



*Aperfeiçoamentos recentes na gestão das
políticas públicas de trabalho*

Observatório do Mercado de Trabalho 05

*Balanço das políticas de emprego e renda
no período 1995-2002*

Simone Saisse Lopes 11

*As políticas de trabalho no Brasil:
uma perspectiva do trabalhador*

Enilson Simões de Moura e Danilo Nolasco C. Marinho 15

*Políticas públicas de emprego e renda no
governo Fernando Henrique Cardoso:
grandes avanços e muito a se fazer*

José Paulo Zeetano Chahad 19

Aperfeiçoamentos recentes na gestão das políticas públicas de trabalho

Observatório do Mercado de Trabalho*

A crise fiscal que se disseminou mundialmente entre as décadas de 1970 e 1980, atingindo os alicerces do Estado típico do segundo pós-guerra, induziu processos intensos de revisão de seu papel, características e *modus operandi*. Para além do extenso debate que se iniciou e ainda se desenvolve sobre o desenho desejável de um Estado efetivamente *contemporâneo*, ao mesmo tempo eficiente e democrático, é necessário resgatar uma lição crucial, resultante desse processo: a de que o Estado lida com recursos escassos, os quais devem ser alocados com a máxima racionalidade, eficiência e equidade possíveis.

Atento aos novos tempos, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) vem empreendendo aperfeiçoamentos na gestão das políticas de emprego, renda e proteção ao trabalhador, com o objetivo de consolidar uma estrutura administrativa capaz de atuar em ambientes progressivamente instáveis, complexos e dinâmicos.

A otimização de recursos financeiros e humanos escassos em prol da maximização da ação pública comporta ao menos três dimensões fundamentais: *fiscalização*, *interlocução com atores sociais* e *capacidade de antecipação*. A importância da dimensão fiscalizatória é evidente: os controles sobre o gasto público devem ser continuamente aperfeiçoados, com vistas a inibir desperdícios e práticas abusivas. A dimensão da interlocução social refere-se à tendência (que se quer cada vez mais enraizada) de abertura democrática da *gestão pública*, buscando aprimorar os ciclos de planejamento, execução e avalia-

ção de políticas públicas por meio do diálogo com agentes sociais dotados de reconhecida *expertise*. Finalmente, a dimensão prospectiva permite explicitar agudamente as discussões em torno do que deva ser um Estado autenticamente contemporâneo, capaz de atuar a partir de cenários, identificando tendências e antecipando soluções.

Dentre as iniciativas recentemente desenvolvidas, cabe destacar as seguintes ações, referentes às dimensões enunciadas: o aperfeiçoamento dos controles sobre a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) dimensão fiscalizatória; a atuação da Comissão Consultiva de Avaliação de Programas e das Políticas Públicas de Emprego (CCAPPE) — dimensão da interlocução social; e a criação do Observatório do Mercado de Trabalho — dimensão prospectiva.

O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao MTE, cujos recursos são destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego (pagamento do seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e do Programa Abono Salarial; e ao financiamento de Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano, Proger Rural, Pronaf e FAT-Empreendedor Popular, dentre outros) e de desenvolvimento econômico, por intermédio de instituições financeiras federais.

Os recursos do FAT são originários, basicamente, da arrecadação das contribuições

* Documento elaborado pelo Observatório do Mercado de Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

para o PIS/Pasep; da arrecadação da cota-parte da contribuição sindical; de receitas de remuneração das aplicações financeiras e dos financiamentos (receitas financeiras); de devoluções de convênios e transferências realizadas para pagamento de benefícios e não-desembolsados; e de rendimentos dos saldos médios diários dos recursos transferidos às instituições pagadoras do seguro-desemprego e do abono salarial. As contribuições para o PIS/Pasep são a principal fonte de recursos do FAT. Em julho de 2002, o patrimônio do Fundo alcançava R\$75 bilhões.

Dada sua importância e magnitude financeira, o controle sobre os recursos do FAT foi estruturado em torno de uma série de distintos ambientes institucionais. Pode-se citar o Congresso Nacional (por meio da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, ambas da Câmara dos Deputados), o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, além da contratação de auditorias externas independentes. No âmbito do Poder Executivo, destacam-se a Controladoria-Geral da União (em particular, a Secretaria Federal de Controle Interno, responsável por programa permanente de fiscalização do Planfor em todo o território nacional) e o próprio MTE, por meio da supervisão operacional do Planfor (realizada por universidades, totalizando cerca de 20 mil visitas no ano de 2001), do Grupo Especial de Investigação (que realizou cerca de 500 visitas em 2001, abrangendo 26 unidades da federação), da Ouvidoria do FAT (atendendo reclamações, denúncias e sugestões por meio da internet, fax, correio e da Central de Atendimento ao Trabalhador) e de ações de controle internas.

