados para entrevistas e apenas 724.608 contratados. Esses números mostram que apenas 12,18% dos trabalhadores encaminhados são contratados, o que confirma a falta de adequação do perfil às vagas. O número pequeno de vagas em relação ao de trabalhadores inscritos, dado que são quase dois trabalhadores para cada vaga, também aponta as dificuldades de captação.



Para equacionar esse problema, as unidades precisam melhorar o contato com as empresas, tendo a iniciativa de entrar em contato com novos investimentos e mantendo boas relações com as empresas que já utilizam o serviço (PORTAL MTE, 2014).

Uma pesquisa de opinião feita com 2000 trabalhadores para a Avaliação Externa do PSD (2010) relatou uma aprovação de 70% em relação aos serviços de intermediação, embora a satisfação tenha sido menor entre os grupos de mais difícil inserção (mulheres, negros, pessoas com mais idade, desempregados de longo prazo, etc.). Ainda assim, esse nível de aprovação foi surpreendente, tendo em vista que a taxa de sucesso dos encaminhamentos no país era de apenas 27% no período. Entre as regiões essa taxa de sucesso apresentou variação, sendo que no sul foide 51%, no sudeste 21%, no nordeste 19%, no norte 6% e no centro oeste 4%. Essas diferenças mostram como a capacidade técnica e financeira dos estados é importante para o estabelecimento de uma política pública eficaz.

A gestão de pessoas no SINE também enfrenta sérios problemas. Os funcionários das unidades são de suma importância para o sucesso das políticas, pois são eles que entram em contato direto com os cidadãos e a forma como esse contato é feito tem uma influência muito forte na percepção dos serviços prestados. O pessoal que trabalha nessas unidades deveria ser capacitado não apenas nos critérios técnicos dos serviços, mas no atendimento ao público. Um grande entrave para a realização desses treinamentos é a alta rotatividade dos funcionários, o que poderia ser evitado se fossem implementados planos de carreiras e benefícios condizentes com os serviços realizados.

### **2.3.3 Qualificação Profissional**

A primeira política de qualificação profissional realmente abrangente no Brasil foi o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor). Criado em 1995, ele tinha o ambicioso objetivo de qualificar 20% da população economicamente ativa por ano, de forma que em cinco anos todos usufríssem de algum curso. A sua implementação era descentralizada, feita por meio de convênios com as secretarias estaduais de trabalho e a rede de educação profissional do país (ANDRADE, 2010).

Esse plano acabou descontinuado devido ao fato de seus cursos de curta duração não promoverem uma formação adequada aos trabalhadores, à fraca fiscalização governamental ter aberto brechas para desvio de recursos, à pouca integração com outras políticas, à baixa participação da sociedade, à ausência de critérios claros sobre o conteúdo dos cursos e aos mecanismos de gestão pouco transparentes.

O seu substituto, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), apresentou alguns avanços no processo de monitoramento e controle, aumentou a carga dos cursos, revisou os conteúdos, estabeleceu a certificação profissional, buscou maior integração com outras políticas e focalizou os grupos mais vulneráveis. O PNQ foi muito elogiado em seu aspecto qualitativo, visto que ocorreu uma clara melhoria nos cursos prestados, mas quantitativamente ele deixou a desejar. Os recursos investidos nas políticas ativas sofreram uma queda brusca, passando de 11% do total dos gastos com as políticas de mercado de trabalho para 1,16% (ANDRADE, 2010).

Além disso, alguns autores ressaltam que existem muito mais semelhanças do que diferenças entre o Planfor e o PNQ e que os desvios de recursos para outras finalidades permaneceram no segundo. ALONSO (2012) ressalta que a escolha dos cursos do PNQ não atendia a necessidade das empresas, sendo feita de acordo com orientações das instituições de ensino. Devido a esses fatores e à grande diminuição dos recursos destinados à qualificação profissional, a falta de mão de obra capacitada se tornava evidente no cenário de aquecimento econômico vivenciado pelo país.

Uma pesquisa de opinião feita com os egressos do PNQ de 2007 apontou que somente 20% dos entrevistados atuavam na área em que se formaram e que somente 5% encontraram emprego na área graças ao apoio recebido no curso. Apesar desses números, a maior parte das avaliações foi positiva, existindo apenas algumas críticas sobre a pequena carga horária das aulas práticas e sobre as entidades não terem equipamentos suficientes para todos os alunos. Os formados sugeriram que a realização de estágios no final dos cursos poderia facilitar a inserção dos trabalhadores na área dos cursos (Avaliação Externa PSD, 2010).

Diante dessa situação, o governo lançou em 2011 o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Institucional (Pronatec), que buscou ampliar a cobertura da capacitação e, ao mesmo tempo, manter a qualidade dos cursos ofertados. Sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e do Ministério da Educação (MEC); o Pronatec apresentou um escopo mais amplo de atuação que os programas anteriores, investindo também na ampliação da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica (ALONSO, 2012).

Além disso, o Pronatec também tem como objetivo o estabelecimento de uma maior articulação entre o ensino tradicional e o ensino profissional. Para potencializar sua atuação, foram feitas parcerias com as instituições do Sistema S, de forma que elas também ofereçam cursos gratuitos, e com o Programa Brasil Sem Miséria, com a reserva de vagas para pessoas de baixa renda. Outro fruto da parceria com instituições privadas foi à ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para cursos de formação profissional e tecnológica.

Inicialmente, a execução do programa foi dividida em duas modalidades: a Bolsa Formação Trabalhador, que oferta cursos de qualificação profissional para os beneficiários do seguro desemprego e de outros programas de transferência de renda, e a Bolsa Formação Estudante, que oferta cursos técnicos para estudantes de nível médio. Em ambas as modalidades, foi oferecido auxílio alimentação, transporte e material didático aos alunos. O Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012, ampliou ainda mais a demanda pelos cursos ao estabelecer que as pessoas que requisitarem o seguro desemprego pela terceira vez em dez anos devem ser encaminhadas para um curso de qualificação (desde que exista um em sua área de atuação).

Segundo dados do MEC, em 2013, o SENAI respondeu por 30% das matrículas nos cursos do Pronatec, o SENAC por 30%, a Rede Federal por 15%, a Rede Estadual por 5%, o SENAT por 4% e o SENAR por 3%. Esses dados demonstram uma predominância das instituições do Sistema S na execução do serviço. Se analisarmos os dados setoriais que demandaram os cursos, também verificaremos uma concentração no MDS (40,9%) e na SEDUC (20,2%), sendo importante considerar que 23,6% das vagas foram preenchidas por meio de

inscrições online. Já em relação à cobertura do programa por região, verificou-se que a região centro-oeste apresentou o maior percentual de municípios atendidos (91%), seguida da norte (81%), da sul (68%), da sudeste (53%) e da nordeste (49%).

Conforme apresentado na tabela abaixo, o número de matrículas nos cursos do Pronatec cresceu rapidamente desde sua criação. Em alguns casos, as metas planejadas foram superadas e a perspectiva é que, em 2014, o número de matrículas seja ainda maior. Esse programa demonstra ser realmente muito mais abrangente que o PNQ, proporcionando cursos técnicos e profissionalizantes para milhões de pessoas.

**Tabela 2: Número de Matrículas do Pronatec no Brasil entre 2011 e 2013**

Cursos Técnicos		2011	2012	2013	Var. 2011-2013	Total
Bolsa-Formação	Planejado	9.415	99.149	151.313	1507,15%	259.877
	Realizado	0	119.504	272.965	272965,00%	392.469
Brasil Profissionalizado	Planejado	33.295	90.563	172.321	417,56%	296.179
	Realizado	82.823	79.770	70.355	-15,05%	232.948
E-TEC	Planejado	74.000	150.000	200.000	170,27%	424.000
	Realizado	75.364	134.121	137.012	81,80%	346.497
Acordo Sistema S	Planejado	56.416	76.119	110.545	95,95%	243.080
	Realizado	85.357	102.807	122.807	43,87%	310.971
Rede Federal de EPCT	Planejado	72.000	79.560	90.360	25,50%	241.920
	Realizado	117.671	118.675	112.564	-4,34%	348.910
<b>Cursos FIC</b>						
Bolsa-Formação	Planejado	226.421	590.937	743.717	228,47%	1.561.075
	Realizado	23.633	565.545	1.190.067	4935,61%	1.779.245
Acordo Sistema S	Planejado	421.723	570.020	821.965	94,91%	1.813.708
	Realizado	582.931	733.223	724.259	24,24%	2.040.413
<b>TOTAL REALIZADO</b>		<b>967.779</b>	<b>1.853.645</b>	<b>2.630.029</b>	<b>171,76%</b>	<b>5.451.453</b>

Fonte: MEC

Apesar de ser o principal programa de qualificação do governo, o Pronatec não é o único em execução no país. O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação para Jovens e Adultos (Proeja), busca integrar a educação para jovens e adultos com a educação profissional. Ele foi criado em 2005 e conta com recursos do Fundeb para

sua execução, mas sua cobertura é muito limitada. Um exemplo disso é que apenas 27 mil pessoas se formaram no programa em 2010 (ALONSO, 2012).

O Projovem também foi outro programa de qualificação criado em 2005, tendo como objetivo a elevação de escolaridade, a qualificação profissional e a inclusão cidadã, mas a inserção produtiva precária dos formados e a alta taxa de abandono acabaram levando à sua reformulação. Em 2007, foi lançado o Projovem Integrado, que surgiu a partir da união de 6 programas para jovens que eram executados por diferentes setores. O novo programa se dividiu em quatro modalidades: Projovem Adolescente, Projovem Campo, Projovem Urbano e Projovem Trabalhador.

O Projovem Urbano permaneceu com os mesmos objetivos do Projovem original, mas teve seu público alvo ampliado, englobando todos os jovens entre 18 e 29 anos, alfabetizados e que não tenham concluído o ensino fundamental. O Projovem Adolescente passou a ser responsabilidade do MDS, atendendo a jovens entre 15 e 17 anos em situação de risco social, para promoção de medidas socioeducativas. O Projovem Campo ficou sob a responsabilidade do Ministério da Educação, realizando a elevação de escolaridade e a qualificação profissional de jovens entre 18 e 29 anos que atuam na agricultura familiar. Já o Projovem Trabalhador é responsabilidade do MTE e tem como público alvo jovens entre 18 e 29 anos, cuja família tenha uma renda per capita de até um salário mínimo e que estejam cursando ou tenham finalizado o ensino médio.

