

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação
Sobre as Américas - CEPPAC

**PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: COMBINAÇÃO DE
EFICIÊNCIA ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIAL**

Raquel Koyanagi

Orientador: Moisés Villamil Balestro

Brasília, 2010

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação
Sobre as Américas - CEPPAC

**PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: COMBINAÇÃO DE
EFICIÊNCIA ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIAL**

Raquel Koyanagi

Dissertação apresentada ao Centro de
Pesquisa e Pós-Graduação sobre as
Américas – CEPPAC da Universidade
de Brasília como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em
Ciências Sociais

Brasília, maio de 2010

**Centro de Pesquisa e Pós-Graduação
Sobre as Américas - CEPPAC**

**PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: COMBINAÇÃO DE
EFICIÊNCIA ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIAL**

Raquel Koyanagi

Orientador: Moisés Villamil Balestro

Banca:

Prof. Doutor Danilo Nolasco Cortes Marinho (UnB)
Prof. Doutora Maria Inez Machado Teles Walter (UnB)
Prof. Doutor Henrique Carlos de O. Castro (CEPPAC-UnB)

Brasília, 2010

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ESTADO DE BEM ESTAR-SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL	15
1.1 Panorama Geral e dilemas	15
1.2 Estado de Bem-Estar Social no Brasil.....	25
1.3 <i>Trade-off</i> entre eficiência econômica e proteção social	31
2 POLÍTICAS DE EMPREGO	35
2.1 Políticas de Emprego e suas classificações	38
3. POLÍTICAS DE EMPREGO E A COMBINAÇÃO DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIAL	40
3.1 Programa Seguro-Desemprego	444
4 A COMBINAÇÃO DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA SEGURO DESEMPREGO BRASILEIRO	54
4.1 Combinação de Eficiência Econômica e Proteção Social no Desenho	54
4.2 Combinação de Eficiência Econômica e Proteção Social na Gestão.....	60
4.3 Combinação de Eficiência Econômica e Proteção Social na Execução.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81

ÍNDICE DE FIGURA

Figura 1 – Organização do PNQ	49
Figura 2 – Mudanças ocorridas após o curso dos egressos do PNQ 2007 (em percentuais), Brasil, 2009	75
Figura 3- Satisfação com o Seguro-Desemprego (em percentuais), Brasil, 2009	78

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Inserção no Mercado de Trabalho dos trabalhadores que procuraram o SINE, Brasil, 2009	71
Tabela 2 – Serviços oferecidos pelo SINE segundo os empregadores, Brasil, 2009	72
Tabela 3 - Principal meio de recrutamento de mão de obra na empresa, Brasil, 2009	73
Tabela 4- Tipo de apoio recebido para obtenção de um posto de trabalho, Brasil, 2009	73
Tabela 5 - Tipo de encaminhamento recebido para qualificação profissional segundo trabalhadores, Brasil, 2009.....	75
Tabela 6 - Dificuldade para obtenção de um posto de trabalho segundo os egressos do PNQ 2007, Brasil, 2009	76
Tabela 7 – Forma de conhecimento do curso pelo egresso do PNQ 2007, Brasil, 2009	77
Tabela 8 – Público Preferencial do curso de egresso do PNQ 2007, Brasil, 2009	77

SIGLAS

BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEE – Conselho Estadual do Emprego
CF – Constituição Federal
CME – Comissão Municipal do Emprego
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
EUA – Estados Unidos da América
FONSET – Fórum Nacional dos Secretários do Trabalho
IMO – Intermediação de mão-de- obra
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONGS – Organizações não-governamentais
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Serviço Público
PEQ - Programas Estaduais de Qualificação
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR
PlanSeQs - Plano Setorial de Qualificação
PLANSINE – Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego
PlanTeQs - Plano Territorial de Qualificação
PNB – Produto Nacional Bruto
PNQ - Plano Nacional de Qualificação
PPTR – Políticas Públicas de Trabalho e Renda
PROEMPREGO - Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador.
ProEsQs - Projeto Especial de Qualificação
PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF - Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSD – Programa Seguro Desemprego
QSP – Qualificação Social Profissional
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

REAPN – Rede Européia anti-pobreza

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SIGAE – Sistema Integrado de Gestões das Ações de Emprego

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

SRT – Superintendência Regional do Trabalho e Emprego

AGRADECIMENTOS

Primeiro agradeço a Deus por ter me abençoado com paciência e persistência para caminhar nesta nova jornada da minha vida.

Agradeço a meus pais Luiz Shigueo Koyanagi e Alice Niagava Koyanagi, aos meus irmãos Luiz Fernando Koyanagi e Andréa Koyanagi, ao meu cunhado Sérgio Akira Suyama, a minha prima Simone Kiomi Tamanaha, aos meus tios Dirce Fumie Tamanaha e Francisco Tamanaha e aos meus amigos: Alexandre Augusto Hokama, Arlindo Itiki, Ailton Issagawa, Márcio Moriy, Edison Bewiahn, Tânia Aparecida Castro Souza, Laura Cesco, Yolanda Chaves, Denise Issagawa e Jackson Miyazato, que mesmo estando em Campo Grande/MS, sempre me apoiaram, torceram e acreditaram em mim.

Agradeço aos amigos: Helena Ariane Borges Corrêa, Moema Gomes Faria, Daniel Capistrano e Thais Sebba pela acolhida aqui em Brasília.

Agradeço às amigas: Ana Elizabeth Reymão, Janara Sousa e Patrícia Midori Oguma, pelo apoio nos momentos difíceis.

Agradeço aos meus padrinhos Adão Marcolino Borges e Maria Aparecida Corrêa que me acolheram aqui em Brasília e sempre me ensinaram a ter sempre fé.

Agradeço à equipe do DATAUnB, sendo meus sinceros agradecimentos a Maria Inez Machado Teles Walter, Cora Santana, Michele Stephanou, Mônica Borges S. Corrêa, Eleusa Leal e Antônio Carlos Leal.

E por fim agradecimentos especiais ao meu orientador Professor Moisés Villamil Balestro, ao Professor Henrique Carlos de Oliveira Castro, Professor Cristhian Teófilo, Professor Danilo Nolasco Marinho e ao Professor Paulo Rogério Baía.

Obrigada a todos.

RESUMO

A discussão sobre a combinação de eficiência econômica e proteção social tem estado em evidência nos debates acadêmicos, nas reflexões sobre políticas públicas e em outras análises sobre o Estado de Bem-Estar Social. A combinação entre eficiência econômica e proteção social entrou na agenda do Estado de Bem-Estar Social, mesmo no Brasil aonde não se desenvolveu efetivamente. Essa combinação mostrou ser possível em alguns países de industrialização avançada, como a Dinamarca, país que adotou a *flexicurity*, estratégia que mistura flexibilidade trabalhista, benefícios aos trabalhadores e políticas ativas do governo. Tal estratégia contribuiu para derrubar a taxa de desemprego, bem como para manter o crescimento econômico entre os mais altos entre os países ricos. No Brasil, a política de emprego concebida para combinar eficiência econômica e proteção social é o Programa Seguro-Desemprego. Frente a isso, o objetivo do trabalho é verificar as condições nas quais o Programa Seguro-Desemprego pode combinar a proteção social com um funcionamento mais eficiente do mercado de trabalho. O Programa é formado por três ações, quais sejam: o seguro-desemprego em si, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional e social. Em seu desenho, o Programa Seguro-Desemprego combina políticas passivas, que se materializam na forma de pagamento do benefício (SD), o que se associa à proteção social, e políticas ativas, que se materializam na forma de intermediação de mão de obra (IMO) e de qualificação social e profissional (QSP), contribuindo para o aumento da eficiência econômica e o melhor funcionamento do mercado de trabalho. Para efetivar a combinação entre eficiência econômica e proteção social, o grande desafio da política de emprego é a integração das três ações, SD, IMO e QSP, que não se verifica na prática. Os dados para elaboração da dissertação foram retirados de uma pesquisa nacional de avaliação do Programa Seguro-Desemprego realizada no ano de 2009. Esses dados ajudaram a entender as condições para combinar a eficiência econômica e proteção social no PSD.

Palavras chaves: seguro-desemprego, proteção social, eficiência econômica e Estado de Bem-Estar Social.

ABSTRACT

The discussion about the combination of economical efficiency and social protection has been in evidence in the academic debates, in the reflections on public politics and in other analyses on the State of Social Well-being. The combination between economical efficiency and social protection entered in the calendar of the State of Social Well-being, even in Brazil the one where it didn't grow indeed. That combination showed to be possible in some countries of advanced industrialization, like Denmark, country that adopted the flexicurity, strategy that mixes labor flexibility, benefits to the workers and the government's politics active. Such strategy contributed to drop the unemployment rate, as well as to maintain the economical growth among the highest among the rich countries. In Brazil, the employment politics conceived to combine economical efficiency and social protection is the Safe Unemployment Program. Thus, the objective of this work is to verify the conditions in which the Safe Unemployment Program can combine the social protection with a more efficient operation of the job market. The Program is formed by three actions, which are: the safe-unemployment in itself, the intermediation of labor hand and the professional and social qualification. The Safe Unemployment Program combines passive politics, that are materialized in the form of payment of the benefit, that associates the social protection and active politics, that are materialized in the form of intermediation of work hand and of social and professional qualification, contributing to the increase of the economical efficiency and the best operation of the job market. To execute the combination between economical efficiency and social protection, the great challenge of the employment politics is the integration of the three actions, Safe Unemployment, Intermediation of Work Hand and of Social and Professional Qualification, that is not verified in practice. The data for elaboration of this essay were retired of a national research of evaluation of the Safe Unemployment Program accomplished in the year of 2009. These data will help to understand the conditions to combine the economical efficiency and social protection in PSD.

Key words: Insurance- unemployment, social protection, economical efficiency and Welfare State.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a combinação de eficiência econômica e proteção social tem estado em evidência nos debates acadêmicos, nas reflexões sobre políticas públicas e em outras análises sobre o Estado de Bem-Estar Social. Entrou na agenda do Estado de Bem-Estar Social mesmo no Brasil, aonde não se desenvolveu efetivamente.

Isso ocorreu porque no Brasil o desenvolvimento econômico sempre andou em descompasso com a proteção social. Na experiência brasileira, segundo Cacciamali *et al.* (2008), as conexões entre esses campos sempre foram tênues. Políticas de emprego, de caráter alocativo ou distributivo, desenhadas com o objetivo de encurtar o tempo de busca do emprego, diminuir o desemprego estrutural ou reduzir as assimetrias no mercado de crédito para pequenos empreendedores, eram desconsideradas. Em função da pouca conexão entre criação de riqueza e melhoria das condições de vida no Brasil, muitos empregadores trataram a eficiência econômica e o bem-estar social como um *trade-off*¹, principalmente nos casos de políticas de emprego.

Porém, a combinação entre eficiência econômica e proteção social, em alguns países de industrialização avançada, como na Dinamarca, demonstrou ser possível. A Dinamarca adotou a *flexicurity*², estratégia que mistura flexibilidade trabalhista, benefícios aos trabalhadores e políticas ativas do governo. Tal estratégia contribuiu para derrubar a taxa de desemprego, bem como a manter o crescimento econômico entre os mais altos nos países ricos.

¹ *Trade-off*: termo muito utilizado em Economia, tem seu significado associado a oposição entre duas possíveis escolhas, ou seja, uma situação de conflito de decisão, que envolve o sacrifício de uma determinada informação ou bem a fim de se obter outra informação ou bem.

² O conceito de *flexicurity* traduz o esforço para conciliar a proteção do trabalhador com um nível de flexibilidade do mercado de trabalho que permita às empresas obter ganhos consistentes de competitividade e produtividade. Atualmente é visto como sendo a resposta para o dilema que se coloca à União Européia de como manter e aumentar a competitividade, a par da preservação do Modelo Social Europeu.

No Brasil, a política de emprego que combinaria eficiência econômica e proteção social é o Programa Seguro-Desemprego. Em seu texto legal, tem-se a previsão da integração de três políticas de emprego e de proteção social: qualificação social e profissional, intermediação de mão de obra e recebimento do seguro-desemprego propriamente dito. O Programa Seguro-Desemprego é uma política de emprego e renda que combina simultaneamente políticas ativas e passivas (Ramos, 2003). As políticas ativas se referem à intermediação de mão de obra e à qualificação profissional e as passivas, ao pagamento do benefício seguro-desemprego. No entanto, há evidências de que a articulação das ações de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional não ocorre de forma efetiva.

Nesse sentido, o objetivo desta dissertação é fazer um estudo de caso sobre o Programa Seguro-Desemprego (PSD) brasileiro e entender as condições para a combinação entre eficiência econômica e proteção social do trabalhador no PSD. Para tanto, foi realizada revisão de literatura sobre estado de Bem-Estar Social, políticas de emprego, Programa Seguro-Desemprego e sobre eficiência econômica e proteção social.

A revisão teórica teve como base a sociologia econômica, a sociologia do desenvolvimento e a sociologia do trabalho. Os dados empíricos da dissertação foram obtidos junto ao DATAUnB³ – Pesquisas Sociais Aplicadas, que procedeu a uma avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Nesta dissertação, a análise da combinação entre eficiência econômica e proteção social no Programa Seguro-Desemprego no Brasil foi dividida em três níveis: legislação, gestão e execução do Programa.

A avaliação externa do DATAUnB combinou técnicas qualitativas e quantitativas, com a realização de quatro *surveys* em âmbito nacional com amostras probabilísticas, entrevistas em profundidade e grupos focais com beneficiários do seguro-desemprego, usuários dos serviços de intermediação de mão de obra oferecidos pelo SINE (trabalhadores e empregadores) e egressos de cursos de qualificação profissional oferecidos no ano de 2007. Os grupos focais envolveram uma média de dez participantes, com duração aproximada de uma hora cada.

³ DATAUnB - Centro de Pesquisa sobre Opinião Pública da Universidade de Brasília – órgão de pesquisas sociais aplicadas ligado ao gabinete do Reitor da Universidade de Brasília (UnB).

Um dos quatro *surveys* teve como universo de pesquisa os empregadores cadastrados no sistema público de intermediação de mão de obra. Os outros três, os trabalhadores usuários dos serviços públicos de intermediação de mão de obra, os egressos do PNQ 2007 e os beneficiários do seguro-desemprego. Os três primeiros *surveys* contaram com aproximadamente 2000 entrevistas e o quarto, com quase 20 mil.

Os conceitos de proteção social e eficiência econômica foram operacionalizados pelas seguintes variáveis: 1) proteção social – essa variável diz respeito ao benefício seguro-desemprego, se o mesmo proporciona assistência ao trabalhador, mediante o pagamento de uma renda para o consumo essencial; 2) eficiência econômica – formação da força de trabalho e coordenação *ex ante* do mercado de trabalho, variável que busca entender se a oferta de serviços de emprego pode melhorar o funcionamento do mercado de trabalho.

Para tanto, dividiu-se a presente dissertação em cinco capítulos. O primeiro discute a trajetória da construção do Estado de Bem-Estar Social, tanto nos países desenvolvidos como no Brasil, seus dilemas e a implantação das políticas neoliberais. Neste capítulo, trata-se ainda do *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social no cenário internacional e no Brasil.

O segundo capítulo expõe o conceito de políticas de emprego e sua classificação em ativas e passivas. Além disso, o conceito de governança também é abordado por se tratar de um elemento fundamental para a implementação de políticas. Apresenta-se ainda o desenho da Política de Emprego e Renda no Brasil.

No terceiro capítulo serão analisadas as condições para estabelecer a combinação entre eficiência econômica e proteção social nas políticas de emprego. Em seguida, no quarto capítulo, tais condições serão analisados na legislação, na gestão e na execução do Programa Seguro-Desemprego. Há especial destaque na busca de evidência empírica para analisar as condições que impedem, no âmbito da política pública do Seguro-Desemprego, a integração, de modo efetivo, das ações seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

E por fim, serão apontadas as considerações finais, no capítulo 5, onde serão apresentados os principais resultados da dissertação.

1 ESTADO DE BEM ESTAR-SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL

O capítulo tratará sobre o Estado de Bem-Estar Social, expondo um panorama geral e apontado os dilemas enfrentados por esse fenômeno com a implantação das políticas neoliberais. Após, comentar-se-á sobre a construção do Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

1.1 Panorama Geral e dilemas

Comumente, o surgimento do Estado de Bem-Estar Social está associado ao período pós-guerra - Segunda Guerra Mundial -, e o seu desenvolvimento está relacionado ao processo de industrialização e aos problemas sociais gerados a partir dele. Para Fiori (1997), no entanto, é a partir do *New Deal*⁴ norte-americano, de Roosevelt, que surge o Estado de Bem-Estar Social.

Frente ao processo de expansão da industrialização, muitos problemas sociais começaram a surgir, tais como as transformações de ordem espacial, que ocorreram na Inglaterra do século XIX, quando a indústria associada à modernização do campo ocasionaram a expulsão de milhares de camponeses, gerando a formação de cidades industriais.

Além disso, ocorreram mudanças nas relações sociais. As classes sociais do capitalismo ficaram mais evidentes, de um lado os donos dos meios de produção e de outro, os trabalhadores, formando o chamado proletariado. Os primeiros objetivavam lucros cada vez maiores, por meio da exploração da mão de obra dos trabalhadores mediante salários miseráveis e condições de trabalho precárias.

Já no século XX, diante dos salários miseráveis e da precariedade das condições de trabalho, muitos trabalhadores promoveram greves, exigindo que patrões e Estados

⁴ Conjunto de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, além de assistir aos prejudicados pela Grande Depressão.

concedessem benefícios a essa camada da sociedade. Na crise de 1929⁵ passou a existir um excedente de produção e os preços dos produtos começaram a baixar. Como não havia condições para o consumo, as empresas entraram em processo de falência, causando desemprego e diminuindo ainda mais o poder de compra da população. A crise agravou o quadro social e econômico.

Diante do surgimento de problemas sociais, como o êxodo rural e o desemprego, o Estado se viu obrigado a tomar medidas para lhes fazer face. Daí surge o Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, trazendo em seu bojo a idéia de política social como um meio para se obter a eficiência econômica. Segundo Offe (1972), o Estado de Bem-Estar Social é essencialmente um fenômeno das sociedades capitalistas avançadas, as quais criam estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não-atendidas. Neste contexto, o Estado de Bem-Estar Social seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades. Assim, a emergência dos Estados de Bem-Estar não apenas representa uma mudança estrutural das sociedades capitalistas, mas seria essencialmente uma resposta funcional ao seu desenvolvimento.