Demanda menção especial o âmbito institucional tripartite de fiscalização dos recursos do Fundo. O Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) e as Comissões de Emprego são canais institucionalizados que possibilitam a participação de setores sociais relevantes na elaboração de diretrizes, na avaliação do impacto e no controle das políticas de emprego e renda executadas com recursos do Fundo. O Codefat, entre suas atribuições, responsabiliza-se por deliberar acerca das contas do FAT, fiscalizar a adminis-

tração do Fundo, proceder a verificações periódicas ou especiais nas instituições executoras e examinar relatórios de auditorias externas. No ano de 2001 foram realizadas, no âmbito do Conselho, 12 visitas técnicas a Secretarias Estaduais de Trabalho, instituições financeiras, entidades executoras e parcerias. As Resoluções 184/98, 234/00 e 262/01 aperfeiçoaram o controle sobre as ações de emprego e renda.

As comissões estaduais e municipais de emprego, por sua vez, acompanham a utilização dos recursos do Fundo na execução do Programa de Seguro-Desemprego e dos Programas de Geração de Emprego e Renda; aprovam o plano de trabalho, as propostas de remanejamento de recursos e o relatório das ações descentralizadas do Sistema Nacional de Emprego (Sine); e validam o Plano Estadual de Qualificação, acompanhando sua execução físico-financeira e verificando os requisitos mínimos de qualificação das entidades executoras.

Finalmente, o controle social sobre a utilização dos recursos do FAT é complementado por meio do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (Sigae). Trata-se de um sistema de informações que disponibiliza, via internet, dados relativos às entidades executoras, investimentos, valor dos contratos, quantidade de treinandos, relação de cursos e público-alvo, dados esses passíveis de agrupamento segundo a UF, o município, a entidade, o curso e o treinando. Qualquer cidadão, partido político, órgão da administração pública ou entidade privada pode acessar livremente essas informações.

Entre as principais medidas adotadas, a partir do ano 2000, visando o aperfeiçoamento dos controles do FAT, encontram-se, além da própria criação do Sigae, a atuação da Corregedoria do MTE na apuração de denúncias, a segregação das contas do FAT nas instituições financeiras e a adoção de contas específicas para movimentação dos recursos do Fundo. Mais recentemente, o MTE vem propondo a adoção de chave de identificação única do trabalhador (por meio da conta PIS/Pasep), para aprimorar os níveis de controle do Sigae, e a realização de verificações mais periódicas referentes à entrada de

dados, garantindo o aprimoramento do controle, a unicidade de informação e a maior confiabilidade do sistema.

A CCAPPE foi instituída em maio de 2000, por meio de portaria do MTE. Possui por incumbência avaliar o desempenho dos programas de governo de responsabilidade desse ministério, tanto do ponto de vista de sua eficiência como dos resultados obtidos na execução dos programas de desenvolvimento econômico, de geração de emprego e renda, de qualificação profissional e de valorização do trabalhador. É de sua competência, ainda, discutir questões ligadas às ações de implementação de políticas ativas e passivas de emprego e renda, e opinar sobre proposições de conteúdo normativo elaboradas por secretarias ou comissões especiais do ministério, ou em curso no Congresso Nacional, quando determinado pelo ministro do Trabalho e Emprego.

A Comissão Consultiva é composta por oito membros de reconhecido saber na área de políticas de emprego e por representantes da sociedade, designados pelo ministro do Trabalho e Emprego. Atualmente, participam da CCAPPE as seguintes instituições: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho do Ceará (IDT/CE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (USP/Fipe); Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/Cedeplar); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ); Núcleo de Estudos Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF/Neso); e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Dois representantes do MTE participam igualmente das sessões da comissão, por designação do ministro, sem direito a voto. Finalmente, a comissão possui autoridade para requisitar, de órgãos do ministério e de entidades a ele vinculadas, todas as informações e estudos que se fizerem necessários ao exercício das atribuições de seus membros.

Ao longo de 2001, a CCAPPE reuniu-se com periodicidade quase mensal, tendo sido alvo

de suas discussões, dentre outros tópicos, o Planfor e a integração e articulação das políticas de mercado de trabalho. Apresenta-se abaixo uma síntese de suas principais conclusões e recomendações relativas a essas questões.

A comissão avaliou que, embora o Planfor seja, na atualidade, um dos poucos programas sociais federais que apresentam um sistema de avaliação abrangente e descentralizado, três deficiências relativas ao seu sistema de avaliação merecem atenção:

- a) A necessidade de aperfeiçoamento das diretrizes para as avaliações locais, de modo a permitir maior padronização e comparabilidade entre elas. A partir disso, uma síntese nacional das avaliações locais será mais facilmente atingida. Proposta detalhada para o aperfeiçoamento do desenho das avaliações locais já foi elaborada pelo IPEA.
- b) A necessidade de apreciação permanente da qualidade das avaliações locais. Uma apreciação da qualidade de cada uma das avaliações locais foi realizada pelo IPEA.
- c) As limitações da utilização pura da avaliação de egressos. Com relação à metodologia para avaliação de impacto, a comissão recomendou fortemente o emprego dos grupos de comparação. Um manual sobre avaliação de impacto, para facilitar o desenvolvimento e o emprego de grupos de comparação na avaliação do Planfor, foi confeccionado pelo IPEA.

