

# PANORAMA RECENTE DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO: UMA ANÁLISE DA INFRAESTRUTURA E DOS APARATOS BUROCRÁTICOS DA POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL<sup>1</sup>

Leonardo Assis Martins Júnior<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Emprego (Sine) “foi instituído por meio do Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, concebido para executar as políticas públicas de emprego em todo o país e apoiar a população na sua busca por trabalho” (Martins Júnior, 2022, p. 123). A política ativa de trabalho surge tardiamente no Brasil; embora tenha sido estabelecida em 1948 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio da Convenção nº 88, apenas em 1975 veio a ser oficializada no Brasil (Silva, 2020a). Diferentemente das experiências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que foram políticas nacionais desenvolvidas com os estados e os municípios, o Sine configura-se como um serviço ofertado pela política de emprego e renda, criado em um cenário de desregulamentação na ordem econômico-financeira internacional, sem um aparente desenho consolidado em associação às federações do que se trataria a política.

Neste estudo, o foco de análise recaiu sobre a estrutura burocrática da política pública de emprego em nível estadual, tendo como foco sua recente trajetória normativa e operacional. Destarte, abordaremos: i) a instalação de unidades do Sine entre os entes federativos; ii) o número de resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que tratam sobre o funcionamento do Sine; iii) a política atual do Sine e seus eixos temáticos; e iv) as diretrizes impostas pelo governo federal e sua adesão.

Para isso, foram realizadas entrevistas em profundidade semiestruturadas com atores de secretarias estaduais do trabalho, com coordenadores das matrizes estaduais e coordenadores de unidades do Sine nos municípios de Minas Gerais. As unidades selecionadas foram, em nível nacional, os postos de atendimento do Sine dos estados do Ceará, do Tocantins e do Rio Grande do Norte. Em Minas Gerais, as entrevistas foram feitas nas unidades de Uberlândia, Belo Horizonte, Santo Antônio do Monte, Campos Gerais e Resplendor. Também foram entrevistados técnicos da Sedese, do governo de Minas Gerais. Em termos teóricos, a pesquisa teve como pano de fundo os conceitos de arranjo de capacidade infraestrutural (Mann, 1986), arranjo institucional (Gomide e Pires, 2014), mecanismos institucionais (Arretche, Vasquez e Gomes, 2012) e capacidade burocrática (Weber, 1982).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/pf1>

2. Gestor público na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag/MG). *E-mail*: leonardoassismartins88@gmail.com.

## 2 A INSTALAÇÃO DE UNIDADES SINE ENTRE AS UNIDADES FEDERATIVAS (UFs)

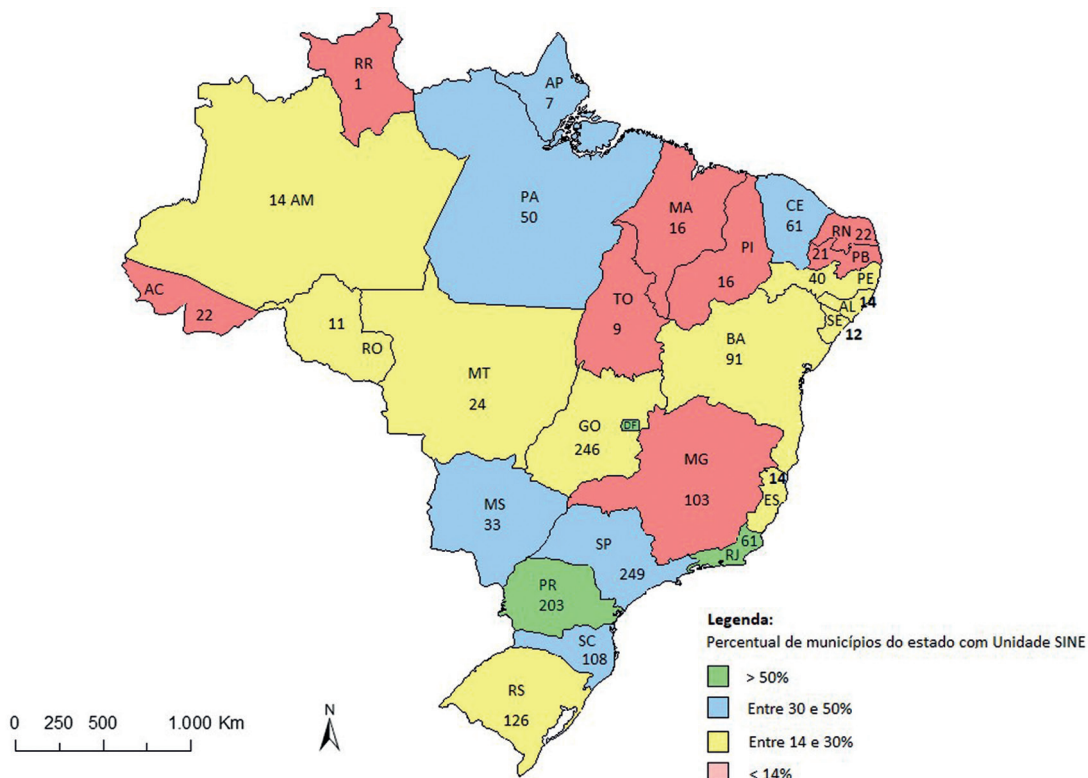
Diferentemente de outras políticas que são amplamente municipalizadas, a política de trabalho do Sine possui baixo grau de descentralização. Somente alguns municípios específicos são responsáveis por atender os cidadãos, não apenas do seu município, mas também das cidades vizinhas. Logo, o sistema opera na lógica de *zoneamento*, em que existe uma unidade física que assiste um conjunto ou uma rede de municípios.<sup>3</sup>

