

## MERCADO DE TRABALHO

*conjuntura e análise*

Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise - nº 2, setembro 1996

### A opinião dos atores

# Sistema público de emprego: Um imperativo para a modernização do mercado de trabalho brasileiro

**José Paulo Zeetano Chahad (Professor titular da FEA/USP e Assessor Especial do Ministério do Trabalho)**

Num mundo do trabalho em transformação, um Sistema Público de Emprego tem um papel fundamental a desempenhar - combater o desemprego estrutural e adequar a força de trabalho para os novos requisitos profissionais. Ele aumenta substancialmente a “empregabilidade” da força de trabalho, permitindo uma recolocação mais rápida do desempregado, assim como tende a reduzir o tempo de procura por emprego. Permite ainda administrar e controlar melhor o seguro-desemprego, assim como facilita o equilíbrio entre oferta e demanda de mão de obra.

Em outras palavras, é indispensável no processo de intermediação de mão de obra, em busca da maior eficiência do mercado de trabalho. Sua atividade transcende o simples apoio aos desempregados, prestando serviços, inclusive, aos trabalhadores ocupados que, por variadas razões, venham a procurar o Sistema. Do ponto de vista social, ele representa a promoção da cidadania do trabalhador, assim como o reconhecimento de que a sociedade lhe confere um tratamento que ultrapassa ao de “anônimo estatístico”. Aos trabalhadores, são oferecidas mais amplas opções assistenciais, vocacionais e profissionais, fazendo despontar a importância qualitativa do Sistema.

Nesse mundo em transformação, o Brasil tem hoje uma rara oportunidade histórica de implementar definitivamente seu Sistema Público de Emprego. Estrategicamente, sob a ótica econômica e social, ele virá num momento em que se acentua questão do desemprego estrutural, onde ocorre uma elevação da informalidade, e existe a necessidade de geração de mais e melhores empregos, requerendo mecanismos mais eficientes de funcionamento do mercado de trabalho.

Mesmo sob ótica política e institucional, a implementação desse Sistema ganha bastante relevância. Numa realidade onde as inúmeras reformas, em especial das Relações de Trabalho e da Previdência Social têm sido entendidas como uma subtração dos “direitos adquiridos dos trabalhadores”, sua implantação deve ser oferecida aos sindicatos, e aos trabalhadores em geral, como uma ação do Estado em direção a uma conquista da sociedade em geral, onde até mesmo o setor informal poderá ser contemplado com melhorias. Ademais, o Sistema Público de Emprego representa uma forma permanente de identificação

e geração de bons empregos, não vindo em prejuízo de nenhuma outra política que venha ser proposta.

## AS FUNÇÕES BÁSICAS DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

A experiência internacional revela que, apesar das dificuldades e limitações impostas pelas novas formas de utilização do trabalho humano, o Sistema Público de Emprego deve preencher alguns requisitos básicos, em direção à maior eficácia e eficiência no desempenho do mercado de trabalho, bem como no que diz respeito ao seu vínculo com o seguro-desemprego e a qualificação do trabalhador. Sucintamente estas funções são as seguintes:

(a) *Intermediação da Mão de Obra*: onde o trabalhador deve ser colocado em contato com as vagas oferecidas pelo setor produtivo, visando seu enquadramento como segurado. Isto contribui bastante para a redução dos custos de desemprego, seja sob a ótica do trabalhador, seja no plano macroeconômico.

(b) *Implementar a Formação e Desenvolvimento de Recursos Humanos*: visa garantir uma força de trabalho com requisitos educacionais e profissionais mínimos exigidos pela tecnologia vigente, assim como acompanhar as modificações impostas pelas rápidas transformações tecnológicas.

(c) *Serviços de Aconselhamento Vocacional e Orientação ao Trabalhador*: permite diagnosticar problemas, principalmente junto aos desempregados, em busca das alternativas de recolocação e reemprego, assim como aconselhar os trabalhadores em geral sobre a existência de novas ocupações. Informa os desempregados sobre necessidade de reciclagem, requalificação e possibilidades de treinamento. Até mesmo nos campos moral e psicológico o Sistema deve prover apoio ao trabalhador.

(d) *Estímulo à Mobilidade do Trabalho*: contribui para minimizar o desemprego através do estímulo à mobilidade setorial, locacional e regional do trabalhador, assim como deve estimular sua mobilidade ocupacional.

