



## POLÍTICA EM FOCO

### **DUAS DIRETRIZES PARA A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO**

Vinicius Gomes Lobo

Viviani Renata Anze

### **O FORTALECIMENTO DAS NEGOCIAÇÕES COLETIVAS É INDISPENSÁVEL PARA O CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NO BRASIL**

Arnaldo Barbosa de Lima

Daniel Cavalcante

Igor Parente Pinto

### **PRAGMATISMO NA REFORMA SINDICAL: QUAL DEVE SER O FOCO?**

Admilson Moreira dos Santos

### **SINDICATOS NO BRASIL: HÁ POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO E FORTALECIMENTO NO FUTURO PRÓXIMO?**

André Gambier Campos



# DUAS DIRETRIZES PARA A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO

Vinicius Gomes Lobo<sup>1</sup>  
Viviani Renata Anze<sup>2</sup>

O Sistema Nacional de Emprego (Sine) existe há mais de 41 anos e foi criado a partir do Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, após o Brasil ratificar a Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre a organização e manutenção de um serviço público e gratuito de emprego. A partir de 1990, graças à Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, o Sine transformou-se no braço operacional das ações e serviços financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e oferecidos no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego (PSD).

A rede física de atendimento do Programa do Seguro-Desemprego é composta atualmente por 2.200 unidades, das quais 559 são unidades próprias do Ministério do Trabalho (MTb), que tem unidades descentralizadas espalhadas por todo o país, e 1.558 são administradas por estados e municípios, por meio de convênios com a União. Essas unidades encontram-se dispersas em todas as unidades da federação e alcançam, atualmente, 2.192 municípios. Quanto aos resultados de sua execução física, chama a atenção o volume de atendimentos, que apenas no ano de 2015 chegou aos seguintes montantes: 8.191.188 trabalhadores requerentes do benefício financeiro temporário do seguro-desemprego; 4.901.482 trabalhadores encaminhados para entrevistas de emprego; 5.334.840 de Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) emitidas; e 1.758.803 vagas de emprego oferecidas por 1.356.600 de empregadores.

Trata-se, portanto, de uma rede com ampla capilaridade e que atende, por ano, aproximadamente 15 milhões de trabalhadores e um milhão e meio de empregadores. Chegar a esse patamar, em termos de volume e cobertura, foi uma grande conquista, contudo, para que o Sine possa ter um papel mais decisivo na proteção e desenvolvimento das trajetórias ocupacionais dos trabalhadores e na alocação de recursos no mercado de trabalho, contribuindo, assim, não só para o bem-estar das famílias, como também para a produtividade sistêmica da economia, é preciso superar algumas importantes lacunas que vêm se arrastando desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e que inibem o seu pleno funcionamento.

1. Mestre em sociologia pela UFPE e analista de políticas sociais.

2. Mestranda em economia pela Unicamp e analista de políticas sociais.

A criação, a partir de um comando da CF, do PSD e do FAT representou uma revolução na história das políticas públicas de emprego no país, pois assegurou uma fonte sustentável de financiamento e possibilitou o uso de alguns instrumentos de planejamento e gestão, o que levou a um rápido avanço na distribuição de unidades de atendimento pelo país, contudo a legislação não desenhou um modelo de execução descentralizada, que defina eixos estruturantes para a organização e gestão da rede de atendimento, tal qual a Saúde e a Assistência Social, por exemplo. Isso faz com que a execução descentralizada das ações e serviços, no caso do Sistema Nacional de Emprego, seja tratada como “transferência voluntária” e tenha que se operacionalizar por intermédio de convênios, o que é uma completa incoerência, pois se trata de serviços que, de acordo com a Constituição, fazem parte da seguridade social do país e precisam operar de maneira continuada; sempre haverá trabalhadores desempregados ou com necessidades de requalificação e recolocação, além de empregadores com necessidades de recrutamento.

Essa situação suscita uma série de dificuldades que prejudicam a operacionalização do sistema e tem acarretado uma estagnação dos seus resultados e uma baixa efetividade na prestação dos serviços. Como se observa abaixo (tabela 1), os números do sistema vêm oscilando dentro de um mesmo patamar, sem apresentar uma trajetória, ainda que modesta, de crescimento. Na verdade, o que se observa, desde 2013, é uma trajetória de queda, a qual, em uma situação bastante contraditória, coincide com o período de crise econômica e de retração da oferta de empregos no país. No ano passado, pouco mais de 10% dos trabalhadores que procuraram a rede de atendimento do Sine lograram ser contratados por meio dos serviços de intermediação aí oferecidos, e apenas 29% dos empregadores que ofereceram vagas no sistema tiveram sucesso em seu recrutamento ao utilizar o sistema, indicadores que deixam evidentes a incapacidade do sistema em realizar de maneira eficiente a orientação e a intermediação de mão de obra. Os dados evidenciam que a presença da qualificação profissional no sistema é bastante superficial, fruto de uma frágil integração com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que concentrou as ações de qualificação nos últimos anos.