Dado esse desenho, pergunta-se: o Sine possui estrutura administrativa e capacidade burocrática para atuar em zoneamentos?

Alguns dados preliminares indicam que essa problemática da falta de unidades incide sobre todas as federações, conforme visto no mapa 1.

MAPA 1

### Quantidade de postos de atendimento Sine por UF



Fontes: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra – BG-IMO (disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgimo/>; acesso em: jan. 2023) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged (disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/novo-caged>; acesso em: jan. 2023).

Elaboração do autor.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3. Ilustrando, o município de Patos de Minas em Minas Gerais possui uma unidade do Sine física e opera também em mais nove municípios: i) Arapuá; ii) Carmo do Paranaíba; iii) Guimarânia; iv) Lagoa Formosa; v) Matutina; vi) Rio Paranaíba; vii) Santa Rosa da Serra; viii) São Gotardo; e ix) Tiros.

Conforme antecipado, percebe-se um desnível na quantidade de unidades do Sine por estado. Enquanto apenas no Distrito Federal (DF) existem dezoito postos de atendimento, todo o estado de Roraima possui apenas um. Evidentemente que não se espera que exista a mesma quantidade de postos em cada UF, sobretudo se considerarmos a quantidade de municípios que existe em cada estado – os quais variam de quinze, em Roraima, até 853, em Minas Gerais. Entretanto, espera-se que parcela considerável dos municípios de cada estado tenha unidades da Rede Sine, ainda que sejam acopladas a serviços do sistema de assistência social, por exemplo. Os dados nos mostram que, dos 5.570 municípios brasileiros, têm-se, atualmente, 1.371 unidades do Sine, o que corresponde a apenas 24,7% do total de municípios. Se considerarmos que alguns municípios possuem mais de um posto de atendimento, vide o exemplo de Brasília, o percentual de atendimento torna-se ainda mais baixo.

Não existe um estudo prévio que trate do número adequado de postos de atendimento por UF. Entretanto, esperava-se que cada UF tivesse postos de atendimentos físicos em ao menos 50% dos municípios do estado, de forma a operar em todo o seu território.

Os casos mais críticos em termos de números de unidades em relação ao total de municípios no estado são, em ordem crescente: Tocantins (6,5%); Roraima (6,7%); Piauí (7,1%); Maranhão (7,4%); Acre (9,1%); Paraíba (9,4%); e Minas Gerais (12,1%). Todos esses possuem uma cobertura estadual inferior a 14%. Em um país tão diverso no ponto de vista econômico, social e geográfico, com comunidades ribeirinhas, rurais, quilombolas e indígenas, por exemplo, fica difícil imaginar uma articulação exitosa do governo federal com os estados para a operacionalização de sua política de emprego, considerando-se que menos de um quarto dos municípios possui postos de atendimentos presenciais.