(e) *Sistema de Informação para o Mercado de Trabalho*: contribui para alimentar as políticas públicas na área trabalho com estatísticas necessárias ao seu funcionamento, assim como permite ao setor produtivo informar-se sobre o perfil da oferta de trabalho.

Além de preencher estas funções, num Sistema Público de Emprego bem estruturado, as chamadas “ações de emprego” devem preceder todas as demais, ou seja, quando um desempregado, ou qualquer trabalhador, procura atendimento, ele deve primeiro se sujeitar à recolocação e/ou retreinamento. Esta ação deve ser compatível com inúmeros aspectos de adequabilidade, elegibilidade, etc., assim como voltada para o bem estar do trabalhador. Ademais, as “ações de emprego” devem, necessariamente, ser de fluxo contínuo buscando, com isso, minimizar aspectos relativos às burlas, fraudes e vícios.

Adiciona-se ainda que o fato de ser Público não tem significado, no cenário internacional, que o Sistema prescindia da participação de amplos segmentos do setor privado. Com isso tem se ampliado as possibilidades de sucesso do Sistema.

## OS DESAFIOS NO CASO BRASILEIRO

Observando-se as funções descritas no item anterior, pode-se dizer que o Brasil já possui os ingredientes necessários para implantar e consolidar definitivamente um Sistema Público de Emprego, ainda que se reconheça a precariedade atual das Instituições que dele fariam parte.

Temos, desde 1975, o Sistema Nacional de Emprego, voltado principalmente para a intermediação de mão de obra, mas com fracasso relativo até aqui. As estatísticas do SINE revelam cifras irrisórias para a dimensão da força de trabalho: em 1995, segundo dados do Ministério do Trabalho, os SINEs captaram cerca de 380 mil vagas, encaminhando aproximadamente 598 mil desempregados, sendo que apenas 150 mil foram recolocados.

Existe, também, desde 1986, o programa de seguro-desemprego, que já atende cerca de 5 milhões de desempregados por ano, ao custo aproximado de 0.5% do PIB, mas que não representa mais de 7,0% da força de trabalho. Além disso, a quase inexistência de intermediação, e outras formas de controle, transformou um benefício parcelado em uma espécie de “indenização” compulsória, na medida em que todas as parcelas são praticamente pagas, independentemente do *status* do trabalhador perante o mercado de trabalho.

Finalmente, o País dispõe, desde o início da década de quarenta, de um sistema de formação profissional bastante consolidado. Embora treinando menos do que seria necessário, pode-se afirmar que este sistema tem prestado serviços relevantes à qualificação profissional dos trabalhadores brasileiros. Entretanto, dentre os principais problemas em seu funcionamento, pode-se apontar sua relativa independência na execução de políticas e a falta de maior prioridade ao segmento de trabalhadores desempregados. Isto tem conduzido esse sistema a conferir pouca importância às necessidades impostas pela demanda de mão de obra, mormente num contexto de rápidas transformações na base tecnológica.

A tudo isso adiciona-se que, somente em tempos recentes, o Governo Federal colocou em sua agenda de trabalho a necessidade de aumentar seus esforços na direção da implantação e consolidação de um amplo Sistema Público de Emprego. Nesse sentido, inúmeras ações do Ministério do Trabalho têm priorizado os principais passos em direção a articulação do programa de seguro-desemprego, com aquelas do SINE e do Programa Nacional de Formação Profissional.

Estas ações têm buscado acelerar a definitiva implantação de um Sistema Público de Emprego, voltado para a realidade do mercado de trabalho brasileiro, assim como respeitando as especificidade da nossa força de trabalho. Para tanto elas têm se baseado nos seguintes princípios:

- a) o desenho definitivo desse Sistema deve resultar de uma ampla negociação, tanto com o conjunto da sociedade, quanto principalmente com os segmentos sociais diretamente envolvidos (Executivo, Legislativo, Empregadores e Empresários). Com esse procedimento, haverá maior respaldo para os modelos adotados, assim como amplia-se a possibilidade de uma utilização mais eficiente da experiência já existente;
- b) Ainda que permaneça um programa de cunho federal, de acordo com a Convenção 88 da OIT, ratificada pelo Brasil, deve-se caminhar para um Sistema descentralizado, visando uma participação maior de Estados e Municípios, assim como das comunidades, seja na definição de diretrizes locais, ou mesmo nos demais aspectos de funcionamento;
- c) A definição dos principais parâmetros deve ser realizada no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), até aqui a mais bem sucedida forma de gestão tripartite experimentada pelo País. Nesse sentido, tem se buscado ampliar e fortalecer as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego como elementos descentralizadores a implementarem as diretrizes daquele órgão;
- d) É imprescindível adotar um Sistema onde o fluxo contemple inicialmente as “ações de emprego”, com destaque para a questão do treinamento e requalificação da mão de obra, acoplada a um sistema eficiente de pagamento de benefícios durante o período de