A reformulação pela qual o Projovem passou, permitiu a ampliação de sua atuação, sendo que as quatro modalidades juntas atenderam mais de um milhão de jovens em 2008 e 2009, Ainda assim, alguns problemas persistiram, como a evasão dos alunos e as irregularidades nos repasses.

Esse cenário em que operam diversos programas concomitantemente, sendo um deles o próprio PNQ (que não foi extinto com a criação do Pronatec), é prejudicial à integração das políticas de qualificação. Existe uma sobreposição das ações, pois muitos programas possuem público alvo semelhante e são executados por Ministérios distintos. Essas características acabam estabelecendo relações competitivas, o que se acentua pelo fato de alguns programas oferecem bolsas aos

alunos e outros não. A carga horária e o conteúdo dos cursos também varia de acordo com o programa no qual eles estão inseridos, o que dificulta o monitoramento e o controle da qualificação no país.

Outro grande problema é a identificação das demandas por cursos. Os conselhos deveriam ter um papel determinante na identificação dessas demandas, mas existem muitos municípios que não tem conselhos estabelecidos, enquanto, os que têm, muitas vezes não exercem um papel ativo. As unidades do SINE também poderiam desempenhar esse papel, mas elas acabam muito restritas à habilitação do seguro desemprego e à intermediação de mão de obra. Com a omissão dessas instituições, a oferta dos cursos acaba sendo feita de acordo com interesses políticos, privilegiando áreas aliadas do governo.

Atualmente, o governo federal tem se empenhado para unificar as políticas nacionais de qualificação. Para isso, ele planeja ampliar as linhas de atuação do Pronatec. Essas linhas serão divididas entre os ministérios, de acordo com a área de conhecimento de cada um, e o MEC ficará responsável pela coordenação geral do programa. Resta saber se essa medida resolverá o problema de desarticulação e sobreposição de ações ou se ele passará a ocorrer dentro do próprio programa, devido à descentralização e a fragmentação da política.

#### **2.3.4 Programas de Acesso ao Crédito e Apoio aos Empreendedores**

Em relação às iniciativas voltadas para a criação de empregos, deve-se dar destaque para o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Esse programa se iniciou em 1994, com o intuito de fornecer crédito para micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção e qualquer outro empreendimento com potencial para geração de empregos. O seu financiamento só foi possível graças à Lei 8.352/91, que definiu que os recursos excedentes do FAT poderiam ser aplicados em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais, para que seus rendimentos fossem direcionados as políticas de emprego do país (ANDRADE, 2010).

Em 1999, quando o Estado passou a assumir parte dos riscos dos empréstimos, por meio do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Fumproger), o número de operações apresentou altas taxas de crescimento e

surgiram diferentes modalidades dentro do programa (construção civil, empreendedorismo popular, inovação, etc). Entretanto, essa variedade de linhas de crédito, acabou gerando sobreposições e desperdícios e dificultando o monitoramento e a avaliação do programa. Chegou ao ponto de existirem linhas de crédito destinadas a setores de grande porte que não eram grandes geradores de emprego, o que vai contra a diretriz principal do programa.

Mais uma vez, ficou evidente a dificuldade dos estados e municípios estabelecerem comissões de emprego capazes de fiscalizar o PROGER, o que deu liberdade para os grupos financeiros tomarem as decisões e favorecerem aqueles com melhores conexões políticas. O resultado disso é que os menos favorecidos não eram atendidos pelo PROGER e os benefícios da política acabavam se concentrando nos setores mais organizados. Como nos últimos anos o número de operações tem apresentado queda, devido a redução dos excedentes da reserva do FAT, é preciso racionalizar essas linhas de crédito, para que os recursos se concentrem nas que geram impactos efetivos.

Outra política importante para a geração de emprego e renda é o microcrédito, que surgiu no país no início dos anos 90, como iniciativa do terceiro setor, mas só em 1998 contou com a adesão de um banco federal (BNB). O microcrédito é eficaz no estímulo ao empreendedorismo, possibilitando que a população mais carente tenha acesso aos meios de produção para sair da condição de pobreza. Além de combater a pobreza, essa política é sustentável do ponto de vista financeiro, pois os empréstimos apresentam baixa inadimplência e os ganhos para o cenário macroeconômico nacional (dinamização da economia) são evidentes (ANDRADE, 2010).

A atuação das ONGs é predominante no fornecimento de microcrédito e elas possuem relevância ao abordar as questões locais e ao se aproximar do público. O problema é que elas não possuem uma estrutura viável para o fornecimento de crédito em grande escala, o que torna necessário o envolvimento dos bancos federais. Nesse sentido, em 1996, o governo lançou o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), em 2002, o FAT Empreendedor Popular e, em 2004, foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Essa última proposta tinha um escopo mais amplo, fornecendo apoio aos

microempreendimentos, com visitas in loco, acompanhamento dos negócios e formação de grupos de aval solidário.

O Programa de Microcrédito apresentou um crescimento constante desde sua criação, mas ele se encontra aquém de seu potencial, pois existem recursos que são devolvidos ao Banco Central sem que tenham sido utilizados e os bancos privados aderiram timidamente à proposta do microcrédito. Em um país com tamanha desigualdade como o Brasil, é necessário que se amplie o programa de microcrédito por meio de reformas nos marcos legais e de uma divulgação que seja capaz de conscientizar as instituições de crédito do potencial dos pequenos empreendedores. Deve-se ainda ressaltar a importância da formação de parcerias com outras políticas, como a qualificação, a orientação profissional e a economia solidária.

A economia solidária é uma iniciativa que funciona como uma alternativa para geração de emprego e renda para os grupos mais pobres da sociedade, sendo uma das poucas políticas que levam realmente em conta a parcela da população que vive no mercado informal. A economia solidária tem como princípio básico a propriedade coletiva, o que faz com que esse seja um modelo de desenvolvimento econômico mais justo, ético e igualitário.

No Brasil, essa forma de produção remonta ao início do século XX, com as idéias trazidas pelos imigrantes europeus. Entretanto, o seu crescimento só começou a acontecer na década de 80, em um cenário de crise econômica e de aumento do desemprego. Nesse período, a iniciativa partiu da Igreja, mas, na década de 90, outro impulso ocorreu com a entrada de movimentos sociais, ONGs e sindicatos. As universidades também representaram um importante papel, ao difundir o conhecimento sobre a economia solidária. O escopo da atuação também passou a incluir a transformação de empresas em crise em cooperativas (ANDRADE, 2010).

Em 2003, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), um marco muito importante, fazendo com que essa questão ganhasse visibilidade a nível nacional. Ainda assim, a secretaria conta com poucos recursos (não provenientes do FAT) para resolver a quantidade de problemas com que tem



que lidar. Apesar do número de empreendimentos solidários ter aumentado e das políticas atuais darem mais atenção à questão, os empreendimentos ainda são predominantemente de pequeno porte e baixos rendimentos, não existindo nenhuma iniciativa de grande proporção.

Além disso, esse modelo de produção ainda está permeado por falsas cooperativas (que se intitulam assim apenas para não pagar obrigações trabalhistas), possui uma rede incipiente de crédito (as instituições financeiras tradicionais não se aproximam do setor), não tem nenhum apoio para produzir e introduzir novas tecnologias em seu meio e para qualificar seus integrantes. A articulação dos diversos empreendimentos desse setor existentes no país é fundamental para a definição de um estatuto, de uma fonte de financiamento adequada, de uma rede de auxílio à produção e à integração com outras políticas.

#### **2.4 Considerações Finais**

Nos últimos anos, as políticas de intermediação e de seguro desemprego tiveram uma expansão importante, englobando camadas da sociedade que antes não eram atendidas. A política de qualificação passou por uma reestruturação, que permitiu sua ampliação e a mudança de seu escopo para além do fornecimento de cursos. A população que atua no mercado informal também passou a ser mais apoiada pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, com a criação do PROGER, do microcrédito e do apoio a economia solidária.

Ainda assim, existem muitos aspectos a serem melhorados. O número de parcelas do seguro desemprego é menor do que o tempo médio de desemprego dos trabalhadores e uma grande parcela da população ainda não consegue ter acesso ao benefício. A taxa de inserção dos trabalhadores por meio do SINE ainda é muito baixa, o que é fruto das dificuldades na identificação do perfil dos trabalhadores, da má gestão das vagas e dos entraves para o desenvolvimento de parcerias com o setor privado. A ausência de planos de carreiras para os funcionários das unidades também é, em grande parte, responsável por esses problemas, enquanto a falta de diretrizes nacionais mais claras leva a desigualdades regionais na prestação do serviço.

Em relação à qualificação, a variedade de programas sendo executados simultaneamente acaba gerando uma sobreposição de ações e existem dificuldades na identificação da demanda por cursos devido ao fraco papel exercido pelos conselhos municipais. Já no caso das políticas de apoio aos pequenos empreendedores, a maior parte dos problemas está relacionada ao fato de linhas de crédito serem oferecidas a setores que não deveriam recebê-las e à fraca divulgação de tais políticas entre os trabalhadores. No caso da Economia Solidária, o setor responsável por sua gestão não conta com recursos ou capacidade técnica suficiente para lidar com todas as suas ações.

A capacidade do FAT de financiar as políticas ativas também enfrenta dificuldades, pois os gastos com o seguro desemprego e o abono salarial aumentaram e uma parcela considerável de seus recursos é desvinculada para o alcance do superávit primário. Esse problema poderia ser resolvido por meio da regulamentação do adicional de contribuição para empresas com alta rotatividade ou pela revinculação de parte dos recursos do fundo. A ausência de tais medidas acarreta em dificuldades para implementação das melhorias que as unidades precisam para fornecer um atendimento de qualidade para o trabalhador.

Outro ponto crucial que precisa ser melhorado no Serviço Público de Emprego, Trabalho e Renda é a integração das políticas públicas, pois ela é fundamental para aumentar a efetividade das ações executadas pelo governo. Uma iniciativa interessante nesse sentido foi a criação do sistema Mais Emprego, que integrou as principais políticas de trabalho em uma única rede, facilitando sua coordenação e proporcionando um maior número de informações para os cidadãos. Só que ainda é preciso avançar muito para a construção de um sistema de emprego realmente integrado, onde todas as possibilidades dos cidadãos sejam exploradas no momento de seu atendimento e exista uma maior participação da sociedade na construção e fiscalização das políticas.