A saída utilizada para minimizar essa questão apontada consiste na utilização das plataformas digitais criadas. Nos últimos anos, foram criados o Portal Mais Emprego (2014), o aplicativo Sine Fácil (2017) e a carteira de trabalho digital, instituída pela Lei nº 13.874/2019 e pela Portaria nº 1.065/2019. Foram essas as principais estratégias mobilizadas pelo então Ministério do Trabalho desde meados de 2017, o que evidencia um movimento de transição dos espaços físicos para os virtuais (Martins Júnior, 2022; Ramos, Lobo e Anze, 2015).

Todavia, sua execução foi problemática por dois motivos: primeiro, o desenho, sobretudo do aplicativo, é bastante complexo; segundo, a implementação das plataformas virtuais não foi acompanhada de espaços institucionalizados de decisões públicas e deliberações participativas,<sup>4</sup> com ausência na participação das UFs. Esses pontos foram assinalados de forma unânime em entrevistas realizadas com os representantes das unidades de atendimento. Todos eles pontuaram a falta de ajustes na política e de maior interação entre os atores institucionais envolvidos. Outro ponto assinalado foi a escassez de ações para o público prioritário que acessa a política, que são os trabalhadores de baixa escolaridade (Martins Júnior, 2022) e que possuem pouco ou nenhum acesso as novas tecnologias.

4. Sobre a concepção e o histórico das instituições de deliberação participativa no Brasil, ver Silva (2018b).

### 3 APARATOS BUROCRÁTICOS QUE REGEM A POLÍTICA DE TRABALHO

No que se refere à legislação e aos aparatos burocráticos, a política de trabalho do Sine apresenta atrasos em seu desenvolvimento. O federalismo, que consiste em dar autonomia aos entes, mas criando uma relação de interdependência entre estes (Ipea, 2010), ainda caminha lentamente quanto ao arranjo normativo do Sine. Permanece um tanto quanto incipiente o associativismo territorial da política, com um desenvolvimento muito discreto de conselhos e consórcios, se comparado aos consórcios públicos setoriais, como os da saúde, e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, por exemplo. Contudo, percebemos uma relativa evolução no arranjo institucional do serviço ofertado, de 1990 até os dias atuais.

A princípio, trataremos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Codefat, que são as instituições que normatizam as políticas ativa e passiva de trabalho e geração de renda no Brasil (Silva, 2018a; 2019a).

O FAT é um fundo público especial de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), conforme previsto no art. 239 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que definiu um desenho operativo inovador para a implementação de um sistema público de emprego, sendo regulamentado um pouco depois, com a Lei nº 7.998/1990 (Silva, 2019b). Ademais, o FAT é responsável pelos benefícios seguro-desemprego (SD) e abono salarial, além das políticas de qualificação/educação profissional (Silva, 2018a; 2020a; 2020b).<sup>5</sup>

Por sua vez, o Codefat é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário (composição: governo, empregados e trabalhadores) e atua na gestão do FAT (Silva, 2019a). Essa composição adotada está em conformidade com a Convenção nº 144 da OIT, em que seus membros ficam incumbidos de estabelecerem mecanismos tripartites para a promoção de normas e políticas no plano nacional (Silva, 2020a).

O Codefat também foi instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Entre suas competências, destaca-se a elaboração das diretrizes da política de geração de renda e qualificação profissional, a alocação de recursos e a física-financeira do FAT. Este emerge então como o principal arranjo institucional da política de trabalho, com o objetivo de garantir a execução das políticas públicas de emprego de maneira descentralizada e participativa, inclusive com a constituição de conselhos tripartites também em nível estadual (Silva, 2019a). Teoricamente, construiu-se uma estrutura legal que aproxima o governo federal aos estados e municípios brasileiros, permitindo-se uma execução mais coordenada e participativa da política de trabalho e renda.

No entanto, todo esse aparato se deu em nível federal. Apenas em 2019 – ou seja, dezoito anos após a criação do FAT e de sua estrutura deliberativa –, foram institucionalizados os primeiros fundos estaduais do trabalho (FETs), com os estados do Paraná e de Minas Gerais. Isso foi possível por intermédio da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, que instituiu um

5. Os recursos do FAT são oriundos, fundamentalmente, do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Para maior detalhamento sobre a dinâmica orçamentária do FAT, ver Silva (2018a).