habilitação do trabalhador. Para tanto, é imprescindível o fortalecimento dos SINEs, os quais terão substancial aumento de demanda em suas novas funções, bem como uma reformulação no sistema de pagamento dos benefícios, sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal; e

e) É necessário evitar erros do passado. Face ao gigantismo da tarefa, deve-se implantar gradativamente o Sistema, através de projetos-pilotos nas unidades da federação onde o SINE já possui uma atuação eficiente e destacada, assim como estimular que a participação dos demais Estados ocorra na forma de adesão. Com esses procedimentos, torna-se mais fácil corrigir os erros detectados, assim como certamente haverá um positivo “efeito-demonstração” nas unidades da Federação mais recalcitrantes. Ademais, isso dilui, ao longo do tempo, a tarefa de buscar recursos para a implantação global do Sistema Público de Emprego.

Como se observa, trata-se de uma tarefa árdua e complexa, cuja direção deve competir ao Ministério do Trabalho e ao CODEFAT, mas será virtualmente impossível de conduzi-la sem um efetivo engajamento de toda a sociedade. Além disso, como toda a transformação hoje necessária ao País, estas mudanças na forma de funcionamento do mercado de trabalho somente surtirão efeitos plenos caso se insiram num amplo contexto de reformas estruturais como, por exemplo, na esfera das Relações do Trabalho, na Previdência Social, e no Sistema Tributário, entre outras, as quais viabilizem, indiretamente, os esforços de implantação de um Sistema Público de Emprego. Isoladamente, seus efeitos serão anulados e seu sucesso será relativo...se tudo der certo.

[Retornar ao início da seção](#)

## Um pacto pelo trabalho

**Antonio Carlos Mendes Gomes (Membro do Conselho de Política Social Trabalhista da Firjan - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro e Presidente da Comissão Estadual de Emprego do Rio de Janeiro)**

Todos os países do mundo têm hoje uma preocupação comum: o desemprego.

No Brasil, apesar do anúncio de taxas de desemprego aberto relativamente baixas, há um sentimento generalizado de insegurança por parte daqueles que ainda se mantêm no emprego formal, e uma constatação clara de crescente precarização das alternativas de oportunidades de trabalho que se apresentam aos que perdem seu emprego e aos que buscam entrar para o mercado de trabalho.

Sensível a este quadro, a sociedade se mobiliza: seminários e simpósios se sucedem, atos públicos e fóruns se multiplicam. A mídia repercute este movimento e coloca a questão na agenda das prioridades nacionais. O Governo procura responder mostrando os ganhos inegáveis da estabilidade econômica e a urgência de reformas estruturais, ao mesmo tempo que anuncia gestões para atrair investimentos internacionais e um plano de metas com aplicações de volume expressivo de recursos públicos.

O clamor pela retomada do crescimento econômico tem como resposta o discurso do desenvolvimento sustentado, e o debate de uma questão eminentemente social e política, acaba ficando refém de teorias e interpretações de natureza econômica.

Neste contexto, abre-se uma oportunidade histórica para que articuladas a nível nacional,

estadual e municipal, as organizações dos empregadores e empregados, protagonistas do sistema produtivo, assumam a liderança na construção de um pacto Governo-Sociedade capaz de devolver ao TRABALHO a centralidade do desenvolvimento econômico.

Se é verdadeiro que a globalização, as novas tecnologias e a reestruturação produtiva determinam hoje um movimento mundial do qual o Brasil não pode e não deve se omitir, fica também cada vez mais evidente que este processo, entregue ao jogo puro do mercado, se torna concentrador, excludente, e por isto socialmente injusto.

Transformar este quadro num processo socialmente aceitável é necessário e possível, a partir de um amplo consenso que coloque o TRABALHO como o valor e o vetor fundamental das estratégias de desenvolvimento, ao invés de considerá-lo como uma mera resultante do crescimento econômico e das exigências do mercado quanto à competitividade.