Todavia, associado à necessidade de regulação da economia capitalista, o Estado de Bem-Estar Social apresenta diversas teorias, muitas vezes controversas, que buscam explicar o seu papel nos países industrializados da América do Norte e da Europa Ocidental.

Para Fiori (1995), é possível distinguir três posições fundamentais para compreender o Estado de Bem-Estar Social: a primeira privilegia a idéia de proteção social, enquanto tal e isoladamente, e em razão disso tende-se a sublinhar a evolução mais do que as discontinuidades na trajetória que vai das *Poor Laws*⁶ de 1536 a 1601 até o Plano Beveridge⁷.

⁵ A Crise de 1929 foi uma grande depressão econômica que teve início em 1929, e que persistiu ao longo da década de 1930, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial. A Grande Depressão é considerada o pior e o mais longo período de recessão econômica do século XX. Este período causou altas taxas de desemprego, quedas drásticas do produto interno bruto de diversos países, bem como na produção industrial, nos preços de ações e em praticamente todos os indicadores de atividade econômica em diversos países no mundo.

⁶ Leis de proteção aos pobres surgiram na Escócia e depois na Inglaterra. Essa lei prestava assistência somente aos miseráveis e inválidos, que para serem atendidos, deveriam abrir mão da condição de cidadão.

⁷ Elaborado por Lord Beveridge, tinha como objetivo constituir um sistema de seguro social que garantisse ao indivíduo proteção diante de certas contingências sociais, tais como a indigência ou incapacidade laboral. A segurança social deveria ser prestada do berço ao túmulo (*Social security from the cradle to the grave*). O Plano

A segunda posição trabalha com a idéia de políticas sociais, usa este conceito indiferenciadamente do de Estado de Bem-Estar Social e observa uma nítida continuidade e evolução dessas políticas, pelo menos a partir da legislação securitária alemã. Inscrevem-se aqui tanto a visão clássica de Marshall (1963) sobre a evolução da cidadania em três tempos, civil, política e social, quanto o estudo comparativo mais recente de Flora & Heideheimer (*apud* Fiori, 1995), os quais localizam o início do Estado de Bem-Estar Social nos últimos três decênios do século XIX, fenômeno que associam com o nascimento da democracia de massas. Uma terceira posição que aparece defendida em escritos mais recentes (Esping-Andersen, 1990; Mishra, 1990) sustenta a existência de uma ruptura qualitativa entre as políticas sociais anteriores à Segunda Guerra Mundial e o que veio a ser, a partir do Plano Beveridge, o Estado de Bem-Estar Social contemporâneo.

A construção do Estado de Bem-Estar Social demonstra a vinculação com o conceito de cidadania, uma vez que foi através dele que se deu a institucionalização efetiva dos direitos sociais. O Estado de Bem-Estar Social, enquanto um arranjo institucional específico garantiu a expansão da noção de cidadania por meio da incorporação efetiva do princípio de que a miséria absoluta é inadmissível em uma sociedade e de que os benefícios sociais são direitos de todos.

Para Marshall (1967), o conceito de cidadania seria formado pelos direitos civis e políticos (direitos de primeira geração) e pelos direitos sociais (direitos de segunda geração). Os direitos civis, conquistados no século XVIII, dizem respeito aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, liberdade de ir e vir, direito à vida, segurança, entre outros. São os direitos que dão suporte à concepção liberal clássica. Os direitos políticos, conquistados no século XIX, dizem respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal, entre outros. São também chamados direitos individuais exercidos coletivamente, e acabaram se incorporando à tradição liberal. Os direitos de segunda geração (os direitos sociais, econômicos ou de crédito) foram conquistados no século XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. São os direitos a trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantias de acesso aos meios de vida e bem-estar social. Tais direitos

Beveridge tinha como características: a) unificar os seguros sociais existentes; b) estabelecer a universalidade de proteção social para todos os cidadãos; c) igualdade de proteção social; d) tríplice forma de custeio, com predominância de custeio estatal.

tornam reais os direitos formais.

O Estado de Bem-Estar Social, durante o seu desenvolvimento, passou por três fases: a) a proteção social, propriamente dita, onde foram criadas leis para amparar as pessoas pobres e pessoas incapazes para o trabalho; b) proteção social baseada na cidadania (concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão); e c) políticas sociais como forma de se obter proteção social e eficiência econômica.

Esping-Andersen (1991), classifica o Estado de Bem-Estar Social em três grandes grupos, quais sejam:

1) Estado de Bem-Estar Social liberal: predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social e onde as regras para habilitação aos benefícios são estritas e muitas vezes associadas ao estigma. São seus exemplos típicos: Estados Unidos, Canadá e Austrália;

2) Estado de Bem-Estar Social conservador e corporativista: predomina a preservação das diferenças de status; os direitos, portanto, aparecem ligados à classe e ao status, e a ênfase estatal na manutenção das diferenças de status significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível. Incluem-se aqui, como casos típicos, Áustria, França, Alemanha e Itália;

3) “regimes social-democratas”, nos quais o universalismo e a desmercantilização atingem amplamente a classe média e onde todos os segmentos sociais são incorporados a um sistema universal de seguros nos quais todos são simultaneamente beneficiários, dependentes e, em princípio, pagadores.

No que diz respeito à proteção social aos trabalhadores, um grande passo para que os mesmos vissem seus direitos protegidos foi a introdução de políticas de emprego. Para Gansmann (2000), as políticas de emprego, como política de bem-estar social, têm como objetivo principal proteger os trabalhadores contra as perdas de renda associadas aos riscos típicos do mercado de trabalho, de não poder desempenhar o trabalho pago em função da idade, saúde, incapacidade ou desemprego.

No contexto histórico, é fundamental destacar três modelos que balizaram a formulação de políticas públicas: modelo clássico, modelo keynesiano e modelo fordista.

Ramos (2003) menciona que o modelo clássico supõe que o livre funcionamento dos mercados sempre vai possibilitar atingir um ponto de equilíbrio no mercado de trabalho no qual o preço da mão de obra (salário real) permite que a oferta de trabalho se iguale a sua demanda, viabilizando o pleno emprego. Esse modelo foi hegemônico entre o final do século XIX e o início do século XX.

As primeiras iniciativas de políticas de emprego surgiram nos países industrializados entre os séculos XIX e XX, através de seguros sociais que cobriam acidentes de trabalho, doenças e velhice e o próprio desemprego. Historicamente, as políticas sociais surgiram na Alemanha com Otto Von Bismark, o primeiro a promulgar leis de proteção social, tais como leis sobre os seguros sociais obrigatórios de doença (1883), de acidente de trabalho (1884), de velhice (1889) e legislação sobre condições de trabalho (1889-91).

A Inglaterra, sob a inspiração de Lord Beveridge, que considerava o desemprego como problema da indústria, ou seja, como custo social acarretado por variações na produção, foi o primeiro país a implementar políticas de proteção ao trabalhador introduzindo o seguro contra o desemprego (*Unemployment Insurance Act*) em 1912. Posteriormente, com a criação, em 1919, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a maior parte dos países industrializados começou a adotar políticas de proteção social.

Mas, nos anos 30, com a crise de desemprego as explicações dos teóricos do modelo clássico tornavam-se pouco plausíveis, além pouco práticas para nortear a intervenção dos gestores de política. Na medida em que eles atribuíam o desemprego à rigidez nos salários reais, ofereciam poucas alternativas aos formuladores de política (Ramos, 2003).

O modelo keynesiano, por outro lado, sugeria variáveis monetárias e fiscais para administrar o nível de atividade e não permitir que ele se situasse nem muito acima do pleno emprego (gerando pressões inflacionárias) nem muito aquém dele (resultando em patamares de desemprego elevados). O paradigma keynesiano parecia ser superior em termos teóricos e oferecia, em termos práticos, uma gama de alternativas de gestão macroeconômica ausente no modelo clássico (Ramos, 2003).

Segundo Ramos (2003), a hegemonia do modelo keynesiano completava-se com uma base tecnológica, na qual o domínio do taylorismo-fordismo era quase absoluto. A

produção em massa, em grandes unidades de produção, e trabalhadores que requeriam pouca qualificação eram características desse período histórico. Um dos aspectos que caracterizavam a matriz tecnológica taylorista-fordista eram recursos humanos desqualificados (exceto os aspectos culturais) e desmotivados.

E é neste período - anos 1930 - que grande parte dos demais países industrializados passou a implantar os seus sistemas de seguro-desemprego, quando adquirem uma funcionalidade econômica por terem se tornado mecanismos importantes de recuperação da demanda agregada.

Segundo Barbosa (1997), a intervenção estatal nas relações de trabalho e a emergência de uma nova mentalidade de proteção social face aos riscos do mercado ocorrem mais cedo na Europa. Isso é uma resposta ao desenvolvimento industrial e ao avanço das idéias democráticas, impulsionado, sobretudo, pelo movimento operário internacional que pressiona pelo reconhecimento dos direitos sociais dos trabalhadores ao mesmo tempo em que o Estado se adapta às demandas do sistema industrial. Assim, os modernos sistemas de proteção social, montados para responder à questão social, produto do conflito da relação entre capital e trabalho, foram estabelecidos após a Primeira Guerra Mundial.

Após a Segunda Guerra Mundial, o seguro saúde e o seguro-desemprego, evoluíram para previdência social. E outras formas de regulação das relações de trabalho, tais como a proibição do trabalho infantil, redução da jornada de trabalho e descanso semanal, foram instituídas.

Sobre o Seguro-Desemprego, Ramos (2003) menciona que, o benefício é uma típica herança das políticas que integraram o *Welfare-State* clássico e que se consolidou depois da Segunda Guerra nos países desenvolvidos. Para o autor a lógica é mais ou menos a seguinte: o desempregado não está nessa condição porque é seu desejo senão porque a economia (a sociedade, em realidade) é incapaz de oferecer-lhe um posto de trabalho. Nessas circunstâncias, para atenuar sua falta de renda, a sociedade outorga-lhe um benefício no período de transição entre um emprego e outro.

A formação de serviços públicos de emprego, como ações de assistência ao desempregado, intermediação de mão-obra, informações e estatísticas sobre o mercado de

trabalho e ações de qualificação profissional, ocorre depois da Segunda Guerra Mundial e tais serviços começaram a adquirir importância, porque em altas taxas de crescimento econômico predominavam os compromissos nacionais do pleno emprego.

Essas medidas foram propostas na Convenção 88 da OIT⁸, de 1948. Além da adoção de serviços públicos e gratuitos de emprego organizados como sistemas nacionais, compostos de escritórios descentralizados territorial e administrativamente, sob a coordenação de um órgão central, ficou convencionado que esses serviços públicos fossem dotados de controle social, através da formação de comissões tripartites, com representações de governos, trabalhadores e empregadores, paritárias, nacionais, regionais e locais e de caráter consultivo; que incluíssem serviços de emprego e de orientação profissional para os jovens; que previssem condições de funcionamento independentes de governos e cooperação entre os serviços públicos e os escritórios de agenciamento privados.

Lipietz (*apud* Oliveira, 2009) menciona que as políticas públicas de emprego, naquela ocasião, não mais visavam enfrentar um desemprego de tipo estrutural⁹, mas friccional¹⁰. As políticas passaram a articular-se com os sistemas de relações de trabalho, sob os marcos da negociação coletiva e das legislações trabalhistas, e com as políticas de bem-estar social, referenciadas enquanto direitos sociais e de acesso universal.

Com a crise dos anos 1970, os governos de todos os países centrais começaram a utilizar medidas, tais como o subsídio ao emprego de jovens e desempregados de longa duração, a flexibilização da legislação para possibilitar os contratos de tempo parcial e

⁸ A OIT – Organização Internacional do Trabalho foi criada pela Conferência de Paz após a Primeira Guerra Mundial. A sua Constituição converteu-se na Parte XIII do Tratado de Versalhes. Desde 1999 a OIT trabalha pela manutenção de seus valores e objetivos em prol de uma agenda social que viabilize a continuidade do processo de globalização através de um equilíbrio entre objetivos de eficiência econômica e de equidade social.

⁹ O desemprego estrutural é aquele em que a vaga do trabalhador foi substituída por máquinas ou processos produtivos mais modernos.

¹⁰ O desemprego friccional resulta da mobilidade da mão de obra e pode ser componente do desemprego natural. Ocorre durante o período de tempo em que um ou mais indivíduos se desempregam de um trabalho para procurar outro. Também poderá ocorrer quando se atravessa um período de transição, de um trabalho para outro, dentro da mesma área, como acontece na construção civil. A partir da modernidade, a tecnologia passou a ser um dos principais componentes causadores do desemprego friccional, pois máquinas passaram a realizar trabalhos antes feitos pelo homem, o que forçou uma mudança na atividade produtiva do trabalhador.

temporários para combater o desemprego crescente. Os sistemas públicos de emprego, nesse período, combinaram certas medidas de política tipicamente passivas como a assistência financeira ao desempregado e com instrumentos ativos como a formação e reciclagem profissional e intermediação.

E é nesse momento que o modelo keynesiano começa a perder adeptos, tanto nos meios acadêmicos como entre os gestores de política. Essa perda de hegemonia do paradigma keynesiano tem sua origem na prática. O modelo de intervenção para estabilizar o ciclo conjuntural que Keynes preconizava deixa de ser eficaz (Ramos, 2003).

Segundo Pochmann (2001), com a crise econômica mundial desencadeada a partir do final dos anos 1970 e com as mudanças técnicas e organizacionais no sistema produtivo que se lhe seguiram, recolocando o problema do desemprego estrutural e da precarização das relações de trabalho, as políticas de bem estar, em geral, e as políticas públicas de emprego, em particular, passaram a sofrer importantes mudanças.

Azeredo (1998) menciona que, sob a expectativa de que a crise e o desemprego de que dela resultou era de natureza temporária, de início ocorreu um aumento dos gastos sociais, particularmente para o atendimento aos desempregados (seguro-desemprego), sem aumento correspondente das receitas. Verifica-se desta forma a existência do *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social naquele período.

No cenário internacional, nota-se que as políticas de emprego, dentro do Estado de Bem-Estar Social, passam por várias etapas até chegar à combinação entre políticas passivas (assistência financeira ao desempregado) e políticas ativas (formação e reciclagem profissional e intermediação). No contexto brasileiro, a construção do Estado de Bem-Estar Social ocorreu de forma diferente, o que será tratado na próxima seção.

As condições sociais e políticas particulares do período pós-guerra foram preponderantes para que a idéia de Estado de Bem-Estar Social se firmasse nas sociedades ocidentais de economia capitalista avançada. Contudo, esse dinamismo do capitalismo regulado começa a apresentar sinais de desgaste na década de 1960.

Segundo Seibel (2005), o declínio do Estado de Bem-Estar Social, nos padrões clássicos que assumiu entre o final da Segunda Guerra e o início dos anos 80, é uma questão relativamente amadurecida e consensual na literatura. O autor menciona que as condicionantes do declínio do Estado de Bem-Estar Social nas últimas décadas são uma questão complexa e que ainda não foram esclarecidas.

Os argumentos para o declínio do Estado de Bem-Estar Social apontam para duas questões, quais sejam: o declínio de um modelo de proteção social e suas formas institucionais; e a redução da capacidade de oferta de emprego ao mesmo tempo em que se aprimoram os processos de desregulação do trabalho e sua conseqüente desqualificação.

Neste contexto, iniciou-se a demanda por um novo modelo econômico para superar a crise e, dentre suas metas, seria necessário conter redução de gastos sociais, sob o discurso que estes poderiam ser um dos fatores desencadeadores da crise econômica. Diante disso, surge o projeto neoliberal, um modelo considerado adequado às novas diretrizes da economia mundial. Para Ganssmann (2003), este modelo preconiza a intervenção mínima do Estado, restringindo suas funções econômicas para uma política econômica mínima e restritiva.

Referindo-se à política social, o neoliberalismo sempre a redireciona para o corte do gasto social, à desativação dos programas e à redução da responsabilidade do Estado, reduzindo a universalidade e os graus de cobertura dos programas sociais, ou seja, retirando-se do campo dos direitos sociais. Desta forma, a tendência do neoliberalismo é reestruturar os programas sociais através da descentralização, que visa aumentar a eficiência e a eficácia do gasto.

Outro ponto que tende a deslocar a produção e a distribuição dos bens e serviços públicos para outros setores, como o privado e o não-lucrativo, desresponsabilizando os governos de suas obrigações sociais, é a privatização. E a focalização é outro ponto dessa reestruturação, que foca o gasto social a programas e público-alvo específicos, seletivamente escolhidos conforme a urgência de sua necessidade.

No contexto latino-americano, com a chegada das políticas neoliberais, os países foram conduzidos a realizar reformas. Segundo Delgado (2003) a América Latina, diante do

impulso reformador, em direção à redução do Estado e à acentuação da presença do mercado na oferta de serviços vinculados à proteção social, revelou-se próximo da profecia neoliberal, especialmente nos sistemas de aposentadoria e pensões.

No Brasil, o modelo neoliberal conduziu a reformas que priorizavam a lógica do ajuste fiscal, que ocasionou uma série de perdas de direitos e conquistas históricas dos trabalhadores. Esse processo também é denominado de contra-reforma, pois o que estava em curso no Brasil nos anos 1990 foi na verdade uma contra-reforma do Estado, e não uma reforma como apontam seus defensores, em razão de suas medidas terem resultado na desestruturação do Estado e na perda de direitos constitucionais, obtidos através de lutas históricas dos trabalhadores.

Soares (2003) explica que foi em países da periferia capitalista, nos quais a construção de um Estado de Bem Estar Social constituiu-se de maneira incompleta ou precária, onde o impacto do ajuste foi significativamente maior diante do desmonte dos frágeis mecanismos existentes de proteção social. Neste sentido, tem-se o desmonte de políticas sociais pouco sólidas, nas quais os mecanismos de proteção social eram frágeis e não chegavam a constituir-se como tal, tendo sido facilitada a eliminação dos poucos direitos sociais existentes, assim como a introdução da privatização de bens e serviços públicos e a substituição do aparato estatal de assistência à pobreza por organizações não governamentais (ONGs).

Mas no Brasil o impacto das políticas neoliberais se manifesta de modo mais intenso no chamado mundo do trabalho, através do desemprego e da precarização das condições de trabalho, o que gerou uma exclusão de setores antes incluídos.

Contudo, mesmo tendo um forte impacto no mundo do trabalho, muitas reformas no Estado procuraram consolidar uma política voltada principalmente para os trabalhadores urbanos. Naquela ocasião, foram criadas, então, condições mais organizadas para o trabalhador com a criação do Ministério do Trabalho, com a regularização do trabalho feminino, de menores, jornada de trabalho e férias. Foi feita, enfim, a manutenção da força de trabalho.