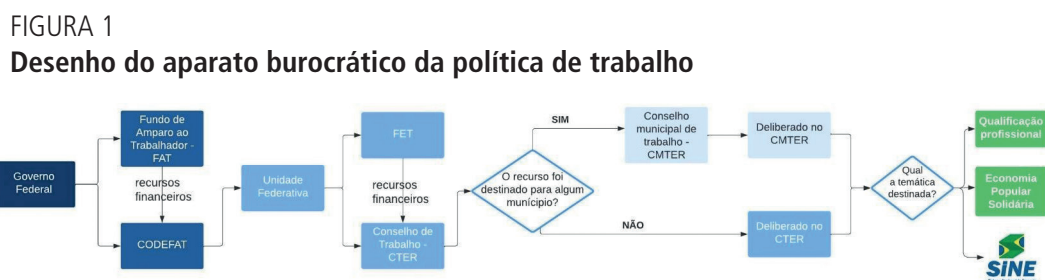
novo modelo de organização para o Sine, em que as transferências de recursos deixavam de ser por convênio e passavam a ser realizadas na modalidade conhecida como “fundo a fundo” (Lobo e Anze, 2016). Um ente federativo para ter acesso a esse recurso precisa obrigatoriamente ter instituído um conselho estadual do trabalho e elaborar um plano de ações e serviços (PAS) anual, com o planejamento detalhado das ações a serem executadas em nível estadual. Podemos dizer que esse foi o primeiro espaço legalmente instituído para que os estados possam discutir e deliberar sobre a política de trabalho.

De natureza contábil, o FET tem como objetivo financiar programas, projetos, ações e serviços da política do trabalho em nível estadual das três pastas – pelas quais o recurso chega destinado – a seguir: i) Sine; ii) economia popular solidária;<sup>6</sup> e iii) qualificação profissional. Ficam incumbidas ao Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (CTER) a gestão do FET e a aprovação final da destinação desses recursos.

Os conselhos estaduais do trabalho antecedem a existência do FET e atuam como importante espaço de discussão acerca das políticas de trabalho nos seus respectivos estados. Estes ganharam maior notoriedade com a criação do fundo e com o novo papel de financiador da política pública de trabalho em nível estadual.

O FET também permite que municípios tenham conselhos municipais de trabalho e possam ter acesso a um fundo e recursos próprios oriundos do orçamento federal, com as mesmas atribuições e competências atribuídas ao fundo estadual. O único requisito obrigatório é que os municípios tenham população superior a 200 mil habitantes. A possibilidade cogitada é que municípios com população inferior se juntem em consórcios, assim como é feito na saúde, para recebimento de recursos. Entretanto, essa possibilidade ainda não foi institucionalizada.

Feita a explanação do arranjo institucional da política de trabalho, esquematiza-se o aparato burocrático da política, conforme a figura 1.



Elaboração do autor.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

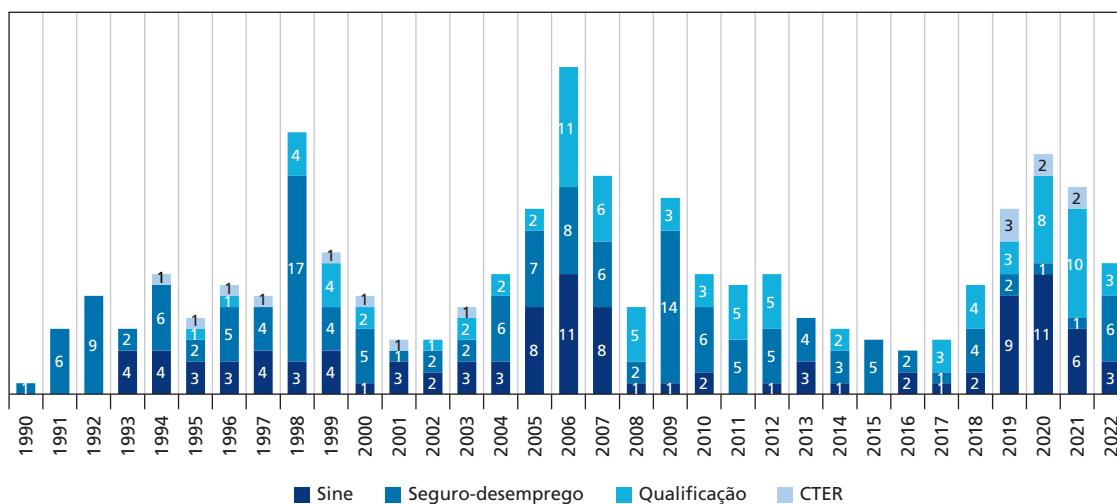
6. Sobre o conjunto de experiências e de políticas de economia solidária no Brasil, ver Silva (2020c).