A CCAPPE tem discutido intensamente a necessidade e a importância da integração das políticas de mercado de trabalho, em particular entre intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e seguro-desemprego. Pôde-se constatar o progresso que vem acontecendo nessa área, a partir do desenvolvimento do Sigae, que, com a sua configuração atual, não apenas permite o monitoramento dos programas de qualificação profissional, como também facilita a integração das três políticas de emprego mencionadas.

A comissão enfatizou ainda a importância da integração dessas políticas para o funcio-

namento mais racional das políticas de emprego e renda. Mais especificamente, recomendou que a continuidade do recebimento dos benefícios do seguro-desemprego seja condicionada a dois fatores: a busca efetiva por trabalho e a limitação do número e das razões que um beneficiário pode alegar para recusar ofertas de emprego. Nesse particular, avaliou-se que a experiência em andamento no IDT/CE, vinculando a continuidade dos benefícios à busca por trabalho, é de grande importância e necessita ser devidamente avaliada e eventualmente difundida para o resto do país.

Foi instituída, em agosto de 2002, comissão técnica denominada Observatório do Mercado de Trabalho, no âmbito da Secretaria Executiva do MTE, com o objetivo de promover estudos sobre o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de trabalho, assim como assessorar os órgãos do MTE nas matérias pertinentes.

A constituição do observatório partiu de um conjunto de elementos já existentes no MTE, mas que careciam em boa medida, de unidade e convergência: manutenção de convênios com renomados centros de estudos e pesquisas na área do trabalho; produção de registros administrativos — Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e Relação Anual de Informações Sociais (Rais) —; suporte financeiro à Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) e ao Boletim do Mercado de Trabalho (junto com o IPEA); representação governamental no Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul, dentre outras ações. A decisão de criar o Observatório visou justamente reunir esses elementos dispersos, integrando-os em um processo metódico de acompanhamento e análise voltado para a construção de políticas públicas.

Ao buscar desenvolver no MTE a capacidade de análise permanente do mundo do trabalho, o observatório contribuirá para a aproximação entre o planejamento das políticas públicas e o que tem sido produzido por estudiosos do tema trabalho, no âmbito tanto do meio acadêmico quanto dos atores sociais.

Desse modo, ao Observatório do Mercado de Trabalho compete:

- promover estudos sobre o mercado de trabalho e as políticas públicas de geração de emprego e renda;
- desenvolver pesquisas e realizar o acompanhamento e a qualificação periódicos dos indicadores sobre o mercado de trabalho;
- sistematizar e compilar informações sobre os estudos e pesquisas produzidos no âmbito do MTE;
- subsidiar a formulação de políticas públicas de emprego e renda, bem como efetuar estudos e avaliação de seus impactos;
- promover o diálogo social em torno dos temas do mundo do trabalho, em particular das políticas públicas desenvolvidas pelo MTE;
- promover estudos sobre o impacto, no mercado de trabalho, dos processos de integração regional e hemisférica;
- implementar metodologias para subsidiar a análise de cenários de mercado de trabalho;
- subsidiar as ações da Seção Brasileira do Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul;
- disponibilizar as informações existentes sobre mercado de trabalho no âmbito do MTE;
- promover a articulação das Secretarias do MTE, visando o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre mercado de trabalho;
- proceder à interlocução com instituições de estudos e pesquisas e centros produtores de estatísticas, cujas ações estejam voltadas para o mercado de trabalho.

O observatório é composto por servidores do MTE designados pelo secretário-executivo, sendo que pesquisadores e técnicos

especializados poderão ser convidados para participar das reuniões do comitê, a fim de contribuir com as discussões do observatório. A idéia é estabelecer, junto aos centros de estudos e pesquisas e aos atores sociais do mundo do trabalho, uma rede de colaboradores, estimulando a produção de estudos que se traduzam em recomendações para as políticas já existentes ou para a instituição de novas políticas. Pretende-se estabelecer, por meio dessa rede, uma relação de complementaridade com os centros de pesquisa, de forma que o foco esteja nas políticas públicas de emprego, renda e proteção do trabalhador.

As últimas décadas do século XX impuseram desafios cruciais ao Estado moderno, que se encontra ainda em busca de respostas adequadas. O fortalecimento dos processos democráticos, as demandas por maior publicização das ações públicas e a necessidade premente por crescente racionalização e equidade nos gastos públicos vêm induzindo a administração pública a profundos questionamentos e reformulações, a fim de que sua gestão se torne efetivamente contemporânea. Esse tem sido o propósito das iniciativas adotadas nos anos recentes pelo governo federal e, em particular, pelo MTE.