Medeiros (2001) menciona que um esquema de proteção social foi criado com o objetivo de atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana, fundamentado no sistema de previdência social, que se tornou uma das fontes mais importantes de emprego público no país.

Todavia, Rieger e Leibfried (2003) mencionam que as políticas sociais têm se demonstrado altamente resistentes a ceder às pressões dos mercados globais. Os autores argumentam que as instituições do Estado de Bem-Estar Social em si foram instrumentais para atingir e garantir a abertura econômica. A política social tem sido capaz de substituir cada vez mais medidas protecionistas. Percebe-se que a visão dos autores faz entender que, mesmo com a entrada das políticas neoliberais, as políticas sociais são resistentes em ceder às pressões neoliberais.

Desta forma, mesmo tendo evidências sobre a crise do Estado de Bem-Estar Social, as reformas que os países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, tiveram que realizar só demonstram que o propósito era consolidar um Estado de Bem-Estar Social e que as políticas sociais apresentam resistência em relação às políticas neoliberais.

Frente a esse cenário, há evidências da existência do *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social, visto que as políticas sociais apresentam resistência em relação às políticas neoliberais. Diante disso, o aumento dos investimentos na proteção social gera a tendência de diminuir a eficiência econômica, ou seja, com aumento de gastos com a proteção social, há aumento de tributos, de gastos públicos, redução de investimentos públicos, entre outros.

Feita a exposição sobre o Estado de Bem-Estar Social no cenário internacional, o próximo passo é expor a trajetória do fenômeno no cenário brasileiro.

1.2 Estado de Bem-Estar Social no Brasil

As circunstâncias do surgimento e do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil foram diferentes das observadas nos países desenvolvidos. Essa constatação

já é consenso entre muitos autores como Draibe & Henrique (1988) e Fiori (1995). Medeiros (2001) menciona que, além de ocorrer sob uma posição diferente na economia mundial, o processo de modernização brasileiro foi marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora. O controle do mercado para produtos industriais por meio de políticas de massificação do consumo foi um aspecto secundário para um Estado preocupado com estratégias protecionistas, disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infraestrutura. Segundo Draibe (1998), neste período foi possível verificar as primeiras mudanças institucionais no Estado, que visavam fornecer condições necessárias para o efetivo desenvolvimento da indústria.

Com relação às políticas voltadas para os trabalhadores, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, se apresentou a partir de 1930 com uma política social de caráter conservador. Nesta ocasião o autoritarismo foi considerado como marca de seu surgimento, para poder exercer repressão sobre os movimentos trabalhadores. Pois, de acordo com a perspectiva corporativista dos grupos do poder, o ideal que predominava era o de uma sociedade harmônica, ou seja, os antagonismos entre as classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado (Sousa, 2009).

Para melhor entender o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, é importante destacar o seu desenvolvimento nos seguintes contextos políticos: a) período militar (1964-1985); b) período da redemocratização (1986-1993); e c) período do governo FHC (1994-2002).

No período militar a proteção social caracterizou-se ao longo de muitas décadas como residual, pontual e fragmentada. Segundo Mestriner (2001), enquanto os países capitalistas desenvolvidos construíram o Estado de Bem-Estar Social no modelo keynesiano de economia de mercado, combinando crescimento econômico e pleno emprego com políticas sociais que potencializam a produção e o consumo, forjou-se gradativamente no Brasil um Estado meritocrático, com a adoção de uma política seletiva e focalista, voltada às categorias com mais poder de reivindicação. No Brasil, os serviços sociais eram estendidos a alguns trabalhadores, privilegiando-se certas categorias, não sendo dirigido a todos e nem a todas as necessidades.

Sousa (2009) menciona que neste período, a proteção social era associada à repressão em uma fase da política brasileira de profunda restrição das liberdades individuais, perante a ditadura militar. No plano econômico e social, esse período foi marcado pela redução da renda do trabalho, e, conseqüentemente, pelo crescimento das desigualdades sociais e pelo agravamento da questão social. Frente a esse contexto, as ações assistenciais eram utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores.

Posteriormente, segundo Medeiros (2001), o modelo de Estado de Bem-Estar Social dos governos militares perdeu o caráter populista que mantinha desde o período getulista e assumiu duas linhas definidas. A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. A base financeira e administrativa de um Estado centralizado permitiu melhorias nas ações no campo social em relação às observadas no período getulista, acarretando um grande investimento em políticas sociais e estimulando a participação da iniciativa privada.

No período militar, muitas ações para a promoção da proteção social foram implementadas, contudo durante um tempo, a promoção da proteção social não veio acompanhada de desenvolvimento econômico.

Para o presente trabalho, o que interessa são as ações de proteção social voltadas para os trabalhadores. A mais importante foi a introdução, no ano de 1965, de um seguro de desemprego, que era concedido pelo Estado aos empregados demitidos em razão da desaceleração econômica, tratava-se de um Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). O valor do benefício não excedia a 80% do salário e o período máximo de recebimento era de até seis meses. Posteriormente, em 1966, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo Serviço (FGTS), que representava 1% da folha salarial das empresas, de modo a tornar mais flexível e menos dispendioso o processo de demissão. O FGTS passava a funcionar como uma espécie de seguro-desemprego, porém, restrito aos trabalhadores do setor formal.

O Estado atuou no financiamento da reprodução da força de trabalho¹¹, através da atribuição de um salário indireto, que tinha como função a redução dos salários diretos, pagos pelo empregador. Segundo Sousa (2009) o salário indireto são os serviços públicos de reprodução social e constituem os gastos sociais do Estado. Assim, há uma socialização dos custos da reprodução do capital, através do financiamento público. O fundo público tornou-se pressuposto da acumulação do capital por duas vias: pelo financiamento da reprodução da força de trabalho e pelo financiamento da reprodução do capital, por exemplo, por meio de subsídios financeiros, isenções fiscais e investimento em pesquisas científicas e tecnológicas. Este fenômeno, inclusive o gasto social, tornou-se indispensável para a acumulação capitalista.

Neste período tem-se ainda a implantação do SINE – Sistema Nacional de Emprego, através do Decreto 76.403 de 1975, que tinha como objetivo a promoção da intermediação de mão de obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o País.

No período militar o que se verifica, segundo Sousa (2009), é que até as reformas ocorridas na década de 1980, o Estado de Bem-Estar Social brasileiro tinha uma característica de centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais. Tais características eram de um sistema de proteção social que não apresentava pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia.

Já no período da redemocratização, que compreende 1986 a 1993, segundo Medeiros (2001), foi um período em que houve avanços na área política, tais como o crescimento da atividade partidária e sindical e o aumento da participação popular no processo eleitoral. Paralelo a isso, houve retração e desmantelamento das políticas sociais, pois nenhum programa social de maior impacto foi lançado e alguns foram até mesmo desativados.

¹¹ Para Moraes Silva (1984) a reprodução da força de trabalho não pode ser apreendida apenas como um momento da circulação do capital, mas como um processo engendrado por ele próprio, isto é, um processo no qual está inscrita a reprodução das classes sociais. Portanto, analisar a reprodução da força de trabalho, corresponde não apenas a analisar o salário, padrão e níveis de vida da classe trabalhadora, mas, sobretudo, a compreender a reprodução da divisão social capitalista do trabalho que, em última instância, é a reprodução do poder de uma classe sobre a outra.

Contudo, é neste período que se promulga a Constituição cidadã, em 1988. Sousa (2009) menciona que neste período há uma mistura de conquistas e frustrações. Conquistas no sentido de se ver assegurado, na carta constitucional, um conjunto de direitos, inclusive o direito dos cidadãos à proteção social, e frustrações, por não haver a efetivação de tais direitos.

O sistema de proteção social brasileiro, na Constituição Federal de 1988, inclui as garantias de direito à saúde, previdência e assistência social. Esse é um marco para os direitos sociais no Brasil, pois ocorre a ampliação do sistema de proteção social e a instituição de princípios de universalização. Mas, de acordo com Sousa (2009), a sustentabilidade de um sistema de proteção social universalista exigiria a integração entre as políticas públicas sociais e as políticas de emprego, mas isso não ocorreu no Brasil. Para a autora, a aplicação dos preceitos constitucionais de direitos sociais é algo ainda em disputa no Brasil.

No que tange à proteção ao trabalhador, o marco foi a introdução do Seguro-Desemprego no Brasil no ano de 1986, por intermédio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, regulamentado pelo Decreto nº 92.608, de 30 abril de 1986. Embora previsto na Constituição Federal de 1946 e, aparecendo em 1965 como seguro do desempregado, somente em 1986 é que o benefício foi introduzido e regulamentado.

As despesas do Seguro-Desemprego eram por conta do Fundo de Assistência ao Desempregado (Lei n.º 6.181, de 11 de dezembro de 1974). Durante o exercício de 1986, o benefício foi custeado pelos recursos provenientes de créditos suplementares, quais sejam: a) o excesso de arrecadação; b) a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei.

Foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a fonte de recursos necessários ao pagamento do benefício foi assegurada por meio do redirecionamento das receitas provenientes das contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

O próximo período a ser analisado corresponde ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que foi caracterizado, sobretudo, pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria

da eficiência das políticas públicas. Segundo Sousa (2009), os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como tendo sido causados por gastos públicos sociais significativos, geridos de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida e algumas delas efetivamente implementadas.

De acordo com Draibe (2001), para a correção de rumos previu-se avançar nos processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não. No entendimento do governo, a idéia central para a defesa da descentralização era a de que a eliminação de atividades-meio resultaria em uma maior efetividade das políticas, já que transferiria para a ponta dos sistemas a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas. O processo tornar-se-ia mais transparente, pois permitiria um melhor e mais próximo acompanhamento e fiscalização das aplicações dos recursos e prestação dos serviços.

Referente à focalização, Sousa (2009) menciona que a mesma consistia no estabelecimento de critérios para selecionar a população-alvo de um programa entre aqueles que dele mais necessitassem. Foi assim apresentada como uma forma de inserir os mais pobres, os excluídos do processo produtivo, no raio de ação das políticas públicas. Sustentava-se que no caso brasileiro a focalização não significaria necessariamente redução de serviços sociais básicos, mas justamente uma estratégia de fazer com que estes chegassem aos mais pobres.

No governo FHC tem-se a implantação de diversas políticas sociais, tais como Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Brasil Criança Cidadã (BCC), Bolsa-Escola, Programa Bolsa Alimentação, Programa Agente Jovem, entre outros.

No que se refere à proteção ao trabalhador, tem-se a edição da Lei n. 8.900 de 1994, a qual previu a integração da intermediação de mão de obra com o pagamento do seguro-desemprego; e com essa ampliação promoveu a integração das ações com a finalidade de ajudar os trabalhadores na procura de emprego, de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Exposta a trajetória da construção do Estado de Bem-Estar Social, o próximo passo é tratar sobre o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social no cenário internacional, trazendo conceitos de dois tipos de capitalismo: economia liberal de mercado e economia de mercado coordenado.

1.3 *Trade-off* entre eficiência econômica e proteção social

Em linhas gerais, eficiência econômica significa que o sistema econômico está maximizando a utilização de seus recursos escassos ou minimizando os custos de suas atividades. É o conhecido “custo-benefício”. Transferindo esse conceito para o plano das políticas de emprego, se traduziria em menor concessão do benefício Seguro-Desemprego e maior número de pessoas inseridas e/ou mantidas no mercado de trabalho.

Mas, como atingir a eficiência econômica nas políticas de emprego? No Programa Seguro-Desemprego brasileiro, a eficiência econômica é vista sob dois aspectos. O primeiro, diz respeito à qualificação associada a ganhos de produtividade da força de trabalho, especialmente em habilidades mais gerais em que os empregadores não estariam dispostos a investir recursos. Robertt (2007) menciona que o regime de mobilização da força de trabalho inclui alterações das dimensões cognitivas e comportamentais expressas, sobretudo, nos conceitos de flexibilidade, confiança, colaboração, envolvimento, saber-fazer, saber ser, receptividade e adaptabilidade.

O segundo aspecto se refere ao melhor funcionamento do mercado de trabalho através da intermediação de mão de obra, neste caso buscando corrigir a assimetria de informações no mercado de trabalho.

A ação conjunta da ação de intermediação de mão de obra e qualificação social, como forma de atingir a eficiência econômica numa política de emprego, implicaria, ainda, na redução da rotatividade de mão de obra.

Segundo Orellano e Pazello (2006), a elevada rotatividade da mão de obra é destacada por diversos pesquisadores como uma característica do mercado de trabalho

brasileiro (Amadeo *et al.*, (1993); Baltar e Proni (1995); Cacciamali (1992); Carvalho e Feijó (1993); Gonzaga (1996); e Corseuil *et al.*, (2002)). Segundo as autoras, uma manifestação da elevada rotatividade está na grande percentagem de trabalhadores que não chega a acumular dois anos de tempo de serviço na mesma empresa. Mesmo considerando apenas os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, a média dessa percentagem no Brasil foi de 48,6%, no período 1990-2000, segundo as informações disponíveis na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Para as autoras, a elevada rotatividade é considerada negativa, sobretudo porque o rompimento das relações de emprego, em geral, impõe custos a ambas as partes envolvidas. Uma elevada frequência desse tipo de rompimento pode indicar uma excessiva falta de comprometimento entre empregados e empregadores, podendo ser um fator de aumento de custos de transação e perda de eficiência da economia.

Desta forma, a ação de qualificação profissional permitiria a permanência do trabalhador por mais tempo no trabalho, visto que desenvolveria suas habilidades e competências. Outrossim, essa ação possibilitaria, ainda, a inserção do trabalhador no mercado através da ação de intermediação de mão de obra. A ação integrada dessas ações, permitiria uma maior eficiência econômica nas políticas de emprego.

Um fator essencial do *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica diz respeito aos diferentes tipos de capitalismo. Diferentes países capitalistas construíram soluções que permitiram uma maior ou menor combinação entre proteção social e eficiência econômica. Ou seja, uma diferença fundamental entre ambos, diz respeito ao grau de coordenação entre os agentes econômicos e destes com o Estado.

Para as economias liberais de mercado, o mecanismo de coordenação de mercado é hegemônico e tende a haver uma alta rotatividade da força de trabalho que inibe investimentos em qualificação profissional de parte das firmas. Por outro lado, estas economias não possuem muitas associações empresariais e sindicatos fortes de trabalhadores que facilitam a coordenação *ex ante* das ações econômicas, bem como a construção de ações coletivas das firmas juntamente com outras organizações. As economias liberais de mercado tratam o Estado e as associações como elementos exógenos da atividade econômica. A

atuação do Estado enfatiza uma *rationale* do Leviatã: o ente forte que faz valer a sua capacidade de *enforcement* das regras do jogo (Balestro *et al.*, 2009).

Países que são de economia de mercado coordenado, segundo Trigilia (2002), têm políticas debatidas em conselhos deliberativos e as decisões não são tomadas de forma vertical; os investimentos tendem a ser mais em longo prazo, a política é sustentada pela tradicional união entre os bancos e as firmas, que permitindo que essas sejam avaliadas não pelos lucros a curto prazo, mas por sua história e reputação, justificando a prioridade dada à qualidade dos produtos, em detrimento dos ganhos de escala. Os sindicatos de trabalhadores, as associações patronais e o Estado dialogam e negociam com certa facilidade, o que torna o ambiente menos hostil e mais organizado. A qualificação da mão de obra é maior, pois os empregos também são pensados em longo prazo com muitas inovações de caráter incremental, motivadas pela colaboração inter-firmas e pela transferência de tecnologia.

Balestro *et al.* (2009) mencionam também que a atuação do Estado imbricada com as ações econômicas é vista com desconfiança, pois o mecanismo de mercado tende sempre à maior eficiência. Desta forma, o tipo de capitalismo associado às economias liberais de mercado está mais propenso a construir uma relação de *trade-off* entre bem-estar social e eficiência econômica. Até porque o bem-estar social, no sentido contemporâneo, depende de uma ação mais sistemática e redistributiva do Estado e de uma maior regulação na economia.

Mencionam os autores também que, nas economias de mercado coordenadas, entre as quais se destacam duas das três principais economias do mundo (Japão e Alemanha), as relações capital trabalho se caracterizam por empregos com maior duração, um sistema de qualificação com participação mais ativas das firmas, um sistema de regulação profissional e uma maior barganha entre associações de empregados e empregadores.

No Japão, por exemplo, a mobilização da força de trabalho é caracterizada por direções empresariais que valorizam o envolvimento individual dos empregados, sem referência a coletivos como o sindicato. O conceito de competência ocupa um lugar central no novo regime de mobilização da força de trabalho. A qualificação como critério para ocupar um posto baseado nos saberes (formação curricular) e no *savoir-faire* (destrezas práticas) é substituída pela competência que acrescenta aos anteriores o *savoir-être*. Este último, como parte central do novo regime de mobilização da força de trabalho, tem o significado de

integrar as atitudes dos trabalhadores diante da gerência e obter sua disponibilidade temporal, intelectual e comportamental diante das exigências do trabalho (Durand, 2003 *apud* Robertt, 2007).

Desta forma, segundo Robertt (2007), a mobilização da força de trabalho inclui alterações das dimensões cognitivas e comportamentais expressas, inclusive, nos conceitos de flexibilidade, confiança, colaboração, envolvimento, saber fazer, saber ser, receptividade e adaptabilidade. Podendo inclusive esse novo regime implicar em uma modificação do *habitus* operário, principalmente no que se refere ao processo produtivo e à identidade do trabalhador com os valores da empresa.

Outra característica dessas economias, segundo Manow (2001 *apud* Balestro *et al.* 2009) é a ênfase conferida à combinação entre políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho. Tanto em relação à qualificação profissional quanto à intermediação de mão de obra. Políticas de formação de mão de obra, políticas industriais e de inovação e políticas de emprego em sentido amplo permitem identificar mais claramente, no ambiente institucional desses países, um número maior de conexões entre “proteção social” e a “eficiência econômica”.

Essas economias constroem acordos que resistiram, em que pese aos ajustes, à pressão competitiva por preços mais baixos, baixos salários e baixas habilidades. Esta resistência contribuiu para investimentos em mão de obra qualificada, produtos de alta qualidade em processos produtivos capazes de gerar benefícios de longo prazo (D'Iribarne *apud* Balestro *et al.*, 2009).