#### 4 MARCO NORMATIVO E RESOLUÇÕES DO CODEFAT

Destarte, faremos o rastreamento de todas as resoluções e legislações desde a instituição do Codefat em 1990 até o final de 2022. Será observado a evolução das resoluções e afins referentes à política pública de trabalho e renda no decorrer da série histórica. Entre os eixos existentes na dinâmica deliberativa do conselho, focalizaremos os esforços nas seguintes temáticas que dialogam diretamente com a política do Sine: i) Sine; ii) SD; iii) qualificação social e profissional; e iv) CTERs. Justificam-se essas escolhas pelos assuntos que tratam especificamente das políticas públicas de trabalho que possuem conexão direta ou indireta com o Sine. Tem-se o entendimento de que os assuntos não observáveis pouco acrescentariam para a nossa amostra. No que se refere especialmente ao ponto “i) Sine”, faremos uma análise mais minuciosa do conteúdo das resoluções.

Segue, no gráfico 1, uma síntese geral do conjunto de resoluções do Codefat conforme os interesses analíticos desta pesquisa. Entre as 366 resoluções analisadas, impressionam o triênio 2005-2007, com 67 resoluções instituídas no período.

GRÁFICO 1  
Resoluções do Codefat ligadas à política do Sine (1990-2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br>. Acesso em: jan. 2023.  
Elaboração do autor.

Ao analisarmos em termos quantitativos as resoluções do Codefat ao longo de todo o seu período de atuação (1990-2022), observa-se maior atenção dada à temática do SD, o que se justifica de certa forma por ser a política com maior peso orçamentário no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro e por ser o único serviço ofertado com quase 100% de efetividade (Lobo e Anze, 2016; Silva, 2018a). Ainda assim, essa informação chama atenção pelo fato do Sine ser, ao menos em teoria, o “carro-chefe” do SPETR, responsável pela articulação entre todos os programas. No total de resoluções por temática – incluindo-se as já revogadas –, temos: 154 sobre o SD; 107 para o Sine; noventa para a qualificação profissional; e quinze para os CTERs.

Outro ponto observável é a lentidão na capacidade estatal da política nos primeiros anos de Codefat, sobretudo no recorte do período 1990-1992, com apenas dezesseis resoluções, sendo que nenhuma destas eram voltadas para a política do Sine. Ademais, nota-se uma timidez nas resoluções voltadas para a qualificação social e profissional, que teve seu *boom* apenas em 2006, com a criação dos convênios plurianuais únicos nas ações de orientação profissional, Sine e SD.

Vale ressaltar o quadriênio 2018-2022, em que o Ministério do Trabalho à época teve maior atenção com os conselhos do trabalho, com a disposição de sete novas resoluções, quase igualando o número de todos os dezoito anos anteriores (oito resoluções). Como dito anteriormente, ocorrem a regularização e a institucionalização de arenas burocráticas em nível estadual, pois os conselhos nos levam a acreditar em maior capacidade transformativa da política, ancorado nos achados de Evans (1995) e Weiss (1998), que tratam da necessidade da construção de espaços democráticos descentralizados de decisão e cooperação. Conclui-se que a criação de espaços consolidados em níveis estaduais e municipais nunca foi o foco central da política, com uma construção tardia e muito aprofundada.

Esse período (2018-2022) também se destacou pelo número de resoluções aprovadas, com setenta ao todo – somando-se as quatro áreas. Porém, ressalta-se que a quantidade de resoluções não constitui nexos causal para bons ou melhores resultados da política, o que exige estudos mais específicos de avaliação.

A seguir, analisaremos qualitativamente as resoluções do Sine.

#### 4.1 A política do Sine e seus eixos temáticos

O objetivo desta subseção é analisar o conteúdo que dispõe cada resolução e quais são as limitações que ainda persistem. Como dito anteriormente, temos ao todo 107 resoluções que tratam do Sine. Entre estas, trabalharemos apenas com aquelas que estão em vigência, até para que possamos aprofundar no desenho vigente da política. Atualmente, têm-se 64 resoluções vigentes, que vamos separar categoricamente. Para isso, criamos alguns eixos que facilitarão a análise, conforme indicado no quadro 1.