O Brasil já tem hoje a base institucional para que este processo se desencadeie: o sistema CODEFAT, legalmente constituído para a gestão do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, vai aos poucos se estruturando através das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, assumindo gradativamente papel importante na formulação de políticas geradoras de novos empregos e oportunidades de trabalho e renda.

O perfil tripartite e paritário e o caráter deliberativo destes fóruns oferecem à sociedade civil organizada a oportunidade concreta de co-gestão de políticas públicas no campo do trabalho. Ao mesmo tempo, desafiam seus representantes a compreenderem e assumirem responsável e competentemente seu papel e sua missão.

Não menor é o desafio que se apresenta aos membros de Governo: superar visões autoritárias e centralizadoras, que impeçam o funcionamento das Comissões, reconhecendo-as como instrumentos fundamentais para um processo eficaz de co-responsabilidade e transparência na administração de um Sistema Público de Emprego.

A consolidação deste sistema, ainda restrito ao nível microeconômico, garantirá sua legitimidade para participar do grande debate das políticas macroeconômicas, articulando-as e promovendo a construção de um verdadeiro Pacto pelo Trabalho.

Nesta perspectiva, o Sistema CODEFAT/Comissões estaduais/Comissões Municipais, enquanto espaço de construção de consensos, reúne também as condições ideais para subsidiar o tão necessário processo de re-regulamentação do nosso arcabouço legal no campo das relações de trabalho, substituindo o atual enfoque de pseudo “proteção do trabalhador”, por um conjunto de mecanismos verdadeiramente protetores e estimuladores de relações de trabalho cooperativas, duradouras e justas.

[Retornar ao início da seção](#)

## **Em direção a um Serviço Público de Emprego: com atividades articuladas, integradas e com participação social**

**Carmen Lucia Evangelho Lopes (Economista, doutora em Sociologia do Trabalho pela USP e Coordenadora Técnica da Secretaria Nacional de Formação da Força Sindical.)**

Discutidas, elaboradas e aprovadas de forma tripartite - por representações governamentais, de empresários e de trabalhadores - as Resoluções, Convenções, Normas e Procedimentos da Organização Internacional do Trabalho, transformam a OIT em um fórum privilegiado das relações de trabalho. Desde 1948, a Convenção 88 da OIT - Sobre Serviço de Emprego - define normatizações sobre o funcionamento e a manutenção de um serviço público e gratuito de emprego para os países membros. Ratificada pelo governo brasileiro em 1957, a aplicação da Convenção 88 no país tem enfrentado enormes dificuldades no sentido de garantir a construção de um serviço público de emprego que sirva como um dos instrumentos para a implantação de políticas que possam atender as necessidades de uma sociedade com índices acentuados de desemprego, com números alarmantes de trabalhadores no mercado não estruturado ( aí incluído o informal ) e com uma população com baixo grau de escolaridade.

Em meados dos anos 70, respondendo a pressões do Banco Mundial o governo brasileiro criou o Sistema Nacional de Emprego, com estrutura federalizada e recursos originários do Fundo de Assistência ao Desempregado - FAD, formado pela parcela da contribuição sindical compulsória destinada ao Ministério do Trabalho.

Desde então, as estruturas SINE em todo o país sofrem consecutivas modificações com resultados pouco significativos quanto a eficácia dos precários serviços prestados tanto aos trabalhadores quanto aos empresários que procuram seus postos nos diferentes Estados da Federação. Inicialmente instalado como um balcão de emprego, o SINE incorporou a operacionalização do seguro-desemprego ( criado em 1988 ) e, mais recentemente, incluiu a requalificação profissional e programas de geração de emprego e renda entre suas atividades. Financiadas, atualmente, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ( FAT ), - provenientes da arrecadação das contribuições do PIS/PASEP - as ações desenvolvidas no Sistema SINE têm sido, no entanto, respostas limitadas enquanto instrumentos de uma política de emprego, uma vez que não possuem ainda níveis satisfatórios de articulação entre si.

Para uma maior eficácia, a Convenção 88 aconselha que o atendimento ao trabalhador desempregado deve ser integrado, o que significa: ao solicitar o benefício do seguro-desemprego, o trabalhador deve ser encaminhado ao balcão de emprego onde deverá haver, também, ofertas de cursos de requalificação profissional de maneira a garantir não só oportunidades para ocupação de um outro posto de trabalho como também oportunidades de obter maior qualificação aumentando suas chances de reinserção no mercado de trabalho.