Desta forma, uma alternativa para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social seria a atuação conjunta de políticas passivas e políticas ativas. As políticas passivas, no caso o seguro-desemprego, oferecem proteção ao trabalhador através de subsídio financeiro, ainda que temporário. E durante esse tempo o trabalhador pode se qualificar, sendo isso associado a ganhos de produtividade da força de trabalho. Outro aspecto seria um melhor funcionamento do mercado de trabalho através da intermediação de mão de obra, que neste caso buscaria corrigir a assimetria de informações no mercado de trabalho.

2 POLÍTICAS DE EMPREGO

Neste capítulo pretende-se expor o conceito de política de emprego e suas classificações: ativas e passivas. Antes, contudo, é importante abordar o conceito de governança, visto se tratar de um elemento fundamental para a implementação das políticas e sobre o desenho da Política de Emprego e Renda no Brasil.

A expressão *governance*, segundo Diniz (1995), surge a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. E tal preocupação desviou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais ampla, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder.

O conceito de governança não é novo. Williamson (1985) já trazia apontamentos a respeito do termo, mas foi com o Banco Mundial que o mesmo ganhou relevância.

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo, ou seja, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

De acordo com o Banco Mundial (1992), a questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação das políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder.

Sendo assim, a governança é um elemento fundamental para a implementação das políticas. Para Rosenau (2000), governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-

governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Diante do exposto, entende-se que governança refere-se aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes. Finkelstein (*apud* Gonçalves, 2005) menciona que a governança tem a ver com atos propositados, e não apenas comandos tácitos. Segundo ele, o estudo sobre governança global está preocupado não apenas com decisões, mas também com suas consequências – por exemplo, efeitos distributivos, programas e projetos, eficácia.

Gonçalves (2005) menciona que, para alcançar tais objetivos nas democracias, é preciso que haja a concorrência dos governantes (Estado) e dos cidadãos e de suas organizações (sociedade civil organizada) para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo. A governança não é a ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. Mas, para o autor, é inegável que o surgimento dos atores não estatais é central para o desenvolvimento da idéia e da prática da governança, surgindo desta forma, um novo conceito da governança.

A nova governança tem exigido do poder público o desenvolvimento de diferentes institucionalidades – novas estruturas organizacionais que propiciem a gestão dos interesses coletivos, como: a criação de conselhos, comissões, fóruns, dentre outros. Esses espaços têm normas e regras que facilitam as relações e a comunicação entre os atores e agentes com vistas a administrar as diferenças, os conflitos e, principalmente, viabilizar a construção de projetos coletivos com controle social. Assim, essas institucionalidades expressam novas relações de poder, ampliando a democracia, a cidadania, a eficiência, eficácia e a efetividades de programas e projetos, por meio da gestão participativa social (DATAUnB, 2009).

No que tange ao conceito de desenho da política, o mesmo está relacionado com os pressupostos, valores e visões de sociedade que norteiam os objetivos e diretrizes da política pública. Além da adoção de modelos teóricos, o desenho da política engloba um

processo de elaboração que apresenta estreita relação com a construção institucional (DATAUnB, 2009).

A partir do momento em que as instituições se formam tendo como base as regras formais e informais e práticas sociais recorrentes, o desenho da política deve ser observado não apenas a partir de legislação, portarias e resoluções, mas também a partir das percepções dos atores e agentes envolvidos na sua formulação. As percepções dos atores e agentes, que são os *policymakers* responsáveis pelas diretrizes das políticas, a respeito do desenho da política formam a base da avaliação do desenho do Programa Seguro-Desemprego realizada pelo DATAUnB, visto que tais percepções transformam o desenho da política em força material capaz de modificar a realidade social, pois elas orientam a ação destes mesmos atores e agentes.

Vogel e Yannoulas (2001) mencionam que a construção da Política Pública do Trabalho e Renda – PPTR tem sido norteadas pelos princípios de democratização, participação, descentralização e controle social sobre os recursos financeiros, preconizados pela Constituição de 1988. Caracteriza-se ainda pela busca de integração e articulação entre as ações das diversas esferas e instituições, responsáveis pela sua implementação, pela busca de integração do conjunto de mecanismos que a compõem, bem como pelo envolvimento da sociedade civil (CODEFAT e Conselhos e Comissões de Trabalho).

Com relação ao princípio de democratização, segundo Dahl (2005), uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Segundo o autor, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo às preferências de seus cidadãos, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: a) de formular suas preferências; b) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. Menciona o autor ainda que as três condições são necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes.

Feitas essas considerações, será tratado na próxima seção, o conceito de políticas de emprego e suas classificações.

2.1 Políticas de Emprego e suas classificações

As políticas de emprego se tornaram um importante instrumento de combate ao desemprego. Ramos (2003) menciona que as políticas de emprego são um conjunto de medidas que atua sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando o bem-estar dos trabalhadores, ou sobre o nível de emprego alterando a demanda de forma direta (criação de emprego público, por exemplo) ou indireta (formação profissional). Para o autor, em ambos os casos se atua sobre o mercado de trabalho e sobre a população.

As políticas de emprego são classificadas em políticas passivas e ativas. Quanto ao conceito de políticas passivas, Azeredo e Ramos (1995); Mehedff (2001); Ramos (2003) mencionam que as políticas públicas passivas são aquelas que se destinam à proteção dos trabalhadores desempregados ou em faixas salariais mais baixas, sendo de natureza compensatória. A política passiva mais conhecida é o seguro-desemprego.

Com relação às políticas públicas ativas, o Ministério do Trabalho e Emprego (1998) define como sendo aquelas que se destinam à promoção do emprego, ao aumento da empregabilidade da força de trabalho, assim como à reforma do marco legal, visando facilitar e estimular a criação de empregos de qualidade.

Ramos (2003) e Oliveira (2009) explicam que as políticas ativas englobam uma série de ações que tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando sobre o contingente de trabalhadores. As principais ações são: a) formação profissional; b) intermediação de mão de obra; c) apoio aos micro e pequenos empreendimentos; d) subsídios à contratação de uma determinada população alvo; e e) criação direta de empregos pelo setor público.

A ação simultânea das políticas ativas e políticas passivas é um componente importante para a combinação de eficiência econômica e proteção social. O benefício seguro-desemprego, considerado a política passiva mais importante. Auxilia financeiramente o trabalhador desempregado sem justa causa, por um período temporário, justificando desta

forma a proteção social. Já intermediação de mão de obra e a formação profissional, correspondem à formação da força de trabalho.

A ação simultânea de políticas ativas e passivas constitui uma alternativa para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social. E o próximo capítulo tratará da política de emprego e a combinação entre esses dois fatores.

3. POLÍTICAS DE EMPREGO E A COMBINAÇÃO DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIAL

A combinação de eficiência econômica e proteção social tem sido uma preocupação constante para os países em desenvolvimento e para os países desenvolvidos, sendo que tal preocupação se tornou um grande desafio, principalmente para os emergentes.

Um exemplo de experiência que obteve sucesso, combinando eficiência econômica e proteção social, é o caso da Alemanha. Na Alemanha, três fatores corroboram para a combinação, quais sejam: a) estratégia coletiva deliberada das empresas em competir com produtos de elevada qualidade aliada com salários mais altos; b) elevada taxa de inovação para manter a competitividade e c) oferta de trabalho capaz de satisfazer a demanda pelo capital humano (Balestro *et al.*, 2009).

A Dinamarca e Holanda também alcançaram resultados positivos no mesmo sentido. Esses países adotaram uma estratégia chamada de *flexicurity*. A Comissão Europeia (2007) menciona que *flexicurity* é uma combinação de flexibilidade e seguridade nos arranjos do trabalho e que surgiu como resposta e estratégia às necessidades atuais dos mercados de trabalho europeu. Dentre outros desafios privados e corporativos, destaca-se o fato da necessidade de reforçar os modelos sociais da União Europeia, comprometidos com a proteção social.

Sacomandi (2007) menciona que na Dinamarca a combinação de flexibilidade trabalhista, benefícios aos trabalhadores e políticas ativas do governo ajudou a derrubar a taxa de desemprego, que em 2007 era de apenas 3,2%, a menor da União Europeia, cuja média era de 6,8%. Ajudou também a manter o crescimento econômico (3,2% em 2006) entre os mais altos nos países ricos. O foco da segurança no emprego foi mudado para a segurança no trabalho. O país flexibilizou normas trabalhistas, reduzindo garantias no emprego, para tornar o mercado de trabalho mais dinâmico, capaz de gerar os empregos necessários.

O conceito de *flexicurity* envolve três tipos de segurança, quais sejam: a) a segurança do emprego com a maior probabilidade do trabalhador se manter no mercado de

trabalho por meio de políticas ativas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra; b) a segurança da renda com o recebimento de um benefício nos períodos em que o trabalho pago é interrompido; e c) a segurança da combinação entre trabalho e vida familiar. O conceito de segurança no emprego é substituído por uma segurança no trabalho, ou seja, o trabalhador, através de políticas de emprego ativas, tem acesso mais estável ao mercado de trabalho, mesmo que com períodos mais curtos em cada empresa.

Referente à intermediação de mão de obra, é preciso que os serviços públicos de intermediação possam focar nas transições de emprego dos trabalhadores com a participação dos empregadores. Consequentemente isso implicaria num mercado de trabalho mais eficiente. Além disso, os diversos parceiros envolvidos nos processos de intermediação de mão de obra podem ajudar na organização da transição entre empresas, a exemplo de agências de emprego temporários.

No que tange à qualificação profissional, segundo Balestro *et al.* (2009), a *flexicurity* incentiva um aprendizado contínuo de parte do trabalhador que seja responsivo às necessidades de adaptação. Dada a natureza cumulativa do conhecimento, é importante que a qualificação profissional possa conferir um itinerário formativo ao trabalhador. Ou seja, toda a atividade de formação leva em conta a trajetória de formação de habilidades.

Outra condição importante para que seja eficiente o funcionamento da combinação entre flexibilidade e seguridade é o diálogo social tripartite intenso reunindo trabalhadores, empregadores e governo.

A *flexicurity*, portanto, tem se estabelecido como uma tentativa de unir as necessidades fundamentais de proteção social, coesão social e solidariedade aos trabalhadores, que precisam de seguridade suficiente na vida e em suas carreiras para enfrentarem as mudanças e desafios no emprego. É uma forma de oferecer proteção contra más condições de trabalho, oportunidades de capacitação e de mobilização de um emprego ao outro. Paralelamente, é uma estratégia para manutenção e melhora da competitividade, ao mesmo tempo em que reforça o modelo social.

Todavia, a Rede Européia Anti-Pobreza - REAPN (2006) se posiciona de maneira cautelosa quanto aos “milagres” e mostra-se preocupada com a retórica da política atual que

assenta numa abordagem equilibrada entre flexibilidade e segurança. Para REAPN (2006), a *flexicurity* parece querer agradar mais às exigências dos empregadores de flexibilizar as leis do trabalho a todo o custo, tornando mais fácil contratar e despedir trabalhadores, e utilizando medidas de ativação para pressionar os desempregados e pessoas vulneráveis a aceitar empregos precários e mal remunerados. E taxam a *flexicurity* de “flexiexploração” mencionando que a mesma não pode ser a estratégia para um crescimento social ético, posto que levará ao aumento da pobreza e da exclusão social.

É importante destacar que, copiar o modelo adotado pela Dinamarca não é algo simples, posto que as condições que permitem a *flexicurity*, como a elevada carga tributária, o bom sistema educacional e o alto grau de confiança entre as partes sociais, existem em poucos lugares, mesmo na União Européia. Na opinião de Saccomandi (2007), o modelo é dificilmente exportável.

No Brasil, o programa que combina eficiência econômica e proteção social, é o Programa Seguro-Desemprego. Segundo Balestro *et al.* (2009), em seu arcabouço legal, desde 1994, o PSD antecipa o que seria a superação de um *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica, qual seja: a integração entre seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

Segundo Cacciamali *et al.* (2008), em termos de eficiência econômica, a intermediação de mão de obra busca corrigir a assimetria de informações no mercado de trabalho. Esse mercado, assim como outros, não dispõe de transparência perfeita de informações, ou seja, empresas e trabalhadores têm custos para compatibilizar e adequar, respectivamente, requerimentos e atributos que devem ser considerados no ato da contratação, criando rendas para serem barganhadas entre o empregador e o trabalhador.

De acordo com os autores, na medida em que os mercados de trabalho são heterogêneos, demandando vasta gama de habilidades, especializações e atitudes comportamentais, a assimetria de informação pode gerar desemprego conjuntural de maior tempo de duração, acarretando custos indesejáveis tanto para trabalhadores quanto para as firmas.

Sobre a eficiência no mercado de trabalho, Ramos e Freitas (1998) mencionam que, teoricamente, um mercado de trabalho que atue dentro dos modelos dos mercados concorrenciais deveria, em princípio, gerar um equilíbrio que, descontada a taxa de desemprego friccional, situar-se-ia bem próximo do pleno emprego.

Porém, segundo os autores, o mercado de trabalho é, em realidade, um espaço que engloba diversos produtos. Esses produtos seriam trabalhadores com características particulares, mas que, à diferença de um mercado de bens, dentro de certos limites podem mudar.

Os autores explicam que pode existir um mercado de trabalho – oferta e demanda – para um trabalhador com determinado perfil ou qualificação. Registrando-se um choque negativo (redução) na demanda desse tipo de trabalhador, por exemplo, e um choque positivo (elevação) na demanda de indivíduos com outro perfil, um investimento em formação pode alterar a composição da oferta de mão de obra e possibilitar maior ajuste entre oferta e demanda. Outro exemplo pode ser imaginado no caso de um desempregado de longa duração, que, à medida que permanece nessa situação, vai perdendo seus conhecimentos e habilidades — em outros termos, seu capital humano vai se deteriorando.

Desta forma, com o decorrer do tempo, a oferta de trabalho para um determinado tipo de qualificação vai diminuindo. Em geral, quanto maiores forem os choques, maiores serão as dificuldades que podem ter os ajustamentos entre a oferta e a demanda.

Para Ramos e Freitas (1998) essa falta de, ou demora no, ajustamento provém de duas fontes, que podem estar vinculadas entre si. A primeira é a falta de correspondência entre o perfil da oferta e a demanda de trabalho. Essa falta de correspondência origina-se, na maioria das vezes, em uma escassa ou inadequada educação ou formação. A segunda fonte origina-se na demora que pode ter o sistema de preços (salários relativos setoriais, regionais ou ocupacionais) em transmitir informação, especialmente na presença de choques.

Podem existir, por exemplo, regiões em que a demanda de emprego esteja em expansão e outras que estejam submetidas a choques negativos. O sistema de informações via mercado deveria induzir fluxos migratórios. Porém, essa transmissão de informação por meio do mercado pode demorar, com os conseguintes custos sociais (desemprego) em um espaço e

escassez de mão de obra em outro. Tanto a educação/formação/reciclagem quanto a intermediação podem ajudar a elevar a eficiência do mercado e reduzir os prazos de ajustamento (Ramos e Freitas, 1998).

Sendo o PSD a política de emprego que combina eficiência econômica e proteção social, visto que promove a atuação conjunta de políticas ativas e passivas, é fundamental mencionar que, essa atuação não tem se mostrado eficaz para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social.

Uma alternativa para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social seria a criação ou implantação de um mecanismo de coordenação de mercado de trabalho que possa oferecer serviços de emprego no sentido de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho. No Brasil tem-se o SINE – Sistema Nacional de Emprego que foi criado no ano de 1975. O SINE realiza atendimento ao trabalhador desempregado com o intuito de inserir ou recolocar esse trabalhador no mercado de trabalho. Na intermediação de mão de obra é feito um cadastro do trabalhador e posteriormente é feito um cruzamento do seu perfil profissional com aquele procurado pela empresa. Não apresentando o perfil profissional exigido, o trabalhador é encaminhado ao programa de qualificação.

Associado ao fortalecimento do SINE, um caminho promissor é a criação de um sistema público de emprego com a incorporação de agências de intermediação privadas, organizações sindicais e organizações do terceiro setor. Além disso, a implantação de um sistema de certificação na qualificação profissional contribui para a intermediação de mão de obra. A certificação profissional consistiria em uma estratégia para promover a formação continuada para ampliar as oportunidades de acesso do trabalhador no mercado de trabalho.

E na próxima tratar-se-á do Programa Seguro-Desemprego, sobre o que a legislação prevê em termos de integração.

3.1 Programa Seguro-Desemprego

O Programa Seguro-Desemprego prevê a combinação entre eficiência econômica e proteção social. Por um lado, tem-se o pagamento do benefício, política passiva que corresponde à proteção social, e de outro se tem a intermediação de mão de obra que busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores; e a qualificação/requalificação profissional que visa capacitar trabalhadores e elevar sua empregabilidade, contribuindo para sua inserção e reinserção profissional, que se refere à eficiência econômica.

Após a Constituição de 1988, o benefício do Seguro-Desemprego passou a integrar o Programa do Seguro-Desemprego que tem por objetivo, além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo para tanto ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Desta forma o Programa Seguro-Desemprego é responsável pelo tripé básico das políticas de emprego:

a) benefício do seguro-desemprego (SD) que promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa;

b) intermediação de mão de obra (IMO) que busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores; e

c) qualificação/requalificação profissional (QSP) que visa capacitar trabalhadores e elevar sua empregabilidade, contribuindo para sua inserção e reinserção profissional.

O Programa foi criado através da Lei n.º 7.998, de 11 janeiro de 1990, que também deliberou sobre a fonte de custeio, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o que permitiu a definição de critérios de concessão do benefício mais acessíveis e mudanças substanciais nas normas para o cálculo dos valores do Seguro-Desemprego.

Essa legislação, também, instituiu o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, formado por representantes dos empregadores, dos trabalhadores e do governo, responsáveis pela gestão do FAT.

E a partir de 1º de julho de 1994, entrou em vigor a Lei n.º 8.900, de 30 de junho de 1994, que estabeleceu novos critérios diferenciados para a concessão de parcelas do benefício, quais sejam:

I - três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego;

II - quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego;

III - cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo vinte e quatro meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego.

Somente em casos excepcionais, o CODEFAT poderá deliberar pelo prolongamento do período máximo de concessão, em até dois meses, para grupos específicos de segurados.

Com relação à fonte de custeio, com a promulgação da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, a fonte de recursos necessários ao pagamento do benefício foi assegurada por meio do redirecionamento das receitas provenientes das contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

Dos recursos que constituem a receita do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, 40% são repassados ao BNDES para aplicação no financiamento em programas de desenvolvimento econômico. O restante dos recursos é destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, que compreende: o pagamento do benefício do Seguro-Desemprego, inclusive o benefício do Pescador Artesanal, a orientação, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional executadas pelos Estados e Distrito Federal mediante convênios; do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER; do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; do Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO e ao pagamento do Abono Salarial do PIS-PASEP.