QUADRO 1  
Eixos temáticos das resoluções do Sine

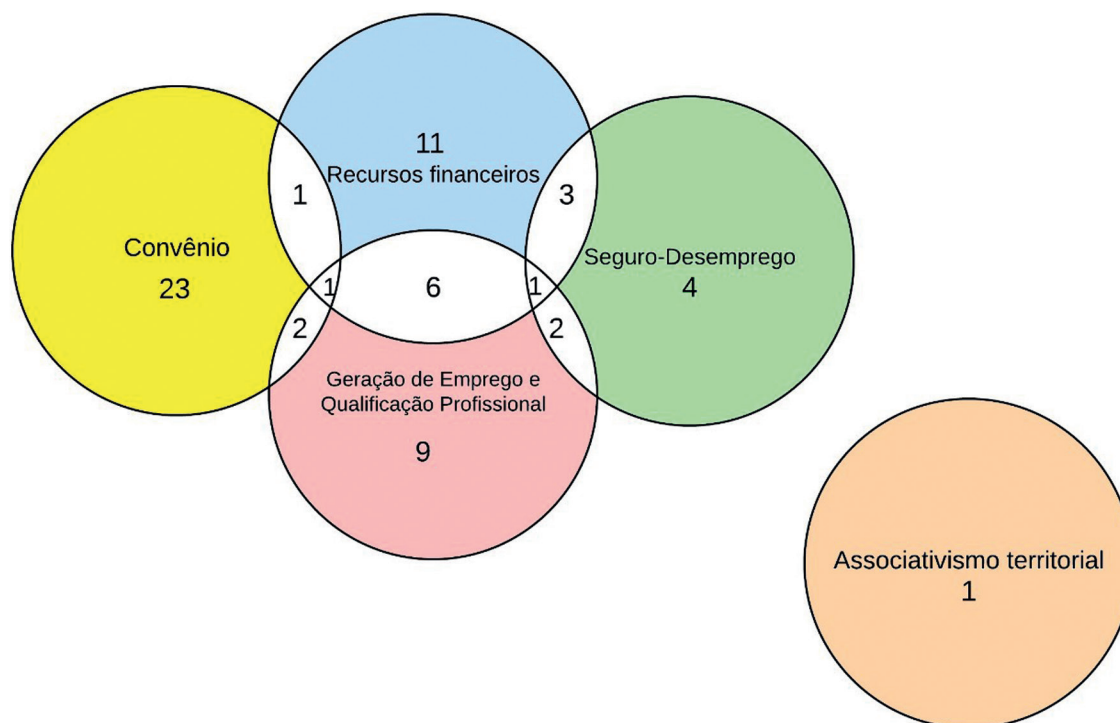
Eixo temático	Palavras-chave
Recursos financeiros	Transferências de recursos; FAT.
Associativismo territorial	Conselhos; consórcios; câmaras.
Geração de emprego e qualificação profissional	Atendimento; aplicativo; geração de emprego; renda; qualificação social; qualificação profissional.
Seguro-desemprego	Seguro-desemprego
Convênio	Convênio; plurianual.

Elaboração do autor.

Definido os eixos temáticos, notamos em várias resoluções interseções entre estes, conforme mostra diagrama de Venn plotado na figura 2.

FIGURA 2

**Diagrama de Venn: número de resoluções por eixo temático e interações**



Elaboração do autor.

Obs.: Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O diagrama de Venn ajuda a rastrear de forma visual quais são as principais temáticas de discussão na política do Sine. De antemão, o ponto mais chamativo é o descolamento e a baixa quantidade de resoluções referentes ao associativismo territorial, em que consideramos consórcios, conselhos e câmaras da política de trabalho. A resolução vigente em questão é a nº 894, de 23 de dezembro de 2020, que trata da manifestação de interesse dos municípios na criação de consórcios municipais para recebimento de recursos do FAT. A resolução pouco explora quais são os requisitos necessários para obtenção desse recurso. A análise mostra que esse eixo ainda é bastante problemático e pouco explorado pela política. Ou seja, o instrumento normativo ensaia um movimento de descentralização da política, mas pouco informa quais são os caminhos possíveis para tal.