No próximo capítulo, serão analisadas as políticas que Minas Gerais têm desenvolvido no sentido de promover a articulação de suas ações. O estado de Minas optou por adotar um modelo de governo orientado para gestão em rede, o que é uma experiência nova na administração pública. A análise será concentrada na Rede Mineira do Trabalho, um projeto estratégico criado exclusivamente com o

propósito de promover a integração das políticas de trabalho e melhorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

## CAPÍTULO 3

### A REDE MINEIRA DO TRABALHO

#### 3.1 Contextualização

A partir de 2003, Minas Gerais começou uma transformação em sua estrutura administrativa, buscando restabelecer o equilíbrio das contas públicas e recuperar a capacidade de investimento do estado. O Choque de Gestão, implantado nesse ano, visou à reversão dos quadros de déficit orçamentários, a reorganização e modernização do aparato institucional do Estado e a busca e implementação de novos modelos de gestão. Em 2007, esse modelo evoluiu no Estado para Resultados, que mudou o foco para as entregas feitas à sociedade. A proposta desse novo modelo foi o estabelecimento de prioridades, os projetos estruturadores, que seriam fundamentais para o alcance das metas definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Em 2011, o foco se altera novamente, sendo lançada a Gestão para Cidadania (SOUZA, 2011).

A Gestão para a Cidadania tem os seguintes objetivos: promover a estruturação do estado em um modelo de gestão transversal de desenvolvimento, com participação da sociedade; regionalizar as estratégias e metas governamentais, para que as políticas públicas possam chegar a todas as regiões mineiras e contribuam para diminuir as desigualdades existentes; estimular a cooperação institucional e intersetorial nos âmbitos governamental e extra-governamental; e manter as bases dos modelos anteriores (equilíbrio fiscal, qualidade do gasto público e foco nos resultados).

A gestão transversal e a cooperação institucional pressupõe um modelo de governança em rede. Esse modelo busca superar a setorialização das políticas e a ineficiência na obtenção de resultados. A integração de diferentes perspectivas possibilita o surgimento de novas alternativas e dá maior legitimidade às decisões governamentais.

No PMDI 2011-2030, foram estabelecidas 11 redes de desenvolvimento integrado para direcionar a implantação do novo modelo de gestão: a Rede de Educação e Desenvolvimento Humano, a Rede de Atenção em Saúde, a

Rede de Defesa e Segurança, a Rede de Desenvolvimento Social e Proteção, a Rede de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, a Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação, a Rede de Desenvolvimento Rural, a Rede de Identidade Mineira, a Rede de Cidades, a Rede de Infraestrutura e a Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz (SOUZA, 2011).

Essas redes foram formadas com o propósito de criar um ambiente de cooperação que potencialize os resultados das políticas públicas. Além disso, a proposta de governança em Rede foi dividida em dois eixos: a Gestão Regionalizada e a Gestão Participativa. A Gestão Regionalizada prevê a criação de Comitês Regionais para cada uma das dez regiões de planejamento de Minas Gerais. Esses comitês devem definir as estratégias de desenvolvimento de cada região, de forma colaborativa e sistêmica entre os representantes das pastas governamentais. A Gestão Participativa prevê a criação de um Fórum Regional Participativo para cada região de planejamento, sendo composto por representantes da sociedade civil e dos conselhos regionais. Os fóruns devem elencar as demandas regionais e estabelecer as prioridades do ponto de vista dos atores locais.

Nesse contexto, surgiu a Rede Mineira do Trabalho (RMT), um projeto estratégico que tem o propósito de promover a integração das políticas de trabalho e emprego e de otimizar o atendimento ao trabalhador. Esse capítulo pretende analisar o desenvolvimento desse projeto e da gestão em rede no governo de Minas Gerais. Para isso, na seção seguinte, será feita uma rápida descrição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) em Minas Gerais, dando-se destaque as suas principais políticas: a habilitação para o seguro desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional. Em seguida trataremos de definir os objetivos da RMT e elencar suas principais ações. Por último, analisaremos os principais avanços e desafios da gestão em rede em Minas Gerais.

### **3.2 O SPETR no estado de Minas Gerais: principais formas de atuação**

As políticas de trabalho, em Minas Gerais, são coordenadas pela Secretaria de Estado de Trabalho e Promoção Social (SEDESE), que foi criada, em 2013, através da junção da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego (SETE) e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE). A execução das

ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é feita através do estabelecimento de um Convênio Plurianual Único com o governo federal. Nesse convênio, o estado apresenta um Plano de Trabalho, com o detalhamento das ações a serem executadas, e a União repassa os recursos para sua execução. A Secretaria de Estado de Trabalho e Promoção Social (SEDESE) tem discricionariedade para alocar esses recursos nos locais aonde eles serão necessários, o que é feito por meio do estabelecimento de convênios de cooperação técnica com os municípios.

Nesses convênios, o Estado é responsável pelo fornecimento de equipamentos e material de consumo permanente, a divulgação dos serviços prestados, o treinamento dos funcionários das unidades, a orientação técnica e administrativa e o monitoramento dos resultados. Já os municípios, são encarregados de disponibilizar o imóvel para operacionalização do SINE, de contratar ou remanejar funcionários para trabalhar na unidade e de apresentar mensalmente os resultados das ações executadas (NEGROMONTE, 2011).

Dessa forma, o foco do estado é garantir que as políticas públicas de trabalho, emprego e renda sejam ofertadas com qualidade para o cidadão. Em Minas Gerais, as principais políticas executadas pelas unidades do SINE são a habilitação para o seguro desemprego, a intermediação de mão de obra e o encaminhamento para cursos de qualificação. Além dessas ações, as unidades também podem realizar a solicitação e a emissão da carteira de trabalho, a promoção e o fomento de atividades empreendedoras e o aumento de empregabilidade, por meio da elevação de escolaridade, da inclusão digital e dos cursos de competências básicas.

Em relação ao seguro desemprego, pôde-se constatar um aumento substancial de habilitados nos últimos anos, com os números quase triplicando entre 2007 e 2011. Isso demonstra uma maior formalização dos trabalhadores e um crescimento estrutural da própria rede do SINE. Ainda assim, existe uma grande parcela de trabalhadores que não tem acesso ao benefício, como demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 3: Beneficiários do Seguro Desemprego e Desligamentos entre 2007 e 2011**

<b>Ano</b>	<b>Beneficiários seguro-desemprego</b>	<b>Total de desligamentos</b>
2007	259.125	1.652.157
2008	159.059	1.938.698
2009	446.985	1.899.592
2010	586.508	2.070.594
2011	713.692 (meta)	-

**Fonte: SIGAE. CAGED. NEGROMONTE (2011)**

Como as diretrizes dessa política são estabelecidas pelo governo federal, sendo ele o responsável por definir os critérios de elegibilidade, a quantidade de parcelas e o seu valor, há pouco que o estado pode fazer para resolver os problemas centrais do seguro desemprego (a sua cobertura limitada, a quantidade pequena de parcelas e o valor, considerado insuficiente por muitos trabalhadores). O que cabe ao estado é fazer uma divulgação eficiente das informações a respeito do benefício para os cidadãos e treinar os atendentes das unidades para prestar um atendimento de qualidade, reduzindo o número de falhas no cálculo de fraudes.

Em relação à intermediação de mão de obra, também se verificou um crescimento do número de trabalhadores atendidos nos últimos anos. Entre 2007 e 2010, o número de inscritos na intermediação de mão de obra passou de 356.091 para 595.917, o número de vagas captadas se elevou de 105.446 para 222.121 e o número de colocados aumentou de 62.587 para 101.683.

Apesar do aumento do número de colocados, essa proporção ainda permanece muito baixa em relação ao número de inscritos, com apenas 17% dos trabalhadores que procuram o SINE conseguindo uma vaga no mercado. Os dados também mostram uma sobra de mais da metade das vagas captadas, o que é um sinal de que a dificuldade de identificar o perfil do trabalhador e combiná-lo com a vaga correta, que foi constatado no Brasil, também se repete em Minas Gerais. O fato de o empregador exigir um funcionário com um nível de instrução e um grau de experiência acima da realidade do mercado também é muito prejudicial à colocação do trabalhador.

Para tratar dessa questão, a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social tem desenvolvido uma Central de Captação de Vagas. Essa Central atuará de forma complementar a captação realizada das unidades, gerando uma maior especialização e centralização na tarefa. Além disso, ela contará com uma equipe qualificada para atender as novas exigências das empresas e dos trabalhadores mineiros. Espera-se com a implantação da Central de Captação obter de forma mais eficiente às informações acerca das exigências dos empregadores ao disponibilizarem suas vagas, bem como ampliar as possibilidades de um encaminhamento mais assertivo dos trabalhadores mineiros.

Em relação à qualificação profissional, pode-se dizer que essa foi a área em que o governo de Minas mais se esforçou para criar iniciativas independentes do governo federal. A falta de mão de obra qualificada é um problema sério para a economia mineira, afetando negativamente a sua produtividade e dificultando a aquisição de trabalhadores pelas indústrias que se instalam no mercado. O PNQ não foi eficaz na resolução desse problema, pois ele conta recursos escassos, que permitem a formação de poucos trabalhadores. Diante dessa dificuldade, a SEDESE criou, em 2008, o Projeto Usina do Trabalho, uma ação estadual para a qualificação profissional. Esse projeto foi incluído dentro do programa estruturador Travessia e Renda, que tem em seus eixos a educação, a saúde, o saneamento, a habitação, a gestão social e a renda.

O objetivo central do Usina do Trabalho é a promoção de oportunidades de geração de renda para o trabalhador por meio de sua inserção no mercado formal ou autônomo. Essa concepção é importante, porque considera a população inserida no mercado informal e porque a qualificação não é vista como um fim em si mesmo, precisando ser acompanhada pela inserção produtiva do trabalhador para ser realmente efetiva. A atuação do programa também privilegia os grupos mais vulneráveis, sendo atendidos prioritariamente os beneficiários dos programas assistenciais do Governo Federal (NEGROMONTE, 2011).

Em virtude do aumento de seu escopo, o projeto passou a atuar em duas frentes: uma como executor das ações do eixo renda do Travessia e outra como Investimento Produtivo. As ações ligadas ao Travessia envolvem a qualificação social e profissional de trabalhadores que morem em municípios com



baixo IDH. Já o investimento produtivo é mais ligado às demandas do mercado, atuando em parcerias com empresas e associações. Dessa forma, o governo qualifica os trabalhadores de acordo com a necessidade do setor privado e, em troca, ele se compromete a contratar os trabalhadores formados. Não existe um instrumento legal que possa garantir a contratação de todos os trabalhadores qualificados pelas empresas que requisitaram os cursos, mas esse sistema de parceria é extremamente benéfico para ambas as partes, o que acaba gerando seu comprometimento.