TABELA 1

**Resultados físicos da rede de atendimento do Ministério do Trabalho (2012 a 2016)**

Ano	Inscritos	Vagas oferecidas	Encaminhados	Colocados	Pré-matrícula Pronatec
2012	8.230.073	3.078.900	5.951.825	726.050	-
2013	7.480.207	3.597.198	6.748.878	839.380	108.390
2014	6.232.828	2.715.636	5.836.673	694.371	119.781
2015	5.185.638	1.758.803	4.901.482	508.088	8.308
2016	2.588.166	790.640	2.469.833	254.415	-

Fonte: Base de Gestão do Sistema MTb Mais Emprego (2016).  
Elaboração dos autores.

Em resumo, o único serviço que, em nível geral, é executado de maneira efetiva é a habilitação ao benefício do seguro-desemprego, cuja efetividade é de praticamente 100% para os trabalhadores que procuram a rede de atendimento<sup>3</sup>. A situação da intermediação,

3. É preciso destacar, também, a emissão de carteiras de trabalho. Contudo, por esse serviço não ser uma política de emprego, preferimos não mencioná-lo acima.

da qualificação e das demais políticas ativas<sup>4</sup> de emprego é, conforme visto acima, bastante problemática na sua operacionalização e nos seus resultados.

É preciso destacar ainda duas questões. Primeiro, que o modelo de execução atual também acarreta uma forte heterogeneidade na rede de atendimento: segundo dados do Sistema Mais Emprego, em 2015, apenas 438 das 2.200 unidades de atendimento oferecem os três serviços básicos do Sine, quais sejam, a habilitação ao seguro, a intermediação de mão de obra e o encaminhamento para a qualificação profissional; as demais unidades oferecem dois ou apenas um desses serviços. E, segundo, a recorrente dificuldade, o que talvez seja o aspecto que com mais urgência precisa ser revisto, na descentralização dos recursos para os estados e municípios, o que inibe uma plena execução orçamentária e mantém estagnado o já enxuto orçamento do sistema, que permanece nos mesmos patamares do início dos anos 2000 (tabela 2).

TABELA 2

**Resultados Financeiros (2010 a 2016)**

Ano	Loa	Empenhado	%
2010	146.860.000,00	94.464.807,00	64,3
2011	145.000.000,00	130.476.096,00	90,0
2012	141.341.985,00	137.484.833,00	97,3
2013	192.198.551,00	114.168.248,00	59,4
2014	146.288.245,00	137.988.345,00	94,3
2015	120.492.641,00	68.491.716,00	56,8

Fonte: Sisao, 2016.  
Elaboração dos autores.

Assim, como dito acima, avançou-se muito com a criação do FAT e do PSD, contudo, devido à baixa efetividade na prestação do conjunto de serviços, à estagnação dos resultados, à forte heterogeneidade da rede de atendimento, à falta de integração entre as diferentes políticas e serviços, à baixa participação das políticas ativas de emprego e às dificuldades recorrentes na descentralização de recursos, na articulação interfederativa e na supervisão e monitoramento das atividades, fica evidente a necessidade de se reestruturar o Sine.

E o primeiro passo nesse sentido é uma atualização da legislação que regula a organização e gestão das ações e serviços do PSD executados no âmbito do Sine. Em realidade, é preciso criar esse marco legal, o que – apesar do que determina a Constituição Federal, a qual, por meio do inciso XVI do seu art. 22, define que compete privativamente à União legislar sobre a “organização do sistema nacional de emprego” – nunca foi realizado e, desse modo, como mencionado acima, as ações e serviços desse sistema são obrigadas a trabalhar em um marco organizacional e com instrumentos de gestão completamente inadequados para a sua natureza social e continuada. O que precisa ficar claro, e que está expresso na Nota Técnica nº 293/2014-SPPE/MTb, é que um fator que contribui de maneira decisiva para os problemas apontados acima é

4. Segundo certo consenso na literatura internacional, as PEs podem ser divididas em políticas passivas e ativas. As políticas passivas seriam aquelas que tendem a tornar mais “tolerável” a condição de desempregado ou a reduzir a oferta de trabalho. As políticas ativas são aquelas ações endereçadas a melhorar o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho, às ocupações aí oferecidas e ao desenvolvimento de habilidades e competências correlatas a estas, assim como incentivos à criação de novos empregos (Chahad, 2005, p. 4-5).