É claro que a integração destas ações deve ser precedida da definição do papel do Estado frente aos problemas sociais decorrentes da pobreza e da exclusão social. A articulação ( ou desarticulação ) da máquina pública para prestar um atendimento ao desempregado está diretamente ligada a estas definições resultando ou não na implantação de políticas públicas para o setor. No fundo, o nosso Sistema Nacional de Emprego ainda defontra-se com estas questões, o que tem limitado sua abrangência e reduzido a capacidade de suas atividades.

O Ministério do Trabalho, em documento da SEFOR [\[11\]](#), afirma estar trabalhando “*com a perspectiva de progressiva integração do seguro-desemprego, intermediação e qualificação, além da articulação, em ampla escala, do amplo universo de agências de educação profissional no país*”, esta perspectiva, para realizar-se, deve prever: a) a modernização das estruturas SINE's nos Estados, permitindo que ocorra efetivamente a integração das atividades desenvolvidas, informatizando os postos SINE a fim de permitir o cruzamento do cadastro do seguro-desemprego, das vagas oferecidas pelas instituições de formação profissional e dos programas de geração de emprego e renda existentes e criando mecanismos para que estas ações realmente atendam as realidades locais; b) qualificação dos funcionários para que possam executar suas funções dentro desta concepção de serviço

público de emprego; c) desvinculação de suas ações dos interesses imediatos dos governos estaduais, possibilitando uma credibilidade do SINE enquanto agência pública de emprego de forma a garantir tanto que o setor empresarial informe sobre as vagas disponíveis colocando-as no cadastro informatizado, quanto que os trabalhadores recorram a seus serviços; d) fortalecimento das Comissões Tripartites Estaduais, com definição clara do papel e das responsabilidades de cada uma das bancadas representadas para que suas ações sejam, de fato, definidas com a participação do governo, dos empresários e dos trabalhadores; e) existência de indicadores sócio-econômicos sobre o mercado de trabalho, incluindo aí o perfil tanto do desempregado quanto dos setores produtivos que estão contratando (ou demitindo) em períodos relativamente recentes; a capacidade das instituições de formação profissional em realizar cursos de qualificação/reconversão profissional que atendam a demanda do setor empresarial e as necessidades/características dos trabalhadores, permitindo que as Comissões Tripartites Estaduais/Municipais adotem decisões sobre as melhores ações para o Estado/Município baseadas em informações confiáveis.

O trabalhador não é responsável pelo desemprego e, portanto, devem ser estabelecidas políticas públicas que permitam um atendimento de qualidade ao desempregado que já arca com enormes ônus e prejuízos pessoais.

Embora possa parecer lógico ser do interesse de todos os setores sociais a integração das ações para permitir qualidade e eficácia (termos tão usados atualmente) dos serviços prestados, esbarramos em problemas concretos que dificultam ou inviabilizam esta integração. Hoje, o Sistema SINE está descentralizado, com a delegação das atividades sob a responsabilidade das Secretarias Estaduais do Trabalho, que seguindo a orientação do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), reconheceram as Comissões ou Conselhos Estaduais Tripartites de Emprego.

Experiência nova, a definição tripartite de políticas econômicas e sociais, também tem tropeçado em inúmeras dificuldades: o raro hábito do respeito entre os interlocutores, a inexperiência da participação social na gestão dos interesses públicos, a falta de qualificação das diferentes bancadas para este exercício de cidadania. Naturalmente, as Comissões Tripartites de Emprego refletem estes problemas, o que por sua vez dificulta o fortalecimento do Sistema SINE.

Trata-se de um aprendizado para todos, trabalhadores, empresários e governo. Por parte dos trabalhadores, temos tido a preocupação de construir fóruns entre as Centrais que possibilitem o amadurecimento destas questões. A Força Sindical, coerente com sua proposta pluralista e cidadã, tem se posicionado nestes fóruns defendendo tanto a necessidade da formulação tripartite de uma política de emprego, quanto um Serviço Público de Emprego eficiente e com credibilidade social.

Há muito a construir! Certamente, a socialização desta discussão é o melhor caminho para que sejamos capazes de organizar um Serviço Público de Emprego, como aquele que aprovamos ao ratificarmos a Convenção 88 da OIT no final dos anos 50.

### **Nota**

[1] Secretaria de Desenvolvimento e Formação Profissional; “Sistema Público de Emprego e Educação Profissional: implementação de uma política integrada”, junho de 1996. [\[Voltar\]](#)