Essa atuação voltada para as demandas de mercado e com um diálogo aberto com as empresas está em consonância com as práticas adotadas nos países desenvolvidos e faz com que o Investimento Produtivo seja a ação de qualificação mais efetiva da secretaria. Apesar dos bons resultados alcançados por essa ação, ainda existe uma dificuldade em atender as demandas das empresas em tempo hábil, pois elas não querem ter que esperar que o trabalhador seja qualificado para preencher sua vaga. Nesse ponto, se faz necessário uma atuação prospectiva do mercado, antecipando as demandas das empresas para que o trabalhador já esteja qualificado quando elas precisarem.

Mais recentemente, tem sido feita uma articulação para captação de vagas do Pronatec, que possui uma quantidade recursos muito maior que o PNQ e o Usina do Trabalho. Essa articulação busca ampliar o número de trabalhadores qualificados e tornar os cursos mais compatíveis com a realidade do mercado. Hoje em dia, muitos cursos do Pronatec acabam sendo definidos de acordo com a capacidade das instituições ofertantes e não de acordo com a verdadeira necessidade do mercado. Dessa forma, espera-se que sejam formadas parcerias entre as secretarias de estado para que os cursos sejam definidos de acordo com as demandas identificadas nos SINES e em outros órgãos que atuam fazendo essa prospecção na ponta.

No geral, uma questão que impacta a execução de todas as políticas de trabalho é a melhoria do processo de treinamento. Atualmente, muitos funcionários são contratados pelas unidades e exercem suas funções, durante um período, sem qualquer treinamento formal (aprendendo com os colegas no dia a dia), o que leva ao aumento de erros. Mesmo quando o treinamento é realizado, o

seu foco é em aspectos muito mecânicos do atendimento, basicamente ensinando o trabalhador a mexer no sistema. Os atendentes deveriam ser dotados de uma perspectiva mais ampla das políticas de emprego e seu treinamento deveria abarcar os aspectos interpessoais do relacionamento com o trabalhador e o empregador.

Sendo assim, a SEDESE tem investido recursos para melhorar essa questão do treinamento por meio da construção de uma plataforma de ensino a distância. Essa plataforma irá gerar maior agilidade no treinamento de novos funcionários e de antigos que precisarem passar por uma reciclagem. O conteúdo dos cursos também está sendo reformulado para incluir áreas que antes não eram abordadas, como o próprio atendimento ao cidadão. Para completar, os avanços na modelagem de processos, prometem uma ação mais assertiva e articulada por parte dos atendentes.

Outro desafio que permanece para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de Minas Gerais é a ampliação dos seus serviços para abarcar uma parcela maior do mercado. Os exemplos analisados dos países desenvolvidos mostram como eles têm atuado no sentido de expandir seu atendimento para o telefone e a internet. Essa alternativa faria com que muitas pessoas e empresas que não recorrem ao SINE normalmente passassem a utilizá-lo, visto que elas não precisariam se deslocar ou enfrentar filas para serem atendidas. Além disso, a atuação do serviço presencial passaria a ser mais focada nos trabalhadores que tem mais dificuldade de inserção no mercado.

Por último, deve se considerar a questão da integração das políticas de trabalho. Essa frente vem sendo desenvolvida pela Rede Mineira do Trabalho e é uma das que a SEDESE tem mais dificuldades a serem enfrentadas. A falta de articulação nas políticas acaba levando ao desperdício de recursos, pois faz com que os trabalhadores que estejam recebendo o seguro desemprego não encontrem um emprego rapidamente e com que os trabalhadores formados nos cursos de qualificação não consigam se inserir na área em que se capacitaram. A integração dessas políticas é fundamental para que o trabalhador consiga se inserir no mercado rapidamente e consiga um emprego de qualidade.

### 3.3 Rede Mineira do Trabalho

A Rede Mineira do Trabalho é um projeto prioritário do governo de Minas Gerais, que tem o objetivo de promover a articulação das políticas públicas de trabalho, emprego e renda do Estado, visando à oferta de serviços integrados e a excelência no atendimento ao cidadão. Esse projeto está inserido dentro do Programa Melhor Emprego.

O Melhor Emprego possui dois projetos estratégicos: o Programa de Educação Profissional (PEP) e a Rede Mineira do Trabalho (RMT). O PEP é de responsabilidade da Secretaria de Educação e tem o objetivo de fornecer ensino profissionalizante aos alunos do ensino médio de escolas públicas de Minas Gerais. Já a Rede Mineira do Trabalho, sob responsabilidade da SEDESE, surgiu com o objetivo de sanar o principal problema do SPETR: a falta de integração entre as suas políticas. Como coloca Souza (2012):

O contexto de planejamento e execução das outras políticas sob responsabilidade da SETE é de total fragmentação. As ações acontecem de forma simultânea, porém com baixo ou nenhum intercâmbio de recursos e informações, ou seja, não se planeja sob uma lógica de complementaridade entre políticas.

Assim, a Rede Mineira de Trabalho deve promover ações de desenvolvimento de capital humano, de melhoria do acesso às políticas públicas e de eficiência no atendimento às necessidades do mercado de trabalho. Dois subprojetos integram a estrutura da RMT: a Integração das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda e a Revitalização do Atendimento ao Trabalhador e Empregador (SOUZA, 2012)

O primeiro subprojeto envolve o mapeamento de todas as ações de emprego e renda do estado de Minas Gerais (diagnóstico e criação de um banco de dados), a implementação de um Comitê Técnico Gestor (composto por atores estatais interessados nas políticas de mercado de trabalho), a elaboração de um relatório de convergência (identificando os pontos que as políticas podem colaborar umas com as outras a partir do mapeamento inicial) e a integração e coordenação da Rede Mineira do Trabalho (elaboração e assinatura de termos de compromisso pelos envolvidos).

Já o segundo subprojeto trata do desenvolvimento de metodologia de avaliação e monitoramento dos resultados do projeto, do desenvolvimento de critérios técnicos para abertura, funcionamento e fechamento das unidades de atendimento; da reestruturação dos termos de parceria entre o estado e os municípios (estabelecimento de melhores critérios de cooperação e de uma definição mais clara das responsabilidades de cada um); da melhoria da qualidade de atendimento aos usuários (elaboração de uma nova metodologia de atendimento aos trabalhadores e empregadores); da ampliação do acesso aos serviços (envolve a elaboração de um website para permitir o acesso online do cidadão aos serviços); da implementação de um plano de capacitação dos servidores das unidades de atendimento do SINE (elaboração de um rol de cursos e sua disponibilização em uma plataforma de ensino a distância); do fortalecimento da participação social através de conselhos e comissões; e do fortalecimento da imagem da política de mercado de trabalho em Minas Gerais (criação de um plano de marketing).

Ao longo de sua trajetória, a Rede Mineira do Trabalho desenvolveu uma série de projetos. Alguns deles partiram de sua própria iniciativa e outros foram desenvolvidos em apoio aos diferentes setores da secretaria. Essa seção tem o objetivo de analisar alguns dos projetos principais e mostrar como eles contribuíram para a articulação das políticas públicas e para a melhoria do atendimento ao trabalhador.

### **3.3.1 Portfólio de Políticas Públicas**

Uma das primeiras ações desenvolvidas pela RMT foi à elaboração do Portfólio de Políticas Públicas. Essa ação parte da premissa de o conhecimento a respeito das políticas públicas geradoras de renda é o primeiro passo para sua integração. O mapeamento das políticas foi feito através da análise do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012-2015 e os dados a respeito de seus programas foram coletados do Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (SIGPLAN) e de formulários submetidos aos gestores públicos de diversas secretarias.

A análise do portfólio permitiu a verificação de que a Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego (SETE) era, naquela época, apenas a nona

secretaria no tamanho do orçamento voltado para as políticas de geração de renda, com R\$ 42.106.320,05. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) tinha o maior orçamento (R\$ 778.336.710,53), seguida da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES), com um orçamento de R\$ 421.876.341,87, e da Secretaria de Estado de Educação (SEE), que tinha um orçamento de R\$ 345.792.869,74. A fusão da SETE com a SEDESE faz com que a nova secretaria tenha uma quantidade considerável de recursos para geração de renda, mas, ainda assim, esses dados revelam a importância de uma articulação intersetorial para potencializar os resultados gerados para sociedade.

As ações do portfólio foram divididas em cinco categorias: assessoramento ao empreendedor, atração de investimentos, estruturas de governança, educação profissional e elevação de escolaridade. Essa divisão teve o propósito de facilitar uma futura integração e identificar como eram utilizados os recursos direcionados para geração de renda. Em 2012, o assessoramento ao empreendedor contou com R\$ 841.794.946,56, a atração de investimentos com R\$ 170.678.750,00, as estruturas de governança R\$ 166.961.663,67, a educação profissional 286.921.160,28 e a elevação de escolaridade R\$ 277.093.641,11; conforme a tabela abaixo:

**Tabela 4: Recurso por Categoria das Políticas Geradoras de Renda de Minas Gerais, 2012**

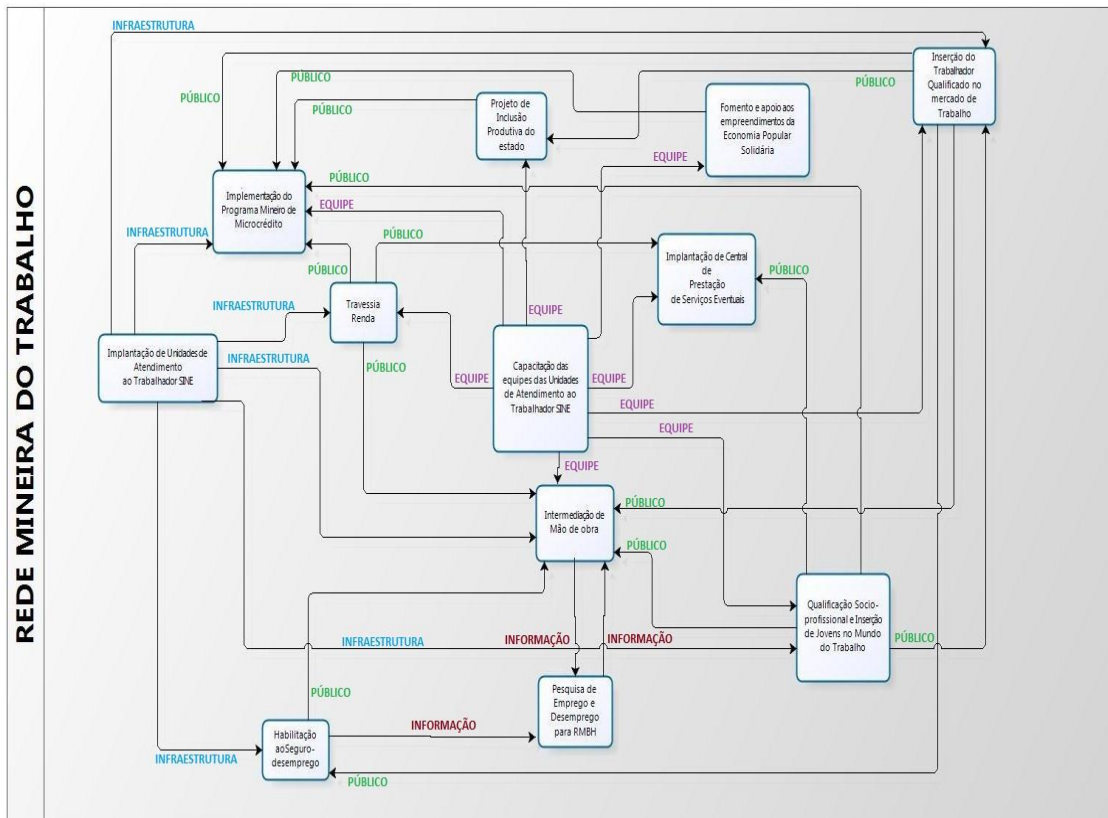
<b>Categoria</b>	<b>Recurso</b>	<b>Ação com maior recurso</b>	<b>Valor</b>	<b>Secretaria</b>
Assessoramento ao Empreendedor	R\$ 841.794.946,56	Finde pró-giro - apoio ao desenvolvimento integrado	R\$ 212.655.000,00	SEDE
Atração de Investimentos	R\$ 170.678.750,00	Construção, reforma e restauração dos imóveis da codemig	R\$ 86.320.000,00	SEDE
Estruturas de Governança	R\$ 166.961.663,67	Apoio ao desenvolvimento municipal	R\$ 86.582.090,50	SEF
Educação Profissional	R\$ 286.921.160,28	Gestão do Programa de Educação Profissional (PEP)	R\$ 143.615.014,55	SEE
Elevação de Escolaridade	R\$ 277.093.641,11	Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos	R\$ 186.574.976,59	SEE

**Fonte: Rede Mineira do Trabalho**

A proposta inicial era que, após o mapeamento das políticas, fossem identificadas aquelas que poderiam convergir com um grau de facilidade maior. Para

isso, foi criada uma matriz de priorização das ações mais fáceis de serem articuladas, mas ela se constituiu através de critérios subjetivos e ainda não foi posta a teste. O processo de integração é muito mais complexo do que se imaginava inicialmente, pois a estrutura da administração pública estadual é muito rígida. Dessa forma, em um primeiro momento, procurou-se focar na integração interna, por meio da identificação dos possíveis fluxos para as ações da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego relatadas no Portfólio. Foram identificados fluxos de público, equipe, infraestrutura e informações, conforme a figura abaixo:

**Figura 1: Fluxograma de integração das políticas da SETE**



Fonte: Rede Mineira do Trabalho, 2012

Um exemplo do funcionamento desse fluxo é que um cidadão beneficiado pelo programa Travessia também é público potencial de outra política, como, por exemplo, a intermediação de mão de obra. Através da construção desses fluxos, o cidadão pode ser encaminhado de uma política à outra, por meio de sistema integrado, potencializando a geração de renda.

### **3.3.2 Diagnóstico das Unidades de Atendimento ao Trabalhador**

A elaboração do diagnóstico das Unidades foi feito através da cooperação entre a Superintendência de Políticas de Geração de Emprego, a Superintendência de Regionalização, as Diretorias Regionais, o Projeto Rede Mineira do Trabalho, as Unidades de Atendimento, as Coordenadorias das UAIs e as Prefeituras. Esse diagnóstico teve o objetivo de oferecer a secretaria um conjunto de informações capazes de subsidiar o planejamento e a tomada de decisões, para, assim, aprimorar a capacidade gerencial e atender da melhor forma possível os trabalhadores do Estado de Minas Gerais. As informações levantadas abordaram a caracterização das unidades, a sua infraestrutura, os seus custos, seus recursos humanos, suas políticas públicas e suas relações institucionais.

No momento em que foi realizado esse diagnóstico haviam 126 unidades de atendimento ao trabalhador em operação em Minas Gerais, sendo 101 integrantes do SINE e 25 da UAI. Essas unidades não possuíam uma padronização em relação ao layout, aos imóveis, a localização e acessibilidade, ao mobiliário e aos instrumentos de trabalho, o que faz com que elas operem nas condições mais diversas possíveis. Os próprios processos de trabalho apresentam variação de acordo com a unidade analisada e os coordenadores não apresentam uma visão completa de quais são suas atribuições e a de seus parceiros.

Os custos das unidades (água, luz, telefone e aluguel) também apresentaram variação, mas, como eles são de responsabilidade dos municípios e o porte e a localização da unidade tem um grande impacto neles, não se aprofundou em sua análise. No tocante aos recursos humanos, há uma ausência de padronização de salários e carreiras e não existem critérios para nomeação de gestores ou uma política de segurança instituída. A questão do treinamento também foi identificada como problemática, pois é muito técnico e não inclui o desenvolvimento de aptidões para relações interpessoais, necessárias na hora de lidar com os trabalhadores e os empregadores.

Em relação às políticas públicas, verificou-se que a maioria das unidades realiza a habilitação para o seguro desemprego, a captação de vagas (passiva) e a intermediação de mão de obra. Só que sua atuação nos outros

serviços deixa muito a desejar. A própria orientação para qualificação, que é um dos pilares da política de emprego nacional, não é feita nem pela metade das unidades e a situação é ainda mais grave quando são analisados os outros serviços, como a elevação de escolaridade, os cursos de competências básicas, o apoio aos empreendimentos e a orientação para acesso ao microcrédito.

Já no que se refere às relações institucionais, as avaliações foram positivas. Ainda assim, foi verificado que os coordenadores não têm muito contato com os diretores regionais e as relações com a prefeitura variam de acordo com o município analisado. Embora haja uma definição clara do papel das prefeituras nos convênios, existe uma dificuldade de fazer cumprir o acordado na hora da execução. Os coordenadores também indicaram que os conselhos precisam ser fortalecidos, pois eles se encontram muito subordinados ao executivo municipal. Outro ponto levantado foi necessidade de melhorar a comunicação, o suporte técnico e a logística entre as unidades e a secretaria.

O Diagnóstico foi muito útil para identificar a situação real das unidades de atendimento e medidas já estão sendo tomadas para corrigir as falhas identificadas. A SEDESE está realizando visitas aos 46 municípios que estão em situação mais crítica para fazer a repactuação do convênio, garantindo que todos tenham boas condições estruturais de funcionamento. Além disso, foi estabelecido o objetivo de colocar coordenadores concursados pela MGS em todos os SINES do estado. Esses coordenadores funcionarão como ponto focal de contato com a secretaria e sua remuneração será igual para unidades do mesmo porte. A secretaria também tem trabalhado para melhorar a alocação dos materiais fornecidos pelo estado e para difundir um novo modelo de processos nas unidades.

### **3.3.3 Modelagem de Processos**

A modelagem dos processos da secretaria foi feita através da contratação de uma consultoria. Ela indicou três diretrizes que iriam orientar seu trabalho: a padronização do atendimento, a uniformidade de informações e o atendimento qualificado. Essas diretrizes pressupõe que todo o cidadão que procurar uma unidade do SINE terá a mesma experiência no atendimento, receberá



as mesmas informações sobre as políticas de trabalho e que os funcionários das unidades passarão por treinamento e reciclagem sempre que isso for necessário.

A consultoria também indicou alguns riscos inerentes à modelagem de processos governamentais. O principal deles decorre da rotatividade de projetos, que dificulta a utilização de sistemas de informação, pois, como os projetos tem características distintas, isso poderia gerar uma necessidade infundável de reestruturação de sistemas. Como resultado, as secretarias governamentais acabam criando uma estrutura tecnológica fragmentada (nichos de sistema) e com várias bases de dados, dificultando sua integração. O fato de a Secretaria não possuir um setor de TI estruturado, capaz de coordenar a especificação, aquisição e manutenção de sistemas também foi elencado como outro dificultador, devido aos riscos de dependência da empresa fornecedora, dos gastos com mão de obra terceirizada ou de maiores períodos de indisponibilidade de sistema.

A modelagem dos processos envolve várias etapas. Primeiramente, foi feito o mapeamento de todos os processos existentes, pois o conhecimento a respeito da forma da secretaria atuar é fundamental para o redesenho de sua atuação. Com o mapeamento, buscou-se obter uma visão clara e uniforme dos processos, identificar os atores envolvidos, suas responsabilidades e os pontos de convergência entre as políticas. Nessa fase, foi decidido que os processos a serem priorizados para o redesenho seriam: a gestão da educação profissional, a gestão da geração de renda e empreendedorismo e a gestão da geração de emprego (todos pertencentes ao macroprocesso atendimento aos cidadãos).

Em seguida, foi feita a análise do fluxo atual, identificando-se os principais gaps sistêmicos de comunicação e de interação entre as áreas; foi feita a elaboração da proposta de redesenho, com a proposição de indicadores e planos de ação; e a capacitação dos funcionários para utilização dos novos processos. Todas essas etapas foram executadas de forma bem democrática, com uma estreita comunicação com as áreas para validação do fluxo atual e do redesenho.

No final, a proposta de curto prazo dispensou a necessidade de sistemas complexos, embora tenha-se exigido a adequação mínima dos sistemas já utilizados, de forma que as informações a respeito dos serviços pelo qual o cidadão

já passou estivessem disponíveis para todos os atendentes que acessassem seu cadastro. Já a proposta de longo prazo envolve a elaboração de um sistema para a oferta de serviços de forma não presencial.

A consultoria ainda recomendou que as mudanças fossem realizadas primeiro em uma unidade piloto; que fossem feitas parcerias com instituições de crédito, para potencializar os processos de geração de renda; que fossem criados cadernos de serviços, contendo todos os fluxos para serem consultados pelos funcionários das unidades; que fossem criados guias do cidadão, contendo orientações acerca dos serviços prestados; que fosse feito o planejamento de um processo de comunicação do novo modelo; e que fosse criado um novo portal do emprego para Minas com a possibilidade oferecer alguns serviços online.

Chegou-se a conclusão que desenho de processos integrados é uma matéria muito complexa, especialmente para a administração pública, que não está acostumada com essa atuação. Os próximos passos envolvem a implantação dos processos em uma unidade piloto, como foi sugerido pela consultoria, o estabelecimento de reuniões periódicas para o acompanhamento dos indicadores e das articulações regionais e a construção de mecanismos informativos, com o objetivo de manter os participantes atentos às ações em rede. O maior desafio é que os processos estão pouco automatizados, visto que não existe um sistema para apoiar sua execução.