a falta de dispositivos legais que definam um modelo de organização e gestão da rede de atendimento do Programa do Seguro-Desemprego, pois é essa ausência que obriga o Ministério do Trabalho a realizar a gestão do Sine através de convênios, como sendo uma transferência voluntária, para um projeto que tem início, meio e fim. Por mais que a legislação do PSD seja muito clara no que se refere ao modelo de gestão do FAT, é, à exceção do já citado Artigo 13 da Lei nº 8.019, que determina execução das ações do Programa prioritariamente em articulação com estados e municípios por meio do Sine, silente quanto ao modelo de organização e gestão que deve ser adotado para a oferta das ações e serviços financiados por ele. Devido a essa indefinição, o Programa deve cumprir a legislação geral que regula os convênios e contratos de repasse celebrados pela Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíprocas. Esses instrumentos são completamente inadequados para a execução de uma política social, integrante da seguridade social nacional, que tem caráter continuado.

Solucionar o déficit normativo no que se refere à organização e a gestão das ações e serviços do PSD, desenhando os eixos estruturantes de um modelo de execução descentralizada é, portanto, condição necessária para que seja possível reestruturar a rede de atendimento do PSD e, assim, focar-se no fortalecimento das políticas ativas, como defende a EMI nº 00180, da MP nº 665, que defendendo tal fortalecimento justificou os ajustes no período aquisitivo do benefício do seguro-desemprego. Sem a aprovação de dispositivos legais que coloquem condições para um pacto administrativo entre os entes federados, com a definição de instrumentos adequados de gestão, organização e operacionalização das ações e serviços do Programa, o Brasil continuará a um abismo de distância dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2007 a 2011, gastaram em média 41,7% dos recursos disponíveis com políticas ativas de emprego, enquanto o Brasil gastou menos<sup>5</sup> de 2,3% (Ipea, 2011). Pautado nesse resultado, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 3.130/2014/TCU/Plenário, proferido no dia 12 de novembro de 2014, manifestou ser esse um dos fatores que colocam em risco o equilíbrio das contas do FAT.

TABELA 3

**Intermediação de Segurado x Retorno FAT (2012 a 2015)**

Ano	Total segurados	Segurados encaminhados	Segurados colocados	Retorno Fat (R\$)
2012	<b>7.810.566</b>	436.618	56.794	186.849.444,00
2013	<b>8.310.967</b>	597.129	83.895	309.781.599,00
2014	<b>8.496.037</b>	616.919	89.734	350.845.067,00
2015	<b>7.670.672</b>	527.005	72.346	330.020.748,00

Fonte: Base de Gestão do Sistema MTb Mais Emprego, 2016.  
Elaboração dos autores.

E é possível ter uma ideia da dimensão da importância das políticas ativas de emprego para a saúde financeira do FAT (tabela 3) e, conseqüentemente do Estado brasileiro, quando se observa que, somente no ano de 2015, com o sucesso na intermediação de

5. Não se deve concluir, com isso, que no Brasil há excesso de gasto com a assistência financeira temporária, que é o seguro-desemprego. O gasto do Brasil com seguro-desemprego, em % do produto interno bruto (PIB), está em linha com o que se gasta na maioria dos países da OCDE. Sobre isso, ver *É preciso reformar o seguro desemprego* (2015), de Anze e Lobo.

72.346 trabalhadores que estavam recebendo o seguro-desemprego, logrou-se economizar mais de R\$ 330 milhões com o pagamento de benefícios, o que representa quase o triplo do orçamento do Sine naquele mesmo ano.

Entendeu então o TCU, no citado Acórdão, que “tem-se a impressão, aliás, que o lado mais importante da política de trabalho e emprego está sendo deixado de lado” (TCU, 2014).

Desse modo, defende-se aqui, que seja aprovado o Projeto de Lei (PL) nº 5.278, enviado ao congresso em abril de 2016, que dispõe sobre o Sine e visa regular, em todo o território nacional, a execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, dotando-as de uma nova estrutura para a gestão e operacionalização das suas ações e serviços, a fim de que, a partir dessas disposições basilares, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) possa concluir tal regulamentação com a redação de uma norma operacional básica, que coloque os dispositivos complementares. Entende-se que tal estrutura seja o primeiro passo para que possa haver uma reestruturação do Sine, o qual tem, hoje, em nível normativo, uma frágil relação com o Programa do Seguro-Desemprego e passaria, com base na aprovação do referido PL, a ser efetivamente o braço operacional do Programa, devidamente regulamentado no que se refere a sua organização e dotado de instrumentos adequados para a sua gestão.