É importante destacar que o seguro-desemprego não pode ser confundido com salário, pois não é pago pelo empregador e quando começa o pagamento do referido auxílio, o contrato de trabalho já foi extinto. A natureza jurídica do seguro-desemprego é de benefício previdenciário e não de uma prestação de assistência social, haja vista que o inciso III do art. 201 da Constituição Federal esclarece que o citado pagamento ficará por conta da Previdência Social: *“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservam o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (...); III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário”*.

Não obstante seja um benefício previdenciário, segundo a Constituição, quem paga não é a Previdência Social, mas o Ministério do Trabalho e Emprego, que tem cadastros e condições para verificar os desempregados.

Com relação aos serviços da intermediação de mão de obra, atualmente são executadas pelo SINE, por organizações sindicais e instituições representantes da classe empresarial, com recursos repassados pelo FAT através de convênios específicos.

Pode-se dizer que o objetivo principal da IMO, no curto prazo, é a união entre oferta e demanda de trabalho. No longo prazo, o objetivo está voltado para a contribuição de um estabelecimento de relações de trabalho mais duradouras para que as empresas realizem maiores investimentos em capital humano ou na força de trabalho, culminando em um incremento da produtividade, dos salários e do bem-estar social.

No entanto, segundo Yamashita *et al.* (1999), existem alguns fatores essenciais para que a intermediação de mão de obra seja eficaz, quais sejam: a) obter credibilidade junto a entidades empresariais e sindicais da cidade a sua capacidade de oferecer às empresas trabalhadores com perfis compatíveis aos das vagas que pretendem preencher; b) ter capilaridade necessária para atender trabalhadores e empregadores; c) prover um ambiente em que o trabalhador não tenha que enfrentar longas filas para ser atendido, através da implantação de modernas tecnologias de informação, que possam permitir a integração de toda a rede dentro de um único sistema; e d) fazer com que a intermediação funcione como o centro de um sistema integrado de atendimento ao trabalhador, onde possa ser oferecida uma série de outros serviços que possam contribuir para melhorar a situação do trabalhador.

No que se refere à qualificação profissional, esta ação visa capacitar trabalhadores e elevar sua empregabilidade, contribuindo para sua inserção e reinserção profissional. A qualificação profissional é a preparação do cidadão com uma formação profissional para que ele possa aprimorar suas habilidades para executar funções específicas demandadas pelo mercado de trabalho. A qualificação profissional não é uma formação completa. Ela é utilizada como complemento da educação formal podendo ser aplicada nos níveis básico, médio ou superior. Sua carga horária vai depender da necessidade de aprendizagem.

Seu objetivo principal é a incorporação de conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais relacionados à produção de bens e serviços, por meio de processos educativos desenvolvidos em diversas instâncias (escolas, sindicatos, empresas, associações).

No mundo globalizado o mercado de trabalho mostra-se cada vez mais exigente, e a busca por uma colocação profissional não é mais uma questão de empenho ou de sorte, e sim de qualificação. A qualificação profissional deve ser vista como fator determinante para o futuro daqueles que estão buscando uma colocação no mercado de trabalho, sendo ainda de suma importância aos que buscam manter a posição ocupada. (Brandão, 2009).

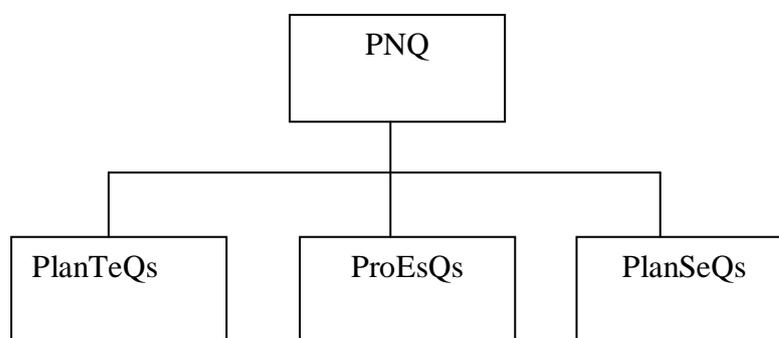
A política pública de qualificação desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE promove gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de

oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.

Considerando que o Plano Nacional de Qualificação - PNQ pode melhorar a eficiência econômica, pretende-se fazer algumas considerações acerca dessa política. Para melhor entender o PNQ, será mostrado de que forma ela esta esquematizada.

A política pública de qualificação está esquematizada da seguinte forma: Plano Nacional de Qualificação que se desdobra em PlanTeQs, ProEsQs e PlanSeQs.

Figura 1 – Organização do PNQ



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, 2010.

As ações de qualificação social e profissional são implementadas de forma descentralizada, por meio de Planos Territoriais de Qualificação (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), de Projetos Especiais de Qualificação (em parceria com entidades do movimento social e organizações não-governamentais) e de Planos Setoriais de Qualificação (em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais).

O objetivo dos Planos Territoriais é atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade. Os Projetos Especiais, por sua vez, destinam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional e os Planos Setoriais buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (2010), em 2008 as ações de qualificação social e profissional de trabalhadores alcançaram maior efetividade com a Resolução N°. 575, de 28 de abril de 2008, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, que estabeleceu diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (que financia as ações do PNQ) aos estados, municípios e entidades sem fins lucrativos, para a execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ.

De acordo com Ministério do Trabalho e Emprego (2007), as novas diretrizes do PNQ baseiam-se em um entendimento da Qualificação como um conjunto de políticas que se situam na fronteira do Trabalho e da Educação (articulando-os) e que se vinculam, intrinsecamente, a um Projeto de Desenvolvimento de caráter incluyente, voltado à geração de trabalho, à distribuição de renda e à redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, a Qualificação é:

a) Parte indissociável das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, voltadas à construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no país;

b) Uma forma de educação profissional básica, que por sua vez deve estar articulada com a educação de jovens e adultos, à educação do campo e à a educação profissional de nível técnico e de nível tecnológico;

c) Um processo de construção de políticas afirmativas de gênero, etnia e geração, tendo como pressuposto o reconhecimento da diversidade das formas de trabalho e das múltiplas capacidades individuais e coletivas;

d) Uma forma de reconhecimento social do conhecimento dos trabalhadores, que por sua vez requer uma política de certificação profissional e ocupacional, articulada com classificações de ocupações, profissões, carreiras e competências;

e) Uma necessidade para o/a jovem e o/a adulto/a, em termos de orientação profissional, tendo em vista sua inserção digna no mundo do trabalho; e f) Uma responsabilidade pública do Estado e da sociedade civil organizada, especialmente no que se refere às representações dos trabalhadores e dos empresários, com a negociação coletiva da

qualificação e certificação profissionais devendo integrar um sistema nacional democrático de relações de trabalho.

Feita as considerações a respeito das três ações que integram o PSD, é fundamental mencionar sobre o modelo organizacional, onde será comentado sobre os órgãos que executam o Programa.

O modelo organizacional do PSD se baseia em três pilares: 1) Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTEs), 2) Sistema Nacional de Emprego (SINE) e 3) Conselhos Estaduais de Emprego e Comissões Municipais de Emprego. Estes três órgãos operam como representantes do Sistema Público de Emprego nos três níveis de governo, coordenados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e executados pelas secretarias estaduais e municipais de trabalho.

O primeiro pilar a ser descrito é a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTEs). As SRTEs são unidades descentralizadas e subordinadas ao Ministério do Trabalho e Emprego. Em todas as Unidades Federativas a SRTE opera com Gerências Regionais e Agências Regionais.

A SRTE tem como missão promover a garantia do direito ao trabalho através da fiscalização e orientação; do apoio à organização de novas formas de trabalho; da mediação das relações do trabalho; e da assistência ao trabalhador, assegurando o acesso à cidadania e consolidando o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

O segundo pilar do Programa Seguro-Desemprego é o SINE. O SINE dispõe de um conjunto de ações voltadas para facilitar a inserção ou reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, além de garantir a sobrevivência do trabalhador durante o tempo de procura de um novo emprego, através do cadastramento e encaminhamento para emprego e do atendimento ao seguro-desemprego.

As ações do SINE são financiadas pelo FAT através de convênio e suas ações são objeto de plano de trabalho elaborado nas coordenações estaduais, tendo como pilar critérios apontados pelo CODEFAT, incluindo a habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de

mão de obra, promoção e acompanhamento de projetos de geração de emprego e renda, bem como geração de informações sobre mercado de trabalho.

E o terceiro pilar do Programa Seguro-Desemprego é formado pelos Conselhos Estaduais de Emprego e as Comissões Municipais de Emprego. Os Conselhos Estaduais de Emprego foram criados pelo Decreto nº 18.355 de 15 de fevereiro de 1995 como órgão colegiado, de caráter permanente e deliberativo, constituída por representantes do Governo, Trabalhadores e Empregadores, de forma tripartite e paritária.

Os Conselhos e as Comissões têm por finalidade consubstanciar a participação da sociedade organizada na administração do Sistema Nacional de Emprego – SINE. No plano operacional, compete principalmente ao Conselho Estadual deliberar sobre a aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, bem como fiscalizar e acompanhar a execução de programas no estado que contem com recursos oriundos desta fonte.

As Comissões Municipais de Emprego também têm natureza tripartite e paritária, reunindo representação governamental, dos trabalhadores e dos empregadores, com a finalidade de estabelecer, acompanhar e avaliar a política municipal de emprego, propondo as medidas que julgar necessárias para o desenvolvimento de seus princípios e diretrizes.

Frente às considerações expostas acima, tem-se que o Programa Seguro-Desemprego se pauta na participação dos atores (Estado, empregadores e empregados) no Programa, na descentralização e no controle social dos recursos financeiros (sociedade civil: CODEFAT e Conselhos e Comissões de Emprego) e o seu desenho está embasado na ação coordenada dos três níveis de governo e de diferentes setores governamentais e não governamentais.

Todavia, autores como Chahad (1999) apontam que o seguro-desemprego é considerado uma indenização compulsória, a intermediação da mão de obra não promove o equilíbrio em qualquer mercado setorial ou regional, o treinamento profissional não responde às necessidades da demanda por trabalho e os programas de geração de emprego e renda não atingem aos mais necessitados.

Neste sentido, mencionam Passos *et al.* (2002) que conciliar maior ativismo das políticas sociais com políticas econômicas que promovam o crescimento sem comprometer a estabilidade é um grande desafio, principalmente em países que não lograram êxito na construção de um Estado de Bem-Estar Social, como o Brasil.

Sendo fundamental a conciliação entre políticas sociais com políticas econômicas que estimulem o crescimento sem afetar a estabilidade, na próxima seção serão apontados conceitos de eficiência econômica nas políticas de emprego.

Mesmo elencada nos objetivos da Lei do Programa Seguro-Desemprego, há evidências de que a combinação entre eficiência econômica e proteção social não tem se mostrado eficaz para superar o *trade-off*. Diante disso serão apontadas e analisadas no Capítulo 4, as condições que permitiriam a efetivação da combinação.

4 A COMBINAÇÃO DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA SEGURO DESEMPREGO BRASILEIRO

Há evidências de que, essa articulação entre as ações de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional, não tem promovido resultados positivos para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social.

Diante disso, o presente capítulo pretende analisar quais são as condições para haja a efetiva combinação entre eficiência econômica e proteção social. Para tanto é importante analisar essa combinação no desenho, na gestão e na execução do Programa Seguro-Desemprego.

4.1 Combinação de Eficiência Econômica e Proteção Social no desenho

Com intuito de verificar quais as condições para entender a combinação no desenho do Programa, é fundamental analisar as variáveis: proteção social, eficiência econômica (força de trabalho) e coordenação *ex ante* do mercado de trabalho do PSD. O desenho do PSD, está mais relacionado a sua legislação. Neste sentido, pretende-se analisar não só a Lei 8900/94, que trata da integração das ações de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional, mas também de decretos e resoluções relacionados ao PSD.

O Programa Seguro Desemprego, com a edição da Lei 8900/94, passou a integrar as ações de Seguro-Desemprego, Intermediação de mão de obra e de Qualificação Social Profissional. O artigo 2º da Lei menciona que:

Art. 2º O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:
I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador

comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; (Alterado pela L-010.608-2002)

II - auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. (Alterado pela MP-002.164-041-2001).

A primeira finalidade está ligada à assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado sem justa causa. Essa assistência, no Brasil, é conhecida como Seguro-Desemprego, que representa a proteção social ao trabalhador. O pagamento do Seguro-Desemprego evita quedas bruscas no consumo dos trabalhadores que perdem o seu emprego e o de suas famílias. Da proteção total recebida, uma boa parte vem dos benefícios do seguro-desemprego.

Resgatando os conceitos traçados no Estado de Bem-Estar Social, o seguro-desemprego veio para atenuar a ausência de renda, no período de transição entre um emprego e outro.

A segunda finalidade, de auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional, está ligada à formação da força de trabalho.

Neste contexto, a eficiência econômica é vista sob dois aspectos: a) a qualificação associada a ganhos de produtividade da força de trabalho, especialmente em habilidades mais gerais em que os empregadores não estariam dispostos a investir recursos, e b) diz respeito ao melhor funcionamento do mercado de trabalho. A melhor coordenação entre empregadores e trabalhadores permite uma melhor sincronização entre oferta e demanda no mercado de trabalho.

A preocupação em recolocar o trabalhador desempregado no mercado de trabalho surge depois da Segunda Guerra Mundial. Nessa ocasião, a formação de serviços públicos de emprego, como ações de assistência ao desempregado, intermediação de mão de obra, informações e estatísticas sobre o mercado de trabalho e ações de qualificação profissional, começou a adquirir importância.

Um aspecto formal que está associado à proteção social e também à eficiência econômica diz respeito à concessão de uma bolsa de qualificação profissional, no período em que o trabalhador estiver participando de um curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. Assim consta na lei 7998/90, em seu artigo 2º-A:

Art. 2º-A - Para efeito do disposto no inciso II do art. 2º, fica instituída a bolsa de qualificação profissional, a ser custeada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, à qual fará jus o trabalhador que estiver com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo celebrado para este fim.

Nestas condições, nota-se que, a bolsa é um benefício financeiro, que ampara o trabalhador enquanto ele estiver participando do curso, ou seja, durante esse período, nem o trabalhador e nem sua família ficarão desprovidos de renda.

Diante disso, o primeiro objetivo do Programa está diretamente relacionado com a proteção social em que o foco é a assistência ao trabalhador, oferecendo-lhe uma renda para o consumo essencial para si mesmo e para seus dependentes, enquanto o segundo objetivo está ligado à formação da força de trabalho. Outrossim, segundo Barbosa (1997) a renda gasta do seguro-desemprego pode estimular a demanda agregada¹², podendo trazer de volta a cadeia consumo-investimento-crescimento econômico para níveis estáveis.

Com relação à formação da força de trabalho, um importante mecanismo foi instituído no Brasil no ano de 1975, que é o SINE. De acordo com art. 3º do Decreto n. 76.403 de 1975, constituem os objetivos do SINE:

3º Constituem objetivos do SINE:

I - organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional;

II - implantar serviços e agências de colocação em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho;

¹² Demanda agregada, em síntese e em termos macroeconômicos, é a soma das despesas das famílias, do governo e os investimentos das empresas, consistindo na medida da demanda total de bens e serviços numa economia.

- III - identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho;
- IV - propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego;
- V - prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos;
- VI - fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações;
- VII - estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.

Os objetivos acima apontam para a coordenação *ex ante* do mercado de trabalho. Os objetivos traçados propõem que serviços como propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego, prestação de informações ao mercado consumidor de mão de obra sobre a disponibilidade de recursos humanos, fornecimento de subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão de obra para a elaboração de suas programações e estabelecimento de condições para a adequação entre a demanda do mercado do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação, podem melhorar o funcionamento do mercado de trabalho. É como menciona Yamashita *et al.* (1999), que esses fatores são essenciais para que a intermediação de mão de obra seja eficaz.

O terceiro objetivo, que é identificar o trabalhador através de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho, remete ao conceito de cidadania de Marshall, que está associado ao Estado de Bem-Estar Social. A conquista da carteira de trabalho está relacionada aos direitos de segunda geração que foram conquistados no século XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. Pode-se dizer que a carteira de trabalho pode refletir na garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social.

Tem-se ainda a instituição do Plansine – Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego através da Resolução 376 de dezembro de 2003. No que tange aos recursos para intermediação de mão de obra a Resolução prevê:

Art. 9º Os recursos para a ação de Intermediação de Mão-de-Obra e Orientação Profissional, no exercício de 2004, serão distribuídos da seguinte forma:

I - 15% (quinze por cento) do total de recursos serão distribuídos para cada unidade da Federação, com base no princípio da focalização, observando-se a participação relativa de cada unidade da Federação no total dos trabalhadores desempregados, dos seguintes grupos vulneráveis:

- a) Jovens de 16 a 24 anos e com escolaridade de, no máximo, segundo grau;
- b) Trabalhadores acima de 40 anos e com escolaridade de, no máximo, primeiro grau incompleto;
- c) Mulheres com escolaridade de, no máximo, segundo grau;

II - 60% (sessenta por cento) do total de recursos serão definidos com base no tamanho do público alvo, que considerará a participação relativa de cada unidade da Federação no volume de trabalhadores que se encontram em situação de desemprego aberto, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar - PNAD, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE, e no volume de admissões e de dispensas notificados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, em conformidade com a Lei nº 4.923/65, de janeiro a outubro de 2003.

III - 10% (dez por cento) do total de recursos destinados à Intermediação de Mão-de-Obra e Orientação profissional serão alocados para o desenvolvimento de ações voltadas ao trabalho autônomo e doméstico e à orientação profissional de trabalhadores, inclusive aqueles desempregados há doze meses ou mais, distribuídos, entre as unidades da Federação, com base na sua participação relativa no total dos trabalhadores ocupados por conta própria, ocupados em trabalho doméstico e ocupados em outras categorias que não exigem carteira de trabalho assinada no território nacional.

IV - 15% (quinze por cento) do total de recursos serão definidos com base no princípio da integração, que considerará a participação relativa de cada executor no total de trabalhadores colocados no mercado de trabalho por meio do SINE, que tinham direito ao benefício Seguro-Desemprego no período de julho de 2002 a junho de 2003, devidamente registrados no Sistema de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE.

Parágrafo único. A distribuição de recursos, nas unidades da Federação, de que tratam os incisos I a III, onde existir mais de um conveniado, será feita de forma proporcional ao número de pontos de atendimento informatizados, de acordo com os registros do Ministério do Trabalho e Emprego em dezembro de 2003.