Ainda assim, os novos processos foram muito bem recebidos pelos funcionários da secretaria, foi criada uma diretoria especificamente para o seu acompanhamento e as próprias áreas estão investindo na remodelagem de processos que não foram abarcados pela consultoria. Isso tudo indica um novo modelo de gestão de processos sendo adotado.

### **3.3.4 Sistema de Governança em Rede**

O sistema de governança em rede foi criado devido à necessidade de reestruturação do processo de decisão na secretaria. Em 2012, as decisões estavam muito centralizadas na alta administração, o que sobrecarregava o gabinete e aumentava o tempo de resposta para as demandas organizacionais. Além disso,

existia uma falta de instâncias de integração e comunicação entre as áreas, dificultando a solução de conflitos e a gestão das mudanças.

Dessa forma, o objetivo do sistema de governança em rede foi garantir a qualidade do processo decisório, por meio da coordenação, participação e aderência à estratégia. Sua formação envolveu o estabelecimento de cinco comitês, um estratégico (Comitê de Gestão Estratégica), três táticos (Comitê de Prioridades de Inovação, Comitê de Desempenho Institucional e Comitê de Gestão de Pessoas) e um operacional (Comitê de Implementação de Políticas Públicas).

O Comitê de Gestão Estratégica (CGE) tem o objetivo de assegurar o alinhamento da gestão estratégica com as diretrizes governamentais, bem como imprimir agilidade ao processo decisório e conferir maior legitimidade às decisões, por meio do modelo de gestão corporativo. Para tanto, essa instância tem caráter deliberativo e é subsidiada por informações produzidas nos comitês temáticos abaixo descritos.

O Comitê de Prioridades e Inovação (Inova) foi criado a partir da necessidade de priorização e apresentação de demandas estruturadas à alta gerência. Tal instância tem como objetivo subsidiar o CGE quanto ao estabelecimento de prioridades estratégicas e inovações a serem implementadas na SEDESE, mantendo o foco no planejamento estratégico estabelecido.

O Comitê de Convênios e Desempenho (CCD) tem como principal justificativa o fato de que mais de 80% dos recursos financeiros previstos para a execução no ano de 2013 serem originários de repasses. Tal cenário demanda monitoramento intenso pela organização, de forma que esse comitê tem a finalidade de tratar de temas pertinentes à gestão dos convênios e do desempenho organizacional, bem como da oportunidade de ganhos incrementais às estratégias vigentes e da avaliação do desempenho institucional.

Por fim, dentre os comitês temáticos foi criado o Comitê de Gestão de Pessoas (CGP). Esse comitê tem como objetivo tratar de temas pertinentes à gestão de pessoas, com o fim de assegurar o perfil adequado para cada função desempenhada, bem como garantir ganhos de produtividade e efetiva entrega dos resultados esperados.

Para além dos comitês temáticos estabelecidos em nível tático, foi constituída também uma instância operacional e, ao mesmo tempo, regional. Tal instância foi nomeada Comitê de Operacionalização (Coper), que contribui e subsidia os comitês anteriormente citados com informações sobre a execução dos projetos, assim como informações do cenário do mercado de trabalho, desafios e oportunidades de melhoria.

Assim, o Coper supriu uma lacuna existente na secretaria, que era o distanciamento entre a realidade do mercado de trabalho e as estratégias adotadas. Dessa forma, esse comitê teve como uma de suas funções a mensuração do alinhamento dos projetos e a aproximação entre estratégia e implementação, buscando ganhos de eficácia e eficiência. A abrangência dos três níveis visa horizontalizar a tomada de decisões e busca o desenvolvimento de uma sistemática de funcionamento e participação que permita difundir as informações por todas as pessoas na secretaria.

É importante destacar que o Sistema de Governança foi formado na metade de 2013, mas se extinguiu na época da fusão com a SEDESE, visto que o sistema da outra secretaria prevaleceu. Como o seu tempo de duração foi curto, as pautas abordadas foram mais informativas do que deliberativas. Ainda assim, ele foi muito importante para receber, organizar e encaminhar as expectativas de muitos funcionários no período turbulento pelo qual a secretaria passou. Uma governança em rede permite uma decisão mais legítima, sustentável e factível, o que torna fundamental o seu reestabelecimento para nova secretaria.

### **3.3.5 Manual de Critérios Técnicos**

Os critérios técnicos para abertura, funcionamento e fechamento de unidades foram decididos levando em conta o diagnóstico das unidades de atendimento e as visitas realizadas em alguns SINEs do Estado. Esses critérios foram estabelecidos com o objetivo de garantir que as unidades fossem abertas em locais que realmente tivessem a necessidade e contassem com uma boa estrutura; que as unidades prestassem um serviço de qualidade para o cidadão, sendo monitoradas por uma série de metas e indicadores; e que, se elas não estivessem em condições de operar, fossem fechadas.

Em relação à abertura de novas unidades, ficou estabelecido que os municípios que a solicitarem precisaram ter uma PEA acima de 10.000 habitantes. Além disso, deve ser apresentada uma justificativa técnica com indicadores do mundo do trabalho local e uma planilha de custos discriminando os recursos para cobertura das despesas, bem como os custos com a contrapartida de oferta de recursos humanos e serviços. Os municípios ainda terão que garantir a execução de, no mínimo, intermediação de mão de obra, habilitação para recebimento do seguro-desemprego e qualificação social e profissional. Já os critérios para o fechamento das unidades ficaram sendo o não cumprimento do plano de trabalho, o cumprimento de menos de 75% da avaliação de metas e indicadores por três vezes consecutivas ou 5, alternadamente, em 10 anos.

Em relação ao funcionamento das unidades, ficou estabelecido que a obrigatoriedade dos serviços prestados iria variar de acordo com o porte das unidades, mas elas não precisam se limitar a prestar apenas os serviços obrigatórios, podendo requisitar a secretaria o treinamento para execução de outras modalidades. Os municípios que tem população de menos de 50.000 habitantes são considerados de pequeno porte, entre 50.000 e 200.000 habitantes são de médio porte e superior a 200.000 habitantes de grande porte. As unidades também foram classificadas em nível de gestão básico, intermediário e integral, de acordo com a tabela abaixo:

**Figura 2: Divisão das Políticas por Nível da Unidade**

Eixo I. Políticas de Promoção de Emprego			Eixo II. Política de Educação Profissional			Eixo III. Política de Geração de Renda			
Orientação profissional e intermediação de mão de obra		Seguro desemprego	Qualificação social e profissional		Orientação profissional	Fomento às atividades autônomas e empreendedoras			
Orientação e intermediação para prestação de serviço	Orientação e intermediação de mão de obra para emprego	Habilitação para recebimento do seguro desemprego	Qualificação social e profissional	Elevação de escolaridade	Competências básicas	Fomento e apoio aos empreendimentos da Economia Popular Solidária	Programa Mineiro do Microrédito	Fomento e apoio a empreendimentos autogestionáveis	
	X	X	X						Nível Básico
	X	X	X		X				Nível Intermediário
X	X	X	X	X	X	X	X	X	Nível Integral

Fonte: Rede Mineira do Trabalho, 2012

Nesse sentido, um conjunto de indicadores e de metas foi estabelecido para monitorar o desempenho das unidades, sendo complementados por visitas de equipes da secretaria e das diretorias regionais. A avaliação das unidades passou a ser composta por uma escala de pontuação. Se a unidade faz entre 91 e 100

pontos, ela recebe o conceito A; se ela faz entre 71 e 90 pontos, ela recebe o conceito B; se ela faz entre 61 e 70 pontos, ela recebe o conceito C; se ela recebe de 51 a 60 pontos, ela recebe o conceito D; e se ela faz menos de 50 pontos, ela recebe o conceito E.

Esses critérios não chegaram a ser plenamente utilizados, pois os interesses políticos ainda são muito fortes e determinam onde as unidades serão abertas e fechadas. A Rede tem trabalhado para estabelecer instrumentos jurídicos que reforcem estas normas, mas só eles não bastam. É preciso que ocorra um alinhamento entre os diretores e os superintendentes para fazer com que a abertura e o fechamento de unidades passe a ser feito por meio de critérios técnicos.

### **3.3.6 Unidade Piloto**

As unidades de atendimento do SINE são a porta de entrada do trabalhador para o serviço público de emprego, devendo ser tratadas como mecanismos primordiais da política de emprego e dotadas de ferramentas para sua plena operacionalização. Apesar de toda essa importância, as unidades são marcadas pela fragilidade e pela baixa efetividade no país e em Minas, contando com uma estrutura física precária e com políticas públicas executadas desordenadamente.

Diante desse cenário, a Rede Mineira de Trabalho optou por implantar um modelo de excelência em Minas Gerais, que será testado por meio do estabelecimento de uma unidade piloto. Essa unidade passará por uma reestruturação e se tornará o exemplo ideal de como o serviço público de emprego deve ser ofertado à sociedade, incorporando os avanços feitos pela RMT até hoje na integração de políticas públicas. A experiência proporcionará aprendizado sobre as melhores práticas a serem implantadas para futura expansão do projeto.

A unidade piloto contará com uma carteira ampliada de políticas públicas, que, em um primeiro momento, incluirá os cursos de competências básicas, a qualificação profissional, a intermediação de mão de obra, a central de vagas, o seguro desemprego, a central de prestação de serviços autônomos, o microcrédito e a economia popular solidária. Posteriormente, serão somadas a orientação para empreendimentos autogestionados e a elevação de escolaridade

nessa carteira. Essas políticas serão articuladas através do modelo de gestão de processos desenvolvido na secretaria, o que permitirá ao cidadão explorar todas as suas possibilidades de inserção no mercado.

Além disso, a metodologia de acolhimento que será implementada agilizará o processo de atendimento, identificando o serviço que o cidadão necessita no momento de sua chegada a unidade, verificando se ele possui os documentos necessários para o atendimento e direcionando-o ao setor específico. O núcleo de acolhimento é responsável pelo primeiro contato com o cidadão, sendo fundamental para sua satisfação e para o esclarecimento de dúvidas a respeito dos serviços.