Dos aparatos vigentes, 36% destes tratam apenas de convênios criados entre o governo federal e as UFs. Dada sua relevância operacional, esperava-se que os eixos temáticos priorizados seriam o eixo da geração de emprego e qualificação profissional – visto que a política de emprego apresenta problemas frequente no seu desenho, necessitando de constantes adaptações –, que, por sua vez, teve apenas 11%.

Das resoluções híbridas, que são aquelas que tratam de mais de um eixo temático, 9% falam da alocação de recursos financeiros na política de trabalho e qualificação profissional.



De certa forma, é um movimento esperado, se considerarmos que a falta de recursos orçamentários seja uma das grandes problemáticas da manutenção do Sine.

Entre as 64 resoluções vigentes, dez conversam direta ou indiretamente com a política do SD. O número pode ser considerado bastante expressivo, se considerarmos sobretudo que existem mais 154 resoluções que tratam da temática, conforme visto na seção anterior. Esse número é, de certa forma, surpreende, dada a grande quantidade de aparatos criados, mas esperado, visto que é a parte do Sine que melhor tem funcionado desde sua criação, em 1975.

#### 4.2 As diretrizes impostas pelo governo federal e sua adesão

Conforme discutido, a política do Sine ainda apresenta problemas de desenho e implementação, principalmente no que tange à construção de arenas descentralizadas de discussões e à adaptação da política as peculiaridades geográficas. Essas problemáticas, somadas a outros pontos, como a falta de recursos destinados à pasta, fazem com que a política do Sine tenha obtido resultados bastante aquém das necessidades, ainda que há estudos que apontem alguns impactos positivos de sua atuação (Cravo *et al.*, 2018; Marra, Oliveira e Martins Júnior, 2020). Os dados da tabela 1 ilustram a trajetória recente dos indicadores de desempenho do Sine em todo o país.

TABELA 1  
Indicadores de desempenho físico do Sine (2017-2021)

Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
Taxa de eficiência dos encaminhamentos (colocados/encaminhados)	17,5	15,0	12,0	12,7	13,0
Taxa de adequação do perfil das vagas (colocados/vagas)	59,6	51,3	42,7	36,4	35,6
Taxa de admissão (colocados/inscritos)	16,6	17,7	15,8	11,1	18,7

Fonte: Silva, Campos e Avelino (2023).

Com isso, o frágil arranjo institucional da política, somado à falta de interlocução do governo federal com os entes federativos, faz com que municípios e estados procurem alternativas para além das que são oferecidas pelo MTE.

Por decreto, entes que não utilizarem as plataformas oficiais do Sine não terão, em nenhuma hipótese, acesso aos recursos financeiros oriundos do governo federal. Porém, existe um movimento, ainda tímido, mas crescente, de estados e municípios que optam por se desvincular dessas plataformas e exigências feitas, mesmo que isso implique o não recebimento de recurso. Segundo levantamento com os coordenadores de unidades do Sine, obtiveram-se os seguintes números: três UFs já possuem sistemas e aplicativos de intermediação de emprego próprios e dois estados estão na fase de desenvolvimento de um novo desenho da política. Números como esses reforçam a fragilidade no desenho da política e a falta de capacidade estatal que persiste para sua coordenação em nível nacional.

Nos nossos achados, os principais pontos a serem problematizados foram: i) falta de investimento de recursos orçamentários ao longo dos anos;<sup>7</sup> ii) falta de interlocução e diálogo entre os estados e com o governo federal; iii) impossibilidade de criar novas unidades do Sine, dadas as resoluções vigentes que criam esse impeditivo; e iv) deficiência no desenho do aplicativos de plataformas digitais de intermediação de emprego. Foram esses os principais pontos rastreados em nível estadual e municipal, que ajudam a entender o que leva alguns entes federados a “recusarem” recursos para uma política, em prol de ter a liberdade de uma reformulação própria que busque atender a suas peculiaridades regionais. Isso pode gerar, por sua vez, fraturas sensíveis na organização sistêmica do SPETR como uma política efetivamente nacional, com cobertura homogênea em termos de serviços prestados em todo o território nacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, o objeto de análise recaiu sobre a política de emprego e renda, com foco na sua capacidade infraestrutural, assim como os rastreamentos feitos, desde a cobertura espacial das unidades Sine, até as diretrizes impostas pelo governo federal para a construção de um “desenho próprio de Sine”.