Nota-se que na Resolução, em seu artigo 1º e alíneas, está presente o princípio da focalização. Esse princípio está relacionado às políticas neoliberais, que foca o gasto social a programas e público-alvo específicos, seletivamente escolhidos conforme a urgência de sua necessidade.

A Resolução é um mecanismo importante para que haja um melhor funcionamento do mercado de trabalho, já que se preocupa também em atender pessoas que fazem parte dos grupos prioritários.

Ramos (1997) traz a experiência da Espanha, onde adotaram-se dois sistemas complementares de formação profissional. O primeiro está destinado à formação dos jovens para seu futuro ingresso no mercado de trabalho. Esse sistema é gerenciado no âmbito do Ministério da Educação e Ciências. O segundo tem como público-alvo a força de trabalho desempregada, e é gerenciado pelo INEM. No caso desse último sistema, os beneficiários são, exclusivamente, os trabalhadores desempregados que recebem algum tipo de compensação financeira, sendo prioritários os grupos mais vulneráveis (maiores de 25 anos com mais de um ano de desemprego, mulheres etc.).

Por fim, vale apontar o artigo 2º da Lei 8019/90, que estabelece que, pelo menos 40% da arrecadação do PIS e do Pasep, serão repassados ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico:

Art. 2º Conforme estabelece o § 1º do art. 239 da Constituição Federal, pelo menos 40% da arrecadação mencionada no artigo anterior¹³ serão repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.

O BNDES é considerado um dos maiores indutores de desenvolvimento econômico e social no Brasil. No lado do financiamento, os recursos destinados ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico, contribuem para a superação do *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social, pois a orientação do BNDES está em direcionar esses recursos aos projetos de investimento que criam empregos. Embora não seja este tipo de eficiência econômica que trata a presente dissertação, ela deve ser considerada também. Um caminho promissor para estimular o emprego seria investir nas políticas industriais, estimulando os investimentos, que criam empregos.

¹³ Art. 1º da Lei 8019/90 - A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, será destinada, a cada ano, à cobertura integral das necessidades do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de que trata o art. 10 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

No aspecto formal do Programa Seguro Desemprego, o que se verifica é que a combinação entre eficiência econômica e proteção social é contemplada. Contudo, há evidências de que, quando analisada no âmbito da gestão e da execução do Programa, essa combinação ocorre de maneira parcial. Frente a isso, serão analisadas as condições para a combinação entre eficiência econômica e proteção social na gestão do Programa.

4.2 Combinação entre eficiência econômica e proteção social na gestão

Na estrutura organizacional do PSD, como já mencionado anteriormente, tem-se a atuação de três órgãos: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE); o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e os Conselhos Estaduais de Emprego e Comissões Municipais de Emprego. Esses três operam como representantes do Sistema Público de Emprego nos três níveis de governo, coordenados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e executados pelas secretarias estaduais e municipais de trabalho. Dos três, o SINE, é o único que tem uma rede de atendimento em que as ações do Programa são executadas, de forma integrada, excetuando-se a ação de pagamento do benefício do seguro-desemprego, que é feita pela Caixa Econômica Federal - CEF.

Como o SINE é o único que realiza o atendimento das ações do Programa de forma integrada, esta seção analisará primeiramente o trabalho do SINE. Ou seja, de que forma este contribui ou não para que haja a efetiva combinação entre eficiência econômica e proteção social.

Inicialmente, vale lembrar que o SINE foi criado em 1975, e naquela época tinha como objetivo promover a ação de intermediação de mão de obra, implantando serviços e agências de colocação em todo Brasil. Além disso, previa o desenvolvimento de ações relacionadas à intermediação de mão de obra, tais como, organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social e fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão de obra.

Atualmente, o SINE ainda conserva muito dos seus objetivos originais, proporcionando ao trabalhador condições de acesso ao mercado de trabalho, através de cadastramento e encaminhamento, de acordo com o perfil do trabalhador e critérios estabelecidos pelas empresas, captando vagas nos setores do mercado de trabalho. Além disso, trabalha no sentido de promover o desenvolvimento de ações integradas que incentivam a geração e expansão de empregos, ocupação, conjuntamente com capacitação técnico-gerencial para o trabalhador informal, micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de produção e aos profissionais recém formados.

Os SINEs são estruturados para que a execução seja descentralizada, por meio de uma rede de atendimento do serviço de intermediação de mão de obra, que tenha a capilaridade devida para o atendimento do maior número possível de trabalhadores nos estados e prefeituras, incluindo aí os conselhos de emprego e as centrais sindicais (DATAUnB, 2009).

Em muitos estados, os serviços de atendimento do seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional são ofertados por unidade de atendimento das prefeituras, como em São Paulo, que tem o Centro de Apoio ao Trabalho (CAT), e em Campo Grande/MS, que tem a FUNSAT – Fundação Social do Trabalho. Os governos estaduais também têm suas unidades de atendimento, como por exemplo, em Mato Grosso do Sul, que tem o CIAT – Centro Integrado de Assistência ao Trabalhador.

Todas essas unidades são mecanismos importantes para haja a articulação das ações do PSD, visto que todas têm o propósito de oferecer ao trabalhador atendimento do seguro-desemprego, serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

Como já mencionado, o PSD pauta-se no princípio da participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e o seu desenho está embasado na ação coordenada dos três níveis de governo e de diferentes setores governamentais e não governamentais, bem como dos Conselhos e das Comissões de Emprego, que têm a finalidade de consubstanciar a participação da sociedade organizada na administração do Sistema Nacional de Emprego – SINE de estabelecer, acompanhar e avaliar a política municipal de emprego, propondo as medidas que julgar necessárias para o desenvolvimento de seus princípios e diretrizes, respectivamente.

Mesmo havendo a atuação das prefeituras e dos governos estaduais, no sentido de levar ao trabalhador as ações do PSD, a pesquisa do DATAUnB apontou que há reclamações por parte de gestores e técnicos quanto à capilaridade dos postos de atendimento, bem como no planejamento e processo decisório que ainda é muito centralizado.

O SINE foi apontado, por alguns atores do PSD, como incapaz de oferecer a capilaridade necessária de atendimento, principalmente quando se ampliam os beneficiários do Seguro-Desemprego¹⁴, a rede de capilaridade do SINE precisaria aumentar, com vistas a atender o maior número possível de trabalhadores no país, ampliando desta forma a cidadania, conforme preconiza o Estado de Bem-Estar Social.

Embora haja esforços no sentido de articular as ações do PSD de forma efetiva, o SINE não tem alcançado os seus objetivos plenamente. A integração das ações de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, e qualificação profissional, não tem se mostrado satisfatória, fazendo com que a combinação entre eficiência econômica e proteção social não se mostre de maneira efetiva.

E com base no relatório de avaliação externa do PSD do DATAUnB, a presente dissertação destaca cinco evidências de que o SINE não consegue atingir os seus objetivos: a) capilaridade; b) rotina de recusa; c) ausência de articulação com as SRTEs; d) perda de visibilidade do SINE; e e) SIGAE – Sistema de Gestão de Ações e Emprego.

De acordo com o DATAUnB (2009) o papel dos SINEs é fundamental para que ocorra a integração das ações de SD, IMO e QSP, tanto é que, nos últimos anos, seu fortalecimento representou tema de debates nos Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho, de 2004 e 2005.

A partir de então os postos de atendimento do SINE passaram a executar o serviço de intermediação de mão de obra, concebidos como Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda (CPETR). O objetivo dos CPETRs é de centralizar as informações no sistema informatizado do MTE. O guichê de atendimento passaria a ser único, atendendo à intermediação de mão de obra, à qualificação social e profissional e à inscrição no Seguro-

¹⁴ DATAUnB (2009).

Desemprego, estando o atendente capacitado a prestar informações e orientações sobre as três ações (DATAUnB, 2009).

De acordo com Cacciamali *et al.* (2008), conforme previsto no Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, de 2006, as atividades da intermediação por intermédio dos CPETRs devem priorizar aqueles trabalhadores beneficiários do Seguro-Desemprego, assim como aqueles egressos dos cursos de qualificação social e profissional, realizados no âmbito do Sistema.

Por outro lado, as atividades dos CPETRs estariam estimuladas a incluir processos de certificação profissional, reconhecendo os saberes profissionais desenvolvidos pelos trabalhadores em sua experiência de trabalho ou de vida, e o atendimento de trabalhadores por conta própria, autônomos, autogestionados, associados, agricultores familiares, direcionando-os para cursos de qualificação profissional. (Cacciamali *et al.*, 2008).

Neste sentido os CPETRs poderiam melhorar a coordenação *ex ante* do mercado de trabalho, pois estariam direcionando os trabalhadores à qualificação profissional, que está associada a ganhos de produtividade da força de trabalho, bem como estaria trabalhando para um melhor funcionamento do mercado de trabalho através da intermediação de mão de obra, buscando corrigir a assimetria de informações no mercado de trabalho.

Mas, de acordo com o DATAUnB (2009), os Centros públicos de emprego ainda se encontram em fase de implantação. Embora a proposta busque fortalecer o processo de integração, os CPETRs se encontram pouco difundidos e com baixa capilaridade no país.

Nota-se que, embora haja esforços no sentido de integrar as ações de SD, IMO e QSP, há muito que ser feito para alcançar tal objetivo de forma eficaz. A concretização destes Centros depende de uma reformulação ampla nas estruturas dos SINEs estaduais, cuja cultura se mantém segmentada pelos programas do tripé do PSD¹⁵.

Outra evidência está na utilização da ferramenta denominada de rotina de recusa. Essa ferramenta permite, segundo o DATAUnB (2009), realizar encaminhamento do

¹⁵ DATAUnB, 2009.

desempregado segurado a um novo emprego, oferecendo a ele uma vaga de emprego e eventualmente orientando-o para a qualificação. A rotina de recusa deve ocorrer sempre e na medida em que o trabalhador recém-desempregado busca pela habilitação do Seguro-Desemprego. A rotina de recusa corresponde a um estímulo para que o trabalhador aceite uma vaga de emprego oferecida pela intermediação de mão de obra, desde que seja compatível com sua ocupação e nível salarial. A recusa corresponde a não-aceitação, pelo desempregado, da vaga oferecida, permitindo assim que seja habilitado para receber as parcelas do Seguro-Desemprego.

O uso dessa ferramenta contribuiria para um melhor funcionamento do mercado de trabalho, já que ampliaria o número de pessoas encaminhadas a vagas de emprego e à possível colocação, bem como iria contribuir para a diminuição de pessoas que sacam o Seguro.

Mas a ferramenta de recusa consiste num mecanismo que pode produzir dois efeitos. Se de um lado proporciona a inserção do trabalhador ao mercado de trabalho, por outro poderia causar a perda do direito de recebimento do benefício seguro-desemprego. O trabalhador, a partir do momento que aceita outro trabalho, abre mão do seguro-desemprego, e caso o trabalhador não se adéque ao seu novo trabalho, o seu direito caduca.

A terceira evidência está na ausência de articulação do SINE com as SRTEs. De acordo com o DATAUnB (2009), há um certo distanciamento entre elas, bem como existe certo nível de competitividade entre as SRTEs e os SINEs. O fato de terem de fazer trabalho complementar não é visto como parte do processo de integração e cooperação.

Segundo alguns atores do PSD, há relatos de que muitos trabalhadores preferem dar entrada no seguro-desemprego nas SRTEs, visto que estas não oferecem o serviço de intermediação de mão de obra (DATAUnB, 2009). Talvez esse fator seja um dos motivos da competitividade. O ideal seria que as SRTEs também pudessem oferecer os serviços de intermediação de mão de obra e encaminhamento à qualificação profissional.

A quarta evidência está relacionada à perda de visibilidade do SINE. O fato de os SINEs estarem junto das secretarias estaduais afins ao tema do trabalho, muitas vezes ocasiona a perda de sua visibilidade. O SINE é confundido ou passa despercebido face às

outras entidades das secretarias estaduais que conduzem a política estadual de emprego, trabalho e renda. Ocasionalmente, ocorre sobreposição de nomenclatura e de atividades do Programa Seguro-Desemprego, confundindo os usuários (DATAUnB, 2009). Com relação a esse aspecto, muitos atores do PSD, nas oficinas, sugeriram a adoção da padronização da fachada do SINE, assim como ocorre com o Banco do Brasil, os Correios, em que os usuários têm facilidade de identificar¹⁶.

E por fim, a quinta evidência está relacionada ao Sistema SIGAE. Esse sistema foi desenvolvido pela DATAMEC¹⁷ e é utilizado para a realização da intermediação de mão de obra e de qualificação profissional e conta com um banco de dados de candidatos contendo todas as informações levantadas na entrevista e um banco de dados de vagas formado a partir do contato realizado com as empresas. Com base nestes dados, o sistema realiza um cruzamento de informações, alocando os candidatos habilitados às vagas disponíveis, com base nas exigências feitas pelas empresas.

No entanto, de acordo com o DATAUnB (2009), em muitos postos o atendimento é feito manualmente, e todos os dados são inseridos no sistema posteriormente. E como o SIGAE é considerado como instrumento fundamental para a execução dos programas do SINE, ele deveria estar implantado em todos os postos de atendimento do Programa, embora apenas 55% deles contem com essa ferramenta.

Na percepção dos atores que operam o SIGAE, a queixa é comum quanto à dificuldade de operar o SIGAE em rede. Uma das queixas constantes é a baixa interatividade do sistema, que o SIGAE *on line* não está disponível para todos os postos do SINE, que não há comunicação com outros sistemas do próprio SPETR, como CAGED, RAIS e PIS (DATAUnB, 2009).

Para Yamashita *et al.* (1999) os problemas identificados no sistema são classificados como técnicos, de registro e de obtenção de informações. Para os autores, esses

¹⁶ Oficinas sobre o Programa Seguro-Desemprego, realizadas entre os meses de setembro e outubro de 2008 (DATAUnB, 2009).

¹⁷ A DATAMEC é uma sociedade anônima de capital aberto, por prazo indeterminado, criada em 12 de novembro de 1959, foi controlada indiretamente pela União e vinculada a Caixa Econômica Federal de 2/78 até 6/99.

problemas podem comprometer a credibilidade do programa de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional.

Segundo Cacciamali *et al.* (2008), são muitos os desafios que se apresentam para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão. Dentre os principais, o aprimoramento do sistema informatizado de gestão e controle do serviço de intermediação de mão de obra, o SIGAE, com vistas principalmente a integrá-lo às demais ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, incorporar módulos financeiros e de gestão dos convênios, assim como indicadores de acompanhamento, controle e avaliação.

Segundo o DATAUnB (2009), essa ausência da efetivação de um modelo de gestão da comunicação e informação impede que haja processos sistêmicos, acarretando a falta de articulação entre as três ações do PSD, posto que com a rede integrada criaria a possibilidade de visualizar melhor o trabalhador e onde está havendo uma demanda maior de determinado setor econômico.

Todavia, vale destacar que, no estado do Paraná, gestores e técnicos trabalham com outro sistema denominado SIMO, que está presente em todos os postos de atendimentos, sendo inclusive disponibilizado para a SRTE. O SIMO foi idealizado pela Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social e desenvolvido pela Companhia de Informática do Paraná (Celepar)¹⁸.

O SIMO apresenta uma política consolidada de atendimento ao trabalhador, com destaque ao Sistema de Intermediação de Mão de Obra que, se por um lado apresenta uma interface que permite a transferência de dados ao SIGAE, especialmente no que tange à habilitação do Seguro Desemprego, permite e coloca como pré-requisito a integração das ações do programa¹⁹.

De acordo com o DATAUnB (2009), o estado do Paraná o faz de forma interativa, abrindo o modelo de relação semi-direta e em tempo real entre empregador e trabalhador. As

¹⁸ Estudo de Caso sobre o SIMO no estado do Paraná, DATAUnB (2009).

¹⁹ Idem

facilidades e o tempo ganho são grandes tanto por parte do trabalhador como do empresário. Constatou-se também que o resultado para o SPETR também é maior em termos de efetividade.

Esse conjunto de evidências faz com que o PSD não atinja os seus objetivos na integralidade. Enquanto o segurado não contar com uma rotina de intermediação para uma vaga no emprego, ou mesmo para a qualificação, disponível a todos os trabalhadores que desejem, o sistema não conseguirá melhorar seus indicadores de desempenho. Em decorrência, o quadro de segurados que permanece fora do mercado e com baixa qualificação continua sem grandes alterações (DATAUnB, 2009).

Feita a análise do trabalho do SINE, o próximo a ser estudado é a SRTEs. As SRTEs são unidades descentralizadas e subordinadas ao Ministério do Trabalho e Emprego. Em todas as Unidades Federativas a SRTE opera com Gerências Regionais e Agências Regionais.

A SRTE tem como missão promover a garantia do direito ao trabalho através da fiscalização e orientação; do apoio à organização de novas formas de trabalho; da mediação das relações do trabalho; da assistência ao trabalhador, assegurando o acesso à cidadania e consolidando o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Dentro do PSD, as SRTEs fazem apenas a recepção dos requerimentos do benefício seguro-desemprego. O ideal seria que as SRTEs também pudessem oferecer aos trabalhadores os serviços de intermediação de mão de obra e pudessem encaminhar para cursos de qualificação. Essa extensão possibilitaria a melhora no funcionamento do mercado de trabalho.

Com relação aos Conselhos Estaduais e Comissões Municipais de Emprego, os primeiros foram criados pelo Decreto nº 18.355 de 15 de fevereiro de 1995 como órgãos colegiados, de caráter permanente e deliberativo, constituída por representantes do Governo, Trabalhadores e Empregadores, de forma tripartite e paritária. Têm por finalidade consubstanciar a participação da sociedade organizada na administração do Sistema Nacional de Emprego – SINE. No plano operacional, compete principalmente ao CEE deliberar sobre a aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, bem como

fiscalizar e acompanhar a execução de programas no estado que contem com recursos oriundos desta fonte. As Comissões Municipais de Emprego também têm natureza tripartite e paritária, reunindo representação governamental, dos trabalhadores e dos empregadores, com a finalidade de estabelecer, acompanhar e avaliar a política municipal de emprego, propondo as medidas que julgar necessárias para o desenvolvimento de seus princípios e diretrizes.

Cano (2001) menciona que na Política Pública de Trabalho e Renda - PPTR os Conselhos e Comissões correspondem à manifestação concreta do mandato descentralizador e participativo emanados dos preceitos da CF de 1988.