A unidade também contará com uma reestruturação de sua identidade visual, por meio da adoção de uniformes pelos funcionários, a definição de um layout novo, a melhoria de sua sinalização, de sua acessibilidade e de toda a infraestrutura. Os totens de autoatendimento que serão adotados permitirão que os cidadãos consultem as vagas de emprego sem precisar ficar aguardando um atendente ser liberado, proporcionando uma economia de tempo. Para o monitoramento dessa nova estrutura, será assinado um convênio, com metas e indicadores de desempenho específicos, a serem acompanhados atentamente pela secretaria e pela Ouvidoria do Estado de Minas Gerais.

A capacitação dos supervisores e atendentes no novo formato de prestação de serviços ocorrerá por meio da contratação de uma plataforma EAD, para diminuir o tempo e o custo. Os supervisores dessas unidades passarão a ser funcionários concursados da MGS, com ensino médio completo e perfil gerencial. Eles representarão a secretaria e criarão uma relação mais próxima com as unidades. Também será feita uma repactuação dos convênios, com novos planos de trabalho, novas metas e indicadores.

Em síntese, a unidade piloto representa a concretização de um novo modelo de integração. Um modelo cuja premissa é de que uma política isolada não é o suficiente para atender plenamente as necessidades do cidadão, sendo preciso que se estabeleça uma rede de políticas articuladas para isso. A nova unidade irá incorporar o conhecimento obtido durante os anos em que o projeto Rede Mineira do

Trabalho esteve em execução e servirá como um laboratório de teste para as propostas que foram pensadas no âmbito da RMT.

### **3.4 Avanços e desafios da gestão em rede em Minas Gerais**

A situação atual de Minas Gerais é de grave crise financeira, o que provoca o desalinhamento entre orçamento e planejamento e gera a necessidade de priorização de projetos e iniciativas. O modelo de gestão por resultados é importante, mas a ênfase burocrática no controle e monitoramento se deu em detrimento da qualidade de execução de políticas públicas e execução de projetos. Além disso, existe uma falta de clareza da visão de futuro e consequente ausência de propósito e significado pela maioria dos servidores. Para completar, não existe convergência entre os atores no processo decisório e de governança.

Diante do cenário de grave situação financeira e projeções fiscais críticas em 2013, o governador montou um grupo de alinhamento estratégico com atores de diversas secretarias. Esses atores deveriam identificar os problemas na gestão governamental e propor soluções, aproveitando o contexto de reforma do aparato do público para implementar tais medidas. O grupo de alinhamento estratégico identificou quatro áreas centrais que são críticas para melhoria da ação governamental: a definição de prioridades, o alinhamento estratégico e estruturas de governança e comando, a simplificação do modelo e instrumentos de gestão e o envolvimento dos servidores.

Em relação à definição de prioridades, verificou-se uma falta de foco nas políticas, uma falta de clareza quanto aos objetivos estratégicos e a não obediência a critérios previamente definidos na tomada de decisão com relação à execução das políticas. Em relação ao alinhamento estratégico e as estruturas de governança e comando, verificou-se a existência de lideranças concorrentes, a ausência de uma definição clara de papéis e competências das instâncias de comando e a baixa qualidade da comunicação de decisões estratégicas entre as secretarias de Estado. No que diz respeito à simplificação do modelo e dos instrumentos de gestão, o parecer dos membros do grupo é de que os instrumentos de pactuação e de monitoramento são excessivamente complexos, existem arenas e práticas de monitoramento concorrentes e descoordenadas e ocorre uma



centralização excessiva, com foco em controle em detrimento de execução. Por último, na questão do envolvimento dos servidores, os problemas identificados foram o reconhecimento do servidor apenas por meio de benefício financeiro, a inadequação do perfil para exercício de liderança e o desconhecimento dos servidores com relação às metas e prioridades, especialmente no nível operacional.

Muitos dos problemas identificados são frutos de uma ausência de uma gestão em rede efetiva. Quando os atores não abrem canais de participação, como se pode esperar uma definição correta do que é prioritário. Sem instituições que estimulem a participação, não é possível esperar que os servidores se envolvam. A administração pública estadual ainda atua sob uma lógica muito burocrática e setorializada. O governo não conseguiu efetuar a implantação de um modelo mais aberto e participativo, investindo poucos recursos em tal iniciativa. A implantação de uma gestão em rede é muito complexa, exigindo tempo para que as mudanças façam efeito. Como esse tempo não é compatível com os interesses políticos, mais imediatistas, o modelo acabou não recebendo o patrocínio necessário para que uma mudança começasse a ocorrer.

Dessa forma, as iniciativas de gestão em rede ficaram restritas a locais que tiveram um setor responsável por promover essa questão, como foi o caso da Rede Mineira do Trabalho. A RMT conseguiu avançar muito na melhoria do processo de decisão e de comunicação entre as áreas da secretaria. Um exemplo disso, é que as mudanças promovidas na estrutura da secretaria, em virtude da fusão com a SEDESE, foram tomadas de forma aberta, com o envolvimento de grande parte dos funcionários. O resultado disso foi uma estrutura mais focada, com uma superintendência responsável pelo planejamento das políticas de trabalho, emprego e renda e outra voltada para a gestão das unidades de atendimento.

Além disso, as iniciativas da Rede promoveram um conhecimento importante sobre as políticas geradoras de renda do estado, que se encontram dispersas em diversas secretarias e operam de forma desarticulada. O seu processo de integração não é fácil, mas esse mapeamento é um primeiro passo importante para que ele ocorra no futuro. Ganhos também foram obtidos a partir do Diagnóstico das Unidades de Atendimento, que identificou a situação real das unidades e permitiu que medidas fossem tomadas para correção dos problemas existentes. A

modelagem de processos foi outra ação que gerou melhorias para toda a secretaria e que estimulou a participação dos funcionários no redesenho de processos. Já a unidade piloto representa a consolidação de tudo o que foi pensado durante o projeto, promovendo uma estrutura de atendimento onde o cidadão será bem atendido e terá acesso a uma ampla gama de políticas.

Ainda assim, houve reveses na atuação da RMT. Os critérios para abertura e fechamento das unidades não foram implantados de forma efetiva, pois os interesses políticos ainda predominam nessa área. O Sistema de Governança em Rede também não conseguiu se consolidar, sendo extinto em 2014, em virtude da criação da nova secretaria. Esse sistema representava uma forma importante de participação dos funcionários e, embora os gerentes continuem atuando de forma aberta e participativa, faltam estruturas que garantam que isso aconteça independente da vontade de quem está no comando.

Os sucessivos contingenciamentos pelo qual o projeto passou ao longo dos anos foram outro entrave para o seu desenvolvimento. A RMT contornou essa dificuldade através da formação de parcerias com os outros setores da secretaria. Dessa forma, esses setores foram incentivados a utilizar seus orçamentos em projetos voltados para a integração das políticas públicas e a otimização do atendimento ao trabalhador. Hoje em dia, a maior parte das ações da Rede é realizada com recursos que não são originários de seu orçamento. Essa forma de atuar é condizente com uma gestão em rede, que não necessita, necessariamente, de uma grande soma de recursos para operar.

Entretanto, uma ação que necessitava dos recursos que foram contingenciados foi a implantação de um sistema integrado. Esse é um aspecto da gestão em rede que consome uma vultosa soma de recursos e que é crucial para automatização dos processos. A integração exige uma constante troca de informações e pensar em integração sem ter um sistema próprio para subsidiar isso é no mínimo frágil.

Em síntese, espera-se que o governo demonstre um grau maior de comprometimento com a gestão em rede nos próximos anos e que isso faça com que o governo tenha prioridades bem definidas e compartilhadas por todos os

membros da organização; que possua uma definição clara dos papéis, com estabelecimento de fluxos capazes de subsidiar a tomada de decisão nos níveis central e setorial; que o processo de monitoramento se torne mais simples e eficaz, reduzindo custos e maximizando o alcance de resultados; e que os servidores sejam motivados e envolvidos nas prioridades definidas.

### **3.5 Considerações Finais**

A partir de entrevistas realizadas na Subsecretaria de Trabalho e Emprego e dos documentos analisados, chegou-se a conclusão de que uma verdadeira gestão em rede não se consolidou no governo de Minas Gerais. A proposta de promover um modelo mais aberto e mais integrado entre o governo e a sociedade é muito complexa e exige um período muito maior do que quatro anos para tomar forma. Além disso, a Gestão em Rede não contou com um patrocínio forte o suficiente para promover mudanças significativas na administração pública.

As iniciativas em direção à integração das políticas públicas foram mais restritas a locais que tiveram algum setor para tomar frente do processo, como foi o caso da Rede Mineira do Trabalho, na SEDESE. Mesmo assim, o próprio projeto passou por sucessivos contingenciamentos de seus recursos, o que dificultou a execução de suas ações. Para superar isso, os membros do projeto fortaleceram suas articulações com outros setores da secretaria, utilizando seus recursos em prol da integração das políticas de trabalho e da otimização do atendimento ao trabalhador.

Ainda assim, a ausência de grande parte dos recursos que o projeto deveria receber impossibilitou a execução de ações fundamentais para uma integração mais completa. Esse foi o caso do desenvolvimento de um sistema de informação integrado, que não pode se concretizar devido à falta de recursos e que teria sido muito importante para automatização dos novos processos.

Além disso, a extinção do sistema de governança em rede foi um revés para a gestão em Rede, pois ele se configurou como um instrumento de participação importante para a antiga secretaria e sua continuidade iria gerar conhecimento para uma atuação cada vez mais consciente. Um processo de tomada de decisão mais

amplo e democrático é mais trabalhoso, mas produz soluções mais legítimas e factíveis.

Apesar desses problemas, a RMT conseguiu alcançar grande parte do que havia sido planejado no seu escopo inicial. O Portfólio de Políticas Públicas foi muito importante para gerar conhecimento a respeito de todas as políticas capazes de gerar renda no estado, construindo uma base para sua futura integração. O Diagnóstico de Prioridades Estratégicas retratou fielmente a situação das unidades e foi utilizado por diversos setores da secretaria, que melhoraram sua atuação e tomaram iniciativas para corrigir as falhas apontadas. A modelagem de processos foi uma das iniciativas mais abrangentes do projeto, envolvendo os servidores na sua construção e tornando-os interessados nessa prática mesmo após a consultoria ter terminado seu trabalho. Os processos integrados geraram ganhos para secretaria, tanto internamente, quanto externamente, com sua adoção na unidade piloto.

Por último, a unidade piloto representa a consolidação do que foi proposto pela Rede Mineira do Trabalho ao longo de sua existência. Ela incorporará os ganhos obtidos com o Portfólio de Políticas Públicas, o Diagnóstico das Unidades de Atendimento, a Modelagem de Processos, os Critérios para o Funcionamento das Unidades e o Sistema de Governança. O modelo proposto melhorará os serviços prestados aos cidadãos através do fornecimento de políticas integradas e de uma nova metodologia de atendimento.