Por partes, a capacidade infraestrutural, ancorada em Mann (1986), permitiu analisar as capacidades da política do Sine quanto a sua efetiva implementação em todo o território nacional. Os dados analisados demonstraram a frágil estrutura operacional da política de trabalho atualmente, em que menos de 25% dos municípios possuem um posto de atendimento presencial. Por sua vez, as plataformas digitais, que foram anunciadas como instrumentos para resolver esse problema de alcance da política, não estão sendo suficientes para atender aos demais municípios.

Quanto à coordenação federativa, apoiado no conceito de arranjo institucional de Gomide e Pires (2014), bem como nos mecanismos institucionais de Arretche, Vasquez e Gomes (2012), foi possível compreender melhor como se dá a articulação do MTE diante dos demais entes federativos. Observou-se que a União tem provido certa infraestrutura, ainda que com algumas ressalvas, mas que a construção de espaços democráticos de decisão e cooperação permanece quase que inexistente. Destacam-se alguns avanços normativos no quadriênio 2018-2022, sobretudo com a possibilidade de construção do FET e com os conselhos estaduais do trabalho tendo poder de deliberar com algum nível de descentralidade. Apesar disso, conclui-se que a política ainda se encontra muito engessada, faltando espaços de discussão entre os estados e as novas legislações que permitam às UFs ter maior poder de execução da política. Não apenas o desenho da política parece estar ineficiente, mas também sua implementação, com poucas arenas que possibilitem algum tipo de mudança significativa, o que se pode observar em seus resultados mais recentes.

7. Sobre os gastos na última década com as políticas do Sine (intermediação e qualificação profissional) e os demais programas vinculados ao SPETR, ver Silva (2018a).

A capacidade burocrática, inspirada em Weber (1982), ajudou-nos a rastrear as resoluções detalhadamente da política do Sine e das áreas do SD, da qualificação profissional e dos conselhos do trabalho. Os achados indicam a tardia consolidação da política, especialmente no tocante às resoluções que tratam não somente sobre o Sine e a qualificação profissional, em consonância com a literatura consultada sobre o tema, mas também sobre os conselhos estaduais e de fundo estaduais próprios. Ainda que tardiamente, notam-se algumas inovações relevantes sobre o marco normativo da política em questão, a despeito dos problemas observados, o que pode indicar alguns caminhos mais promissores para o futuro.

#### REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M.; VASQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora; Ed. Fiocruz, 2012. p. 145-171.
- CRAVO, T. *et al.* O impacto do Sine no mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 113-123, out. 2018.
- EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 177-212.
- LOBO, V. B.; ANZE, V. R. Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 61, p. 43-48, out. 2016.
- MANN, M. **The sources of social power**: the rise of classes and nation states, 1760-1914. Cambridge, Estados Unidos: Cambridge University Press, 1986. v. 2.
- MARRA, E. C. de O.; OLIVEIRA, K. M. A.; MARTINS JÚNIOR, L. A. O serviço de intermediação de mão de obra da administração pública estadual de Minas Gerais entre 2015 e 2018: efetividade, públicos e perspectivas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 99-109, abr. 2020.
- MARTINS JÚNIOR, L. A. A política pública do Sistema Nacional de Emprego no estado de Minas Gerais: um estudo do público e suas perspectivas no período 2011-2018. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 123-139, abr. 2022.
- RAMOS, C. A.; LOBO, V. B.; ANZE, V. R. A importância alocativa das políticas de emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, p. 37-50, abr. 2015.
- SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa:** visões sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2018b. (Texto para Discussão, n. 2358).

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil:** a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, ago. 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil:** uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES. Brasília: Ipea, nov. 2019b. (Texto para Discussão, n. 2525).

SILVA, S. P. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, maio 2020a. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social:** contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, out. 2020b. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil:** organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020c.

SILVA, S. P.; CAMPOS, A. G.; AVELINO, D. P. de. Trabalho e renda. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 30, 2023. No prelo.

WEBER, M. A política como vocação. *In:* GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (Org.). **Max Weber:** ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. p. 97-153.

WEISS, L. **The myth of powerless state.** Nova York: Cornell University Press, 1998.