Mas a atuação dos Conselhos Estaduais de Emprego e das Comissões Municipais de Emprego no PSD é quase ausente. Segundo o DATAUnB (2009), alguns conselheiros da Bancada Patronal comentaram que a maioria das comissões municipais desconhece o seu papel dentro das políticas públicas de trabalho e renda. Elas foram constituídas, mas os conselheiros nunca participaram de uma reunião.

E a comissão municipal não sabe, as comissões municipais, a maioria delas não sabem para que vieram. Foram formadas e nunca se reuniram. Eu acredito que primeiramente teria que fazer um papel de conscientização do prefeito da necessidade da comissão. Segundo, se ele não tem comissão, ele não poderia pedir um curso de qualificação.²⁰

O relato descrito acima vem a corroborar Vogel e Yannoulas (2001), para quem os Conselhos e Comissões são organismos frágeis na execução da formulação e gestão da PPTR.

Nas oficinas, atores do PSD, recomendaram o fortalecimento dos CEEs e CMEs, regularização destes com autonomia, garantindo sua participação como órgão deliberativo, assegurando recursos do FAT e de outras fontes para execução²¹.

E quando se trata do controle social sobre os recursos financeiros, a atuação parece ser tímida. Segundo Paiva (2008), a atual divisão dos recursos acaba por representar

²⁰ Entrevista em profundidade, realizadas no estado do Rio Grande do Sul, Região Sul, nos dias 17 a 19 de fevereiro de 2009 (DATAUnB, 2009).

²¹ Oficinas sobre a Avaliação do PSD, na região Nordeste, DATAUnB, 2009.

uma ênfase no componente que absorve mais recursos, o Seguro-Desemprego, cujo aumento de orçamento no período de 2000 a 2007 foi da ordem de 168%, enquanto, no mesmo período, para a Intermediação de mão de obra o aumento foi de 21% e a qualificação teve queda de 73%. Neste contexto, a participação dos Conselhos Estaduais e Comissões Municipais de Emprego seria fundamental, visto que os mesmos acompanhariam a alocação de recursos financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, destinados ao Sistema Nacional de Emprego, às Agências públicas de emprego, ao Programa de Geração de Emprego e Renda e ao Programa de Qualificação Profissional. E o que se percebe é que, essa diferenciação compromete a articulação do tripé.

E uma das recomendações de alguns atores (técnicos SINEs) do PSD diz respeito a alterar o modelo de repasse de recursos financeiros do MTE aos parceiros que compõem o SPETR. Para os atores, seria ideal que houvesse desvinculação do repasse dos recursos da QSP, IMO e SD. A criação de novas alternativas de repasse como, por exemplo, fundo a fundo, levaria o fortalecimento dos conselhos estaduais do trabalho e comissão municipal²².

Embora a ação coordenada baseie-se no princípio da integração, tendo como foco a inserção ou a re-inserção de trabalhadores e trabalhadoras no mercado de trabalho, preservando a eficiência na alocação de recursos e na consecução da efetividade social, com vistas a evitar superposições, estabelecendo padrão de atendimento e organização em todo o território nacional e facilitando o acesso do trabalhador à intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, informações do trabalho e fomento às atividades autônomas e empreendedoras, essa ação demonstra resultados ainda pequenos (DATAUnB, 2009).

O que se nota é que a combinação entre eficiência econômica e proteção social, embora prevista na legislação, ocorre de forma parcial. E um fator que impede que essa combinação seja efetivada está relacionado com a governança. Segundo Balestro *et al.* (2009) a governança para a implementação conjunta das políticas é falha e uma das razões refere-se à construção do Estado brasileiro.

²²Oficinas sobre a Avaliação do PSD, realizada entre setembro e outubro de 2008 pelo DATAUnB.

O próximo passo é identificar qual o fato ou quais os fatores que impedem essa combinação na execução do Programa.

4.3 Combinação entre eficiência econômica e proteção social na execução

Esta seção tem como finalidade entender as condições para que a combinação entre eficiência econômica e proteção social ocorra de forma efetiva no âmbito da execução do Programa.

Das três ações, há evidências de que a Intermediação de mão de obra constitui o nó articulador do Programa e os motivos serão expostos a seguir. De acordo com o DATAUnB (2009), a crítica dos entrevistados (gestores e técnicos do PSD) encaminha-se para a incapacidade da intermediação de mão de obra de cumprir plenamente seu papel articulador.

De acordo com o DATAUnB (2009), os usuários participantes dos grupos focais sobre intermediação de mão de obra declararam que não conseguiram emprego por meio da ação realizada pela instituição. Os participantes alegaram que há uma procura muito grande pelo SINE em busca de trabalho, mas são poucos que realmente se efetivam no emprego.

A Tabela 1 corrobora as falas dos usuários desses Grupos Focais. Com dados do *survey* com trabalhadores que procuraram o SINE, registrou-se que 15,7% dos participantes na Pesquisa de Avaliação do Programa Seguro-Desemprego conseguiram entrar no mercado de trabalho.

Tabela 1 – Inserção no Mercado de Trabalho dos trabalhadores que procuraram o SINE, Brasil, 2009

Inserção no trabalho		Freq.	Percent.	Percent. Válido
Válido	Sim	313	15,7	17,5
	Não	1481	74,1	82,5
	Total	1794	89,8	100,00
Inválido	NS	1	0,0	
	NR	4	0,2	
	NSA	199	10,0	
	Total	204	10,2	
Total		1999	100,0	

Fonte DATAUnB

Com relação à Intermediação de mão de obra prestada pelo SINE, de acordo com o DATAUnB (2009), o comparecimento dos trabalhadores aos postos de IMO foi motivado pela busca por colocação em 98% dos casos. A busca por informações sobre cursos de qualificação ou inscrição em cursos representaram juntas 0,3% dos casos e a busca de informações sobre o SD ou requerimento, 1,4%.

Dos trabalhadores que compareceram aos postos do SINE, 71% nunca tinham feito cursos de qualificação. A falta de qualificação foi a segunda dificuldade de inserção no trabalho mais citada (22%), atrás da falta de vagas na área pretendida (26%). Nos grupos focais sobre a IMO, ocorreram queixas sobre a falta de informações dos cursos de qualificação no momento do atendimento. Um aspecto importante, neste caso, é que os postos de IMO concentram suas atividades quase que totalmente para a intermediação propriamente dita, ou seja, não há sinais de integração no âmbito da IMO (DATAUnB, 2009).

Essas evidências empíricas colaboram com o argumento de que a IMO é o nó articulador do Programa apenas teoricamente. Para que a ação de IMO cumpra seu papel de articulador, seria fundamental que associada a essa ação estivesse presente a oferta de outros serviços pelo SINE, tais como: pré-seleção de candidatos, orientação de psicólogos ao candidato à vaga, acompanhamento do trabalhador após admissão na vaga, entre outros. Esses serviços, se oferecidos, poderiam contribuir para melhorar a coordenação *ex ante* do mercado de trabalho. Todavia, esses serviços, ainda são oferecidos de forma tímida, conforme demonstra a tabela abaixo, coletados no *survey* com empregadores cadastrados no SINE:

Tabela 2 – Serviços oferecidos pelo SINE segundo os empregadores, Brasil, 2009

Serviços oferecidos pelo Sine	Sim (%)	Não (%)
Pré-seleção de candidatos	72,5	27,5
Orientação de psicólogos ao candidato à vaga	24,3	75,7
Acompanhamento do trabalhador após admissão na vaga	33,8	66,2
Orientação sobre pisos salariais das categorias	32,2	67,8
Orientação sobre legislação trabalhista	30,1	69,9

Fonte: DATAUnB

As orientações sobre legislação trabalhista e pisos salariais são úteis para micro e pequenas empresas e estas são mencionadas por aproximadamente um terço dos empregadores entrevistados. O acompanhamento do trabalhador após a admissão na vaga e a orientação profissional de psicólogos são duas ações consideradas extremamente relevantes para a intermediação. Ambas permitem uma postura mais ativa da parte da intermediação e, sobretudo, uma maior aproximação tanto com o empregador quanto com os trabalhadores. A Tabela 2 revela que respectivamente 66,2% e 75,7% dos respondentes nem mesmo identificavam tais serviços nos postos de intermediação.

Os autores mencionam que um serviço de intermediação de mão de obra que busca melhor qualidade deve procurar inserir o desempregado na vaga mais adequada aos seus atributos, implicando sua maior produtividade e adaptação, aumentando-lhe a probabilidade de uma maior renda – bem-estar – e de permanência no emprego. Menor tempo de colocação, por outro lado, provoca menor perda de renda para o trabalhador; menores custos de recrutamento e aumento de produtividade para a empresa, além do menor uso de outros serviços públicos e de parcelas do seguro-desemprego, quando estiver sendo utilizado.

Um aspecto importante que colaboraria para uma melhor coordenação do mercado de trabalho seria o fortalecimento de parcerias entre SINE e empregadores, mas de acordo com o DATAUnB (2009) o principal meio de recrutamento de mão de obra utilizada pelos empregadores é por indicações particulares, ou seja, os empregadores preferem contratar pessoas indicadas pela suas próprias redes sociais.

Tabela 3 - Principal meio de recrutamento de mão de obra na empresa, Brasil, 2009.

	Principal meio de recrutamento	Freq.	Percent.	Percent. Válido
Válido	Indicações particulares	1012	50,9	54,4
	Agência do SINE	536	26,9	28,9
	Agências de emprego privadas	82	4,1	4,4
	Serviços pagos de Internet	187	9,4	10,1
	Total	1857	93,3	100,0
Inválido	NS	30	1,5	
	NR	103	5,2	
	Total	133	6,7	
Total		1990	100,0	

Fonte: DATAUnB

De acordo com Mehedff (2001), a intermediação tem pouca articulação com as empresas, de modo a captar as vagas ofertadas e o perfil profissional exigido para o seu preenchimento, e para flexibilizar alguns requisitos incluídos no perfil e obter retorno sobre o encaminhamento realizado. Menciona a autora que a experiência tem mostrado a relutância das empresas na disponibilização de vagas, o que, conseqüentemente, acarreta num grande número de trabalhadores cadastrados.

As relações sociais também são muito utilizadas pelos trabalhadores, segundo a tabela a seguir, destaca-se que 26% dos respondentes no survey com usuário dos serviços de IMO conseguiram trabalho através de suas redes sociais (amigos/familiares).

Tabela 4 – Tipo de apoio recebido para obtenção de um posto de trabalho segundo trabalhadores que procuraram o SINE, Brasil, 2009

Apoio Recebido	(%)
Não recebeu apoio	58,7
Posto estadual do SINE	1,7
Posto da prefeitura	2,3
Agência de emprego/privada	2,9
Indicação de amigos/familiares	26,4
Anúncio	2,4
Empresa que já trabalhou antes	2,9
Cadastros virtuais	1,7
Agência de emprego temporário	0,2
Outro	0,8
Total	100,0

Fonte: DATAUnB

Os postos estaduais do SINE e postos da prefeitura somam 4%, indicando pouca articulação entre as ações de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação social profissional.

Ainda na Tabela 4, chama a atenção o fato de os cadastros virtuais apresentarem os mesmos percentuais (1,7%) que os postos estaduais do SINE, quando se trata de apoio recebido para obter um posto de trabalho. O que se percebe é que os respondentes estão buscando, ainda que de forma tímida, apoio através da Internet. Neste sentido, Castells (1999) descreve a sociedade contemporânea como globalizada e centrada no uso e na aplicação de informação e conhecimento, cuja base material está sendo alterada aceleradamente por uma revolução tecnológica concentrada na tecnologia da informação e em meio a profundas mudanças nas relações sociais, nos sistemas políticos e nos sistemas de valores, o qual se denomina de Sociedade em Rede.

Essa manifestação, tanto dos empregadores quanto dos trabalhadores, aponta para um certo descrédito que esses atores tem em relação ao SINE. Essa preferência em buscar as relações sociais como forma de recrutamento e como forma de busca de emprego acaba, de certa forma, por colaborar para um melhor funcionamento do mercado de trabalho. Embora não seja o ideal.

Um aspecto que deve ser apontado, que impede a efetivação da combinação entre a eficiência econômica e proteção social, é a ausência de diálogo entre a ação de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. Dos participantes do *survey*, 64,9% declararam que não houve encaminhamento e apenas 2,4% dos respondentes foram encaminhados para qualificação profissional por meio de postos de intermediação. Neste sentido, a Tabela 5 revela a falta de articulação entre a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional. Em outros termos, há uma relação de *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica.

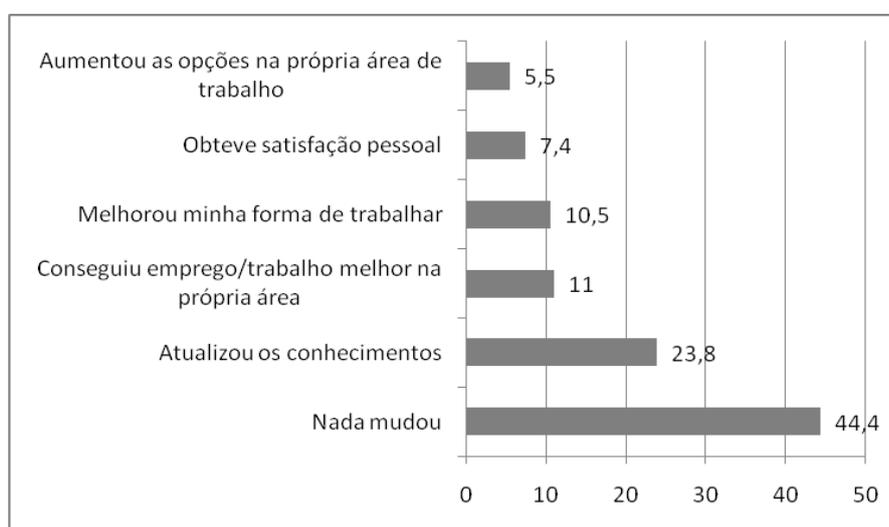
Tabela 5 - Tipo de encaminhamento recebido para qualificação profissional segundo trabalhadores que procuraram o SINE, Brasil, 2009.

Encaminhamento para qualificação profissional	(%)
Não houve encaminhamento	64,9
Posto estadual do SINE	1,8
Posto da Prefeitura	0,6
Entidade Sindical/ONG	2,3
Antigo empregador	9,7
Indicação amigos/familiares/conhecidos	4,8
Iniciativa própria	15,1
Outro	0,8
Total	100,0

Fonte: DATAUnB

Neste contexto, é importante mencionar sobre a ação de qualificação profissional. O que mudou na vida dos trabalhadores após a realização da QSP, segundo os egressos do PNQ 2007.

Figura 2 - Mudanças ocorridas após o curso dos egressos do PNQ 2007 (em percentuais), Brasil, 2009.



Para o Ministério do Trabalho e Emprego (2003), a qualificação profissional aumenta as chances do trabalhador, pois o torna mais competente e amplia as oportunidades de geração de renda. No entanto, embora a educação profissional seja apontada como um

direito do trabalhador, ela não garante o emprego, pois não há postos de trabalho para toda a população economicamente ativa e a figura acima retrata bem a realidade brasileira: 44% dos respondentes mencionaram que nada mudou após terem feito o curso de QSP.

Por outro lado, de acordo com os trabalhadores respondentes da pesquisa com egressos do PNQ, a falta de vagas, a falta de qualificação profissional e a falta de experiência foram consideradas como as maiores dificuldades para conseguir um trabalho.

Tabela 6 - Dificuldade para obtenção de um posto de trabalho segundo os egressos do PNQ 2007, Brasil, 2009

Principal dificuldade para conseguir trabalho	(%)
Falta de vagas na área em que trabalha	26,3
Falta de qualificação profissional	22,3
Falta de experiência	18,6
Falta de escolaridade	11,7
Outros	21,8
Total	100,0

Fonte: DATAUnB

De acordo com o Dieese (1998), a exigência de qualificação e a maior competitividade representam um lado “perverso”. Estando os trabalhadores pressionados pelas mudanças de trabalho e do desemprego, a requalificação profissional torna-se cada vez mais necessária para a permanência no trabalho. A formação profissional se transforma em um critério de seleção e não necessariamente uma exigência do setor de produção. No Brasil ainda é incipiente a articulação entre formação profissional e políticas públicas de educação e emprego.

Aspecto importante abordar, se refere à forma de conhecimento dos cursos de qualificação pelos usuários. Segundo o DATAUnB (2009), na pesquisa quantitativa detectou-se que a forma de conhecimento mais comum dos cursos é por intermédio das relações pessoais, parentes, amigos e conhecidos, como demonstra a tabela abaixo. Essa foi a forma indicada por metade dos egressos. E nos grupos focais a questão da divulgação foi discutida, sendo considerada deficiente. Muitos confirmaram o conhecimento dos cursos por intermédio de sua rede de relações pessoais.

Tabela 7 – Forma de conhecimento do curso pelo egresso do PNQ 2007, Brasil, 2009

Forma de conhecimento do curso		Freq.	Percent.	Percent. Válido
Válido	Posto Estadual do SINE	287	14,1	14,1
	Secretaria de Trabalho do estado	26	2,2	2,2
	CRAS – Centro Regional de Assistência Social/MDS	85	4,2	4,2
	Ministério do Desenvolvimento Social			
	Local que trabalha ou trabalhava	41	2,0	2,0
	Cartaz/Folheto/Folder	84	4,1	4,1
	Indicação de conhecidos/amigos/familiares	1008	49,5	49,5
	TV/Jornal/rádio	245	12,0	12,0
	Outros	242	11,8	11,9
	Total	2038	100,0	100,0
Inválido	NS	1	0,0	
Total		2038	100,0	

Fonte: DATAUnB

Esse percentual de 49,5% revela que os postos de atendimentos não estão cumprindo o seu papel, qual seja, articular as ações do PSD.

Outro aspecto que chamou a atenção no relatório da pesquisa do DATAUnB é que muitos cursos oferecidos têm baixa participação dos beneficiários do Seguro-Desemprego (0,5%), o que revela a pouca articulação entre SD e QSP.

Tabela 8 – Público Preferencial do curso de egresso do PNQ 2007, Brasil, 2009.