No cenário governamental como um todo, pode-se dizer que o grupo de alinhamento estratégico convocado pelo governador foi uma medida interessante para a promoção da gestão em rede, visto que permitiu que atores de diversas secretarias debatessem os principais problemas governamentais. Só que essa iniciativa foi tomada no fim de seu mandato, o que pode gerar uma perda das mudanças sugeridas, principalmente, se levarmos em conta que o grupo foi dissolvido após a construção da proposta e a sua execução ficou a cargo da SEPLAG.

Conclui-se que a gestão em rede é um instrumento de fundamental importância para melhoria da atuação governamental, gerando políticas mais integradas e decisões mais legítimas, mas ela muito difícil de ser alcançada e seus

resultados só irão surgir de forma mais concreta no longo prazo. Para que uma iniciativa desse porte dê certo, é preciso que o governo invista seriamente na área, dando suporte técnico e financeiro para sua execução e construindo instituições mais abertas e participativas.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, procurou-se demonstrar a importância da integração das políticas trabalho para a melhoria dos serviços prestados aos trabalhadores. Para isso, o primeiro capítulo tratou do surgimento dessas políticas e da sua evolução no cenário mundial, buscando-se entender como os modelos de Welfare State afetaram esse desenvolvimento. A análise dos países desenvolvidos mostrou que, apesar de alguns optarem por seguir doutrinas mais liberais e outros por mais conservadoras, eles apresentam tendências em comum. A maioria desses países promoveu a ativação de suas políticas, a terceirização de parte dos serviços para o setor privado, a adoção de mecanismos de New Public Management e a integração das políticas de trabalho.

Assim, a ativação das políticas de trabalho teve o propósito de promover a rápida reinserção dos trabalhadores no mercado, reduzindo o peso do fornecimento do seguro desemprego para um grande número de pessoas. A terceirização dos serviços buscou ampliar as opções dos trabalhadores e introduzir um maior grau de competição no mercado, estimulando as agências públicas a melhorarem seu desempenho. A adoção do New Public Management tentou replicar práticas típicas do setor privado na administração pública, tentando promover uma gestão mais focada nos resultados. Por último, a integração das políticas de trabalho procurou facilitar a inserção dos trabalhadores no mercado, ao combinar políticas que se complementassem e melhorassem a sua empregabilidade.

Essas medidas tiveram um grau de sucesso variado dependendo do país onde foram adotadas, pois as especificidades de cada um, a combinação escolhida e a situação geral da economia influenciam muito no mercado de trabalho. O propósito dessa análise não foi mostrar uma fórmula pela qual o Sistema Público de Emprego pode ser melhorado, mas constatar que existem algumas direções que estão sendo perseguidas pelos países desenvolvidos, dentre elas a integração de suas políticas, e que podem ser abordadas pelo Brasil, desde que adaptadas à realidade nacional.

No segundo capítulo, discutiu-se o surgimento e a evolução das políticas de trabalho no Brasil, tendo em consideração o seu desenvolvimento tardio

e a importância do estabelecimento do Fundo de Apoio ao Trabalhador como sua fonte de financiamento. Após a criação do FAT, um maior número de trabalhadores passou a ter acesso à qualificação, ao seguro desemprego, à intermediação de mão de obra e ao crédito produtivo. Além disso, a parcela da população que atua no mercado informal passou a ser levada em conta por algumas das políticas vigentes.

Ainda assim, existem muitos problemas a serem resolvidos, como o grande número de trabalhadores que ainda não tem acesso ao seguro desemprego, a baixa efetividade da intermediação de mão de obra, a ausência de planos de carreira para os funcionários das unidades de atendimento, a sobreposição das ações de qualificação e a fraca divulgação das políticas de acesso a crédito e de assessoramento aos pequenos empreendedores. Além disso, a capacidade de financiamento das políticas ativas vem se reduzindo nos últimos anos devido ao aumento dos gastos com o seguro desemprego e o abono salarial e em virtude das desvinculações promovidas no fundo.

Apesar das dificuldades destacadas acima, o governo federal também tomou algumas medidas positivas no sentido de promover a integração das políticas de trabalho. A principal delas foi o estabelecimento do sistema Mais Emprego, que unifica em uma única plataforma a gestão de diversas políticas. A tentativa de consolidar o Pronatec como o único programa de qualificação também merece destaque, pois facilita a coordenação nacional das políticas de qualificação. Como o governo federal é responsável por estabelecer as diretrizes para as políticas de emprego e os estados dependem de seus recursos para executar o Plano de trabalho, a análise do cenário nacional é importante para inferir seus impactos na esfera estadual.

O terceiro capítulo procurou mostrar o progresso alcançado por Minas Gerais na adoção de um modelo de gestão em rede. Para isso, elencou-se o que o estado procurava alcançar com a adoção da Gestão para Cidadania e apresentou as principais políticas de trabalho executadas pelo governo. Assim como o esperado, o estado também apresentou uma expansão de suas políticas, mas que foi acompanhado dos mesmos problemas nacionais. O seguro desemprego também apresenta uma parcela de trabalhadores que não conta com sua proteção, a

intermediação apresenta baixa taxa de colocação e a qualificação no estado se apresenta fragmentada entre diversas secretarias.

Por fim, apresentou-se o Projeto Rede Mineira do Trabalho, que tem uma atuação voltada especificamente para a integração das políticas públicas e para otimização do atendimento ao trabalhador. As ações da RMT lograram em produzir um conhecimento amplo a respeito das políticas de geração de renda estaduais, em analisar a situação real das unidades de atendimento ao trabalhador, em implantar um novo modelo de processos, em estimular uma cultura de cooperação entre os servidores da secretaria e em criar uma unidade piloto. Com a criação de uma unidade piloto, espera-se que o modelo de atendimento integrado seja testado e adequado para sua expansão em todo estado.

Esse modelo preconiza um atendimento de qualidade para o trabalhador, no qual ele terá acesso a uma variedade muito maior de políticas públicas e explorará todas as suas possibilidades de inserção no mercado. Os atendentes dessa unidade contarão com um treinamento reformulado, que possibilitará uma melhor identificação do perfil do trabalhador e das políticas adequadas para ele, seja um curso de qualificação profissional ou uma orientação para abertura do próprio negócio. Além disso, os processos integrados irão possibilitar a transição adequada de uma política para outra, aumentando seu potencial de sucesso.

Apesar dos avanços alcançados pela RMT, o projeto enfrentou sucessivos contingenciamentos em seu orçamento, fruto de uma falta de comprometimento do governo estadual com o modelo de gestão em rede. Esses contingenciamentos impossibilitaram a implantação de um sistema integrado, que seria fundamental para automatização dos processos e para melhor gestão das políticas. Outro ponto que não conseguiu ser plenamente desenvolvido foi o dos critérios de abertura e fechamento das unidades, pois o fator político continua sendo determinante nessa área. Para completar, o sistema de governança em rede foi extinto, devido a fusão com a SEDESE e a predominância do seu processo de decisão.



Dessa forma, vale a pena ressaltar que o governo não obteve sucesso na implantação de uma gestão em rede, pois não foram investidos recursos suficientes para a iniciativa e o modelo não recebeu o patrocínio necessário para efetuar uma mudança significativa. Cabe a Rede Mineira de Trabalho, consolidar o novo modelo de atendimento integrado nas unidades e investir na formulação de um sistema de governança em rede para a nova secretaria. Essa última ação é muito importante, pois é preciso que se estabeleçam instituições capazes de promover a comunicação e a cooperação entre as áreas que perdurem após o projeto da RMT ser encerrado.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, Leonardo Aguiar Ferreira. **Políticas Públicas de Qualificação Social e Profissional no Brasil**: Evolução, cenário atual e principais desafios. Monografia de Conclusão de Curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2012
- ANDRADE, Lucas Silva Borges. **As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil**: para além de seu caráter compensatório. Tese (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.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C etalli. **Políticas de emprego e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: IPEA, 2006.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C; GONZALEZ, Roberto. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007.
- DINGELDEY, Irene. Fragmented Governance Continued: the German Case. In: BERKEL, Rick Van, GRAAF, Willibrord de, SIROVÁTKA, Tomas (Ed.). **The Governance of Active Welfare States in Europe**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2011.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfarestate**. Lua Nova, n 24, São Paulo, 1991.
- EYDOUX, Anne, BÉRAUD, Mathieu. Accelerating Governance Reforms: the French Case. In: BERKEL, Rick Van, GRAAF, Willibrord de, SIROVÁTKA, Tomas (Ed.). **The Governance of Active Welfare States in Europe**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2011.
- GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda** -políticas de emprego e renda, a economia solidária e o papel dos governos locais. Projeto de Pesquisa submetido e aprovado pela Fapemig. Belo Horizonte, 2009.
- KARJALAINEN, Vappu, SAIKKU, Peppi. Governance of Integrated Policy in Finland. In: BERKEL, Rick Van, GRAAF, Willibrord de, SIROVÁTKA, Tomas (Ed.). **The Governance of Active Welfare States in Europe**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2011.
- MEC. Ministério da Educação. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec). Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/>>. Acesso: mar, 2014.
- MORETTO, Amilton José. **O sistema Público de Emprego no Brasil**: uma construção inacabada. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2007.

MTE. Políticas Públicas de Emprego no Brasil. **Avaliação externa do programa seguro- desemprego**. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: março, 2014.

NEGROMONTE, Jussara Silva. **A construção do sistema público de trabalho, emprego e renda**: A experiência internacional, os desafios do Brasil e o papel do Governo de Minas Gerais. Monografia de conclusão de curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2011.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de geração de emprego e renda** - justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

SOUZA, Marcel Cardoso Ferreira de. **As políticas públicas de trabalho, emprego e renda e a alternativa das redes em Minas Gerais**. Monografia de conclusão de curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2011.

WRIGHT, Sharon. Steering with Sticks, Rowing for Rewards: the New Governance of activation in the UK. In: BERKEL, Rick Van, GRAAF, Willibrord de, SIROVÁTKA, Tomas (Ed.). **The Governance of Active Welfare States in Europe**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2011.

VALADARES, Lara Farah. **Uma reflexão acerca das condicionantes dos resultados das políticas de qualificação social e profissional**: subsídios para aplicação em Minas Gerais. Monografia de conclusão de curso – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2008.

Fontes Eletrônicas:

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br), acesso: fev-mar-abr-maio, 2014.

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Disponível em: [www.social.mg.gov.br](http://www.social.mg.gov.br), acesso: maio, 2014.