É preciso deixar claro que, apesar de haver uma clara insuficiência de recursos para o Sine, que precisa ser endereçada de maneira a possibilitar a oferta de um serviço mais efetivo à população, a aprovação deste projeto de lei não implica novas despesas. Passa-se apenas a trabalhar em um novo marco organizacional, pautado em novos instrumentos de gestão, mas o orçamento, a ser distribuído entre os participantes do sistema, segue sendo uma discricionariedade do poder executivo federal. Ademais, a adesão de novos entes não representa necessariamente a obrigação de novas despesas, apenas uma nova distribuição dos recursos orçamentários definidos em lei. É preciso destacar ainda, conforme exposto anteriormente, que, mesmo com o seu baixo orçamento, nem todos os recursos orçamentários previstos para o Sine são empenhados e executados atualmente, o que ocorre devido à ineficiência dos instrumentos atuais de gestão, logo, a implementação de instrumentos de gestão mais eficientes, por si só, já poderiam acarretar, sem necessariamente haver maiores aportes orçamentários, um maior investimento no Sine, pois permitiriam elevar o nível de execução orçamentária. E uma melhor aplicação dos recursos que resulte em maior efetividade na oferta das políticas ativas resultará, como se deduz dos dados expostos na última tabela, em uma maior economia para o Estado, por meio de menores dispêndios com o benefício do seguro-desemprego.

Entretanto, apesar da importância estrutural da aprovação de um novo marco legal para a organização e gestão do Sine, este fato, por si só, não seria suficiente para conduzir a efetividade do sistema aos patamares necessários. Nesse sentido, defendemos aqui a implementação de mais uma iniciativa.

A implantação de uma estratégia de governança em rede dos postos de atendimento, por meio das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), braço descentralizado do MTb, as quais, desde que orientadas por um sólido e bem coordenado planejamento estratégico e dotadas de uma estrutura mínima de pessoal alocado

especificamente para o desempenho destas funções, podem passar a realizar as tarefas de supervisão e monitoramento dos postos no seu território. Essas unidades descentralizadas já detêm a competência normativa de supervisionar e monitorar a operacionalização das políticas de trabalho, emprego e renda e a execução do sistema público de emprego, contudo, nunca foram utilizadas para tal, pois nunca o MTb estruturou um programa para utilizá-las no apoio à governança do Sine, ficando sempre a cargo de meia dúzia de servidores, lotados em Brasília, a responsabilidade de monitorar e supervisionar a execução dos serviços no âmbito de 70 convênios e 2.200 postos de atendimento, espalhados por 2.192 municípios.

Não basta, portanto, redefinir o marco legal que rege a execução das ações e serviços financiados pelo FAT no âmbito do Sine, mas é também fundamental reestruturar a sua administração e governança no âmbito do MTb e, para tal, defende-se aqui o uso das suas unidades descentralizadas, as quais, mesmo já dispondo de competências normativas para tal, nunca chegou a colocá-las em prática de maneira efetiva.

Assim, defendem-se aqui duas diretrizes básicas para uma reestruturação do Sine: *i)* a aprovação de um marco legal para a execução inter-federativa das suas ações e serviços, tarefa que a Constituição Federal incumbiu à União e que até hoje ainda não foi levada a cabo; e *ii)* a implementação, no âmbito do MTb, de uma estratégia de governança em rede dos postos de atendimento, por meio de um uso estratégico de suas unidades descentralizadas no desempenho das funções de monitoramento e supervisão. O trabalhador brasileiro dispõe hoje, deixando de lado questões relativas ao seu financiamento e a sua sustentabilidade, de um efetivo sistema de proteção social para a sua vida inativa, que é a previdência social, contudo, no que se refere à sua vida ativa, momento em que se depara com desafios em sequência relativos a sua ocupação e integração produtiva e quando, por intermédio de sua produção, contribui para o produto global e consequentemente para o bem-estar da comunidade, a realidade é bastante diferente.

Por último, é preciso destacar, mais uma vez, que as políticas de apoio ao trabalhador desempregado fazem parte da seguridade social e que são direitos constitucionais, tais quais as políticas de previdência social, saúde e educação, e que, por isso, a regulamentação e reestruturação do sistema público que operacionaliza a sua oferta representa a possibilidade de tornar efetivos tais direitos, afastando-nos assim, ainda mais, da possibilidade de uma existência meramente formal ou abstrata do Estado de Direito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 3.130/2014** – Plenário. 2014. Disponível em: <goo.gl/CCvp7D>.

CHAHAD, J. p. Z. **Políticas ativas e passivas no mercado de trabalho**: aspectos conceituais, a experiência internacional e a avaliação do caso brasileiro. Brasília: Cepal, 2005.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, v.19, 2011.

LOBO, V.; ANZE, V. É preciso reformar o seguro desemprego? **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, 2015, p. 20-53.