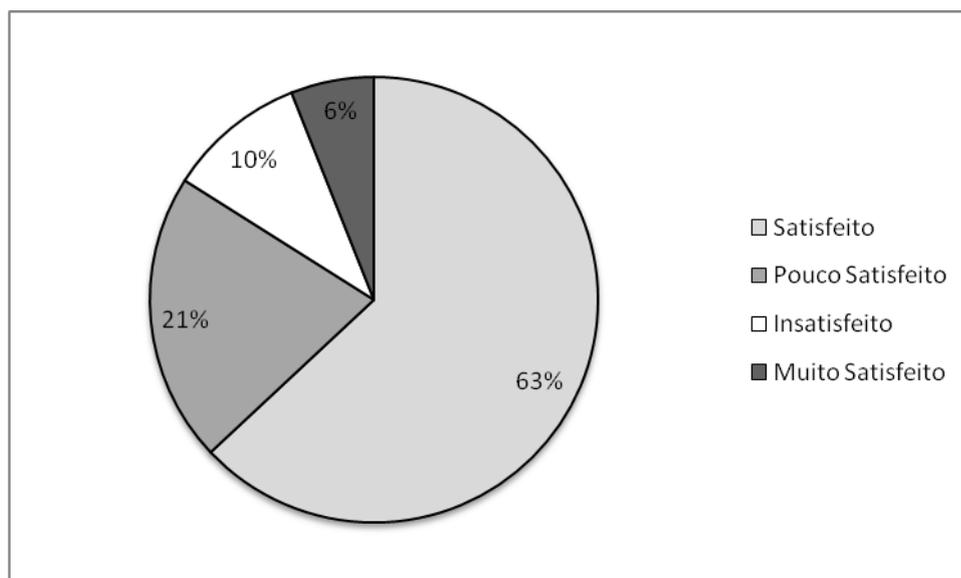
Público Preferencial		Freq.	Percent.	Percent. Válido
Válido	Qualquer pessoa podia fazer	1493	73,2	74,8
	Trabalhadores que recebiam o Seguro-Desemprego	10	0,5	0,5
	Pessoas desempregadas	279	13,7	14,0
	Estagiários	5	0,2	0,2
	Jovens	91	4,4	4,5
	Jovens Aprendizizes	65	3,2	3,2
	Internos e Egressos do sistema penal	2	0,1	0,1
	Trabalhadores da economia solidária	17	0,8	0,8
	Autônomos	12	0,6	0,6
	Pessoas resgatadas de trabalho escravo	8	0,4	0,4
	Portadores de deficiência	16	0,8	0,8
	Participantes do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO	1	0,0	0,0
	Total	1997	98,0	100,0
	Inválido	NS	33	1,6
NR		9	0,4	
Total		42	2,0	
Total		2039	100,0	

Fonte: DATAUnB

Isso reverte em prejuízo de atendimento do público preferencial definido para a QSP: 75% dos egressos afirmaram que seus cursos receberam alunos de qualquer perfil. Os motivos para isso podem estar relacionados aos atrasos no repasse dos recursos aos estados, que prejudica o processo de formação das turmas de acordo com as definições da política de qualificação. Pode significar, ainda, que esse requisito está sendo negligenciado pelas executoras, que terminam por incluir qualquer interessado (DATAUnB, 2009).

Com relação o recebimento do benefício seguro-desemprego, na visão do trabalhador, segundo o DATAUnB (2009), constatou que mais da metade dos trabalhadores (63%) consideram-se satisfeitos com o Seguro-Desemprego. Porém, há um percentual significativo de entrevistados pouco satisfeitos (21%) ou até mesmo insatisfeitos (10%) com o benefício.

Figura 3 - Satisfação com o Seguro-Desemprego (em percentuais), Brasil, 2009



Fonte: DATAUnB

Nos grupos focais com beneficiários do Seguro-Desemprego, os participantes consideraram de grande valia o benefício, tendo em vista que, além de auxiliá-los nas despesas de casa enquanto buscavam outro emprego, alguns – embora poucos – procuraram

aplicar o dinheiro em cursos de qualificação na tentativa de aumentar a possibilidade de empregabilidade²³.

A percepção acima está de acordo com Fajnzylber e Repetto (2009) de que os efeitos do seguro-desemprego evitam quedas repentinas no consumo dos trabalhadores que perdem o seu emprego e o de suas famílias. Da proteção total recebida, uma boa parte vem dos benefícios do seguro-desemprego.

Desta forma, o objetivo contido na Lei que é o de “*prover assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa*”, tem sido contemplado, de certa forma, e reconhecido pelos beneficiários, conforme seus relatos.

Embora a maioria dos usuários comente que estão satisfeito com o benefício, os mesmos apresentam como sugestão o aumento do número de parcelas do seguro-desemprego, bem como que o valor seja equivalente ao valor do salário que recebiam antes da dispensa. Outrossim, para os beneficiários, o seguro-desemprego contribui para dar condições de se reinserirem no mercado de trabalho, bem como em manter os compromissos até que se encontre um novo emprego (DATAUnB, 2009).

O que se verifica é que o PSD cumpre com a proteção social ao trabalhador, todavia, quando se trata de eficiência econômica, ela se mostra insatisfatória. Gerando desta forma, um *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social.

Frente às evidências empíricas, nota-se que as ações do PSD trabalham de forma desarticulada. E dentre as ações, as mais frágeis são a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional; portanto, notam-se evidências do desequilíbrio entre eficiência econômica e proteção social. Por um lado, o benefício pago consegue, de certa forma, atender às necessidades básicas dos beneficiários, mas a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional não conseguem atingir os seus objetivos: recolocação/inserção do trabalhador no mercado de trabalho bem como qualificação do trabalhador para o mercado de trabalho.

²³ Grupos Focais com beneficiários do Seguro-Desemprego, realizado em 27 capitais entre os meses de março a maio de 2009. Avaliação do Programa Seguro-Desemprego, DATAUnB (2009).

Como já apontado no Capítulo 3, uma estratégia para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social seria a criação/implantação de um mecanismo de coordenação de mercado de trabalho que possa oferecer serviços de emprego no sentido de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho.

Outra estratégia seria a criação de um sistema público de emprego com a incorporação de agências de intermediação privadas, organizações sindicais e organizações do terceiro setor. Além disso, a implantação de um sistema de certificação na qualificação profissional contribui para a intermediação de mão de obra. A certificação profissional consistiria em uma estratégia para promover a formação continuada para ampliar as oportunidades de acesso do trabalhador no mercado de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a combinação de eficiência econômica e proteção social tem estado em evidência nos debates acadêmicos, nas reflexões sobre políticas públicas e em outras análises sobre a atuação do Estado. Para a elaboração da dissertação foi fundamental estudar sobre a construção do Estado de Bem-Estar Social. Este fenômeno é um tipo de organização política econômica que coloca o Estado (nação) como agente da promoção social e organizador da economia. Neste sentido, o Estado é o agente regulador do aspecto social, político e econômico de um país.

No Brasil a construção do Estado de Bem-Estar Social não ocorreu de forma efetiva. Os gastos com as políticas sociais não eram consideradas como investimento produtivo. Sendo que a maior parte das políticas adotadas estavam destinadas a minimizar a pobreza, neste sentido as políticas efetivamente capazes de criar uma maior eficiência-econômico produtiva eram desconsideradas.

E diante da pouca conexão entre desenvolvimento econômico e social, sempre houve um *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social. Mas, esse *trade-off*, não ocorre apenas em países em desenvolvimento. Países como a Dinamarca, buscou alternativas para superar o *trade-off*, com a *flexicurity*, estratégia que mistura flexibilidade trabalhista, benefícios aos trabalhadores e políticas ativas.

Conforme se demonstrou, os esforços em superar um *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica nos países da União Européia, representam uma preocupação frequente na busca da reconciliação, eficiência econômica e proteção social, e isso tem se caracterizado como ponto crucial nos desafios dos Estados de bem-estar social, e no Brasil não é diferente.

Segundo Mestriner (2001), enquanto os países capitalistas desenvolvidos construíram o Estado de Bem-Estar Social no modelo keynesiano de economia de mercado, combinando crescimento econômico e pleno emprego com políticas sociais que potencializam a produção e o consumo, forjou-se gradativamente um Estado meritocrático, com a adoção de

uma política seletiva e focalista, voltada às categorias com mais poder de reivindicação. No Brasil, os serviços sociais eram estendidos a alguns trabalhadores, privilegiando-se certas categorias, não sendo dirigido a todos e nem a todas as necessidades.

No Brasil, a construção do Estado de Bem-Estar Social também demonstrou pouca vinculação com o conceito de cidadania de T. Marshall (1967): direitos civis e políticos (direitos de primeira geração) e pelos direitos sociais (direitos de segunda geração).

Por outro lado, houve etapas importantes para que se caminhasse para a construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, principalmente no que diz respeito à proteção aos trabalhadores, como por exemplo, a introdução, no ano de 1965, de um seguro de desemprego, que era concedido pelo Estado aos empregados demitidos em razão da desaceleração econômica. Embora, naquela época, concedido a um número restrito de trabalhadores, não se pode negar que passos foram dados para se estabelecer a proteção social aos trabalhadores. No entanto, apenas nos anos 1930 é que a maioria dos países industrializados passaram a implantar os seus sistemas de seguro-desemprego, quando ele adquire uma funcionalidade econômica, pois se tornou um dos mecanismos importantes de recuperação da demanda agregada.

Outro aspecto importante foi a criação do SINE – Sistema Nacional de Emprego, através do Decreto 76.403 de 1975, que tinha como objetivo a promoção da intermediação de mão de obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o País.

Contudo, tais mecanismos não foram suficientes para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social no Brasil naquela ocasião.

No Brasil, o Programa Seguro-Desemprego, é a política de emprego que mais se aproxima da combinação entre eficiência econômica e proteção social, pois apresenta a atuação simultânea entre políticas ativas e políticas passivas. E essa combinação consta na lei do PSD, onde traz os seguintes objetivos: a) a concessão de auxílio financeiro temporário em forma de pagamento do benefício seguro-desemprego aos trabalhadores dispensados sem justa causa e, b) o auxílio aos trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Desta

forma, a lei prevê a combinação de políticas ativas e passivas, e essa combinação é uma estratégia promissora para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social.

Todavia, embora haja a combinação entre eficiência econômica e proteção social elencados na legislação, essa combinação ocorre de forma parcial na implementação da política.

No aspecto formal do Programa Seguro-Desemprego o que se verificou é que, a combinação entre eficiência econômica e proteção social é contemplada. Em seu arcabouço legal, desde 1994, o PSD antecipa o que seria a superação de um *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica, ao estabelecer a integração entre seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

Além da Lei 8900/94, outros amparos legais também prevêem a combinação entre eficiência econômica e proteção social, tais como a Lei 7998/90, que prevê a concessão de bolsa qualificação, o Decreto n. 76.403 de 1975 que institui o SINE, a Resolução 376 de dezembro de 2003 que institui o Plansine e a Lei 8019/90, que estabelece que, pelo menos 40% da arrecadação do PIS e do Pasep, serão repassados ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico

Contudo, com a elaboração da dissertação, foi possível verificar que, embora haja a previsão dessa combinação na lei, há evidências de que, quando analisada no âmbito da gestão e da execução do PSD, essa combinação ocorre de maneira parcial. Na gestão do PSD, um fator que impede a efetivação da combinação está relacionado com a governança. O PSD pauta-se na participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e o seu desenho está embasado na ação coordenada dos três níveis de governo e de diferentes setores governamentais e não governamentais, bem como das CEEs e CMEs.

Todavia, o que se verificou é que os SINEs não possuem capilaridade satisfatória para atender um maior número de trabalhadores e que os recursos repassados para as ações do PSD são diferenciados, sendo que o seguro-desemprego é a ação que mais recebe recursos. Essa distribuição diferenciada de recursos afeta a efetivação da combinação entre eficiência econômica e proteção social.

A ampliação de SINEs, agências municipais e estaduais de emprego, poderia contribuir para atender um maior número de trabalhadores, ampliando a proteção social a esses trabalhadores que precisariam dar entrada no benefício. Por outro lado, poderiam contribuir também para aumentar a eficiência econômica, com a oferta de serviços de intermediação de mão de obra e encaminhamento para cursos de qualificação profissional.

Com relação ao repasse de recursos, o fato do SD receber mais recursos que as demais ações, ocasiona um desequilíbrio entre as mesmas, visto que a proteção social é mais assistida que as demais.

A pouca participação ou pouca atuação dos CEEs e dos CMEs também implica no *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social. E essa ausência fere os princípios elencados na Constituição Federal de 1988, em que os Conselhos e Comissões correspondem à manifestação concreta do mandato descentralizador e participativo.

Esses fatores refletem na gestão do PSD. Da forma que se apresenta atualmente, com baixa capilaridade, repasse de recursos diferenciados para as ações de SD, IMO e QSP e a pouca participação dos CEEs e CMEs, a governança passa longe do conceito do que seria o ideal de gestão, cujo fenômeno é mais amplo que governo, visto que abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Como já mencionado anteriormente, a combinação entre eficiência econômica e proteção social é observada na legislação, contudo quando se refere à execução, percebeu-se que essa combinação ocorre de forma parcial.

Na execução do PSD pode-se verificar que a proteção social é contemplada. Um indicador de proteção social se refere à satisfação com o SD. Dos entrevistados (63%) se dizem satisfeitos com o benefício.

Mesmo havendo mais da metade dos beneficiários dizendo que estão satisfeitos com o benefício, reivindicaram aumento das parcelas, bem como que o valor seja igual ao salário recebido antes da demissão. Isso reflete num anseio por aumento da proteção social.

Por outro lado, se a proteção social é observada, a eficiência econômica não tem tido a atenção devida. E isso se verifica através dos resultados pouco satisfatório com relação a recolocação/inserção de trabalhadores no mercado de trabalho, onde 1,7% dos trabalhadores receberam apoio do SINE/Postos atendimentos para conseguir emprego.

Outro aspecto que revela a combinação parcial entre eficiência econômica e proteção social no PSD é a ausência de diálogo entre a ação de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional. Dos participantes do *survey*, apenas 2,4% dos respondentes foram encaminhados para qualificação profissional por meio de postos de intermediação.

A ausência de articulação entre QSP e SD também implica na combinação parcial entre eficiência econômica e proteção social: muitos cursos oferecidos tem baixa participação dos beneficiários do Seguro-Desemprego (0,5%).

O fato de 44% dos respondentes mencionaram que nada mudou após terem feito o curso de QSP, é um indicativo do problema da efetividade dos cursos de QSP. Desta forma a baixa efetividade desses cursos dificulta a relação entre QSP e eficiência econômica por meio de aumento da produtividade de trabalho.

Diante disso, os dados utilizados na dissertação revelaram a desarticulação entre as ações de SD, IMO e QSP e essa ausência de articulação impede a combinação entre eficiência econômica e proteção social.

O que se notou é que embora a combinação esteja no desenho da política, na gestão e na execução ocorre a combinação de forma insuficiente.

E duas possíveis estratégias para superar o *trade-off* entre eficiência econômica e proteção social seria a criação/implantação de um mecanismo de coordenação de mercado de trabalho que possa oferecer serviços de emprego no sentido de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho.

A segunda estratégia seria a criação de um sistema público de emprego com a incorporação de agências de intermediação privadas, organizações sindicais e organizações do terceiro setor. Além disso, a implantação de um sistema de certificação na qualificação

profissional contribui para a intermediação de mão de obra. A certificação profissional consistiria em uma estratégia para promover a formação continuada para ampliar as oportunidades de acesso do trabalhador no mercado de trabalho. Mas, tais aspectos serão discutidos em uma futura pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. **Brasil, um caso à parte**. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, da CEPAL/ILPES. Santiago do Chile, janeiro de 2004. Disp. Em http://federativo.bndes.gov.br/%5cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0002437.pdf. ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a federação? Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 24, junho de 2005, p. 29-40.

APARECIDA, C. A. **A Fundação Leão XIII e a consolidação do mito moral favelada**. Poder e trabalho – Experiências em história comparada. Fábio de Souza (org). Rio de Janeiro, Mauad X, 2008.

ARRETECH, M. **Emergência e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social: teorias explicativas**. In: BID, Rio de Janeiro, nº 39, 1995, p.3-40.

AZEREDO, B; RAMOS, C. A. **Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. planejamento e políticas públicas** Nº 12 - JUN/DEZ DE 1995.

BALESTRO, M; MARINHO, D.; KOYANAGI, R. **Programa Seguro Desemprego: o desafio**

para equilibrar proteção social e eficiência econômica. 33º Encontro Anual da Anpocs 0682-2 – GT 32 – Processo decisório e acesso a bens e serviços públicos, 2009.

_____ ; REYMÃO, A. E. N. **Integração do Seguro-desemprego como superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil**. REPAM, 2009.

BANCO MUNDIAL. Título: **Governance and Development**. Fonte: Washington, D.C; World Bank; 1992.

BARBOSA, A. F. **O programa seguro desemprego como parte das políticas de emprego no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, n. 7, maio de 1997.

BRANDÃO, L.G.Q. **Qualificação Profissional**. Tec Ciência – Educação, Ciência e Tecnologia, 2009. Disponível no site: <http://tecciencia.ufba.br/ensino-tecnico/qualificacao-profissional>

BAZÍLIO, J. K. Supervisão de Afonso, J. R e Najberg, S. **Uma análise da saúde econômica e financeira do FAT**. Relatório para a Fundação Universitária de Brasília, maio, 2009.

BECKER, G. S. **Human Capital**. 3ed.Publicação New York :Nat Bur Econ Res,1993.

BENDIX, R. **Construção Nacional e Cidadania – estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: EdUsp, 1996.

BRASIL, **Lei 8900, de 30 jun. de 1994. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei n. 7998, de 11 de jan. de 1990**. Disponível no site: www.planalto.gov.br/ccivil/18900.htm

CACCIAMALI, M. C.; LIGIÉRO, A. P.; MATOS, F. **Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão-de-obra.** Publicado em *Idéias e Tendências em Foco*, v. 1, p. 09-48, 2008

CANO, D. J. **Poder, participação e descentralização nas políticas públicas.** Módulo Teoria política. Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho e renda no Brasil/organizadores Arno Vogel, Silvia C. Yannoulas. SP: Editora Unesp, 2001.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999

CHAHAD, J. P. Z.; AZEREDO, B. **O Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego: diagnóstico e Sugestões para o seu aperfeiçoamento.** Texto para discussão nº 8, do Centro de Estudos de Políticas Públicas. 1992. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

CHAHAD, J. P. Z. **O seguro-desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro.** 1999. Artigo disponível no site: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdadepobrezabrasil/capitulo20.pdf>.

CAVALCANTI, J. C. **Eficiência versus eqüidade.** *Jornal do Commercio - Recife*, 11 de setembro de 1998

CHANG, H. J. **Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

COMISSÃO EUROPÉIA. Livro Verde - **Parceria para uma nova organização do trabalho.** Boletim da União Européia. Suplemento 4/97. COM(97) 128. 1997. Disponível em: <http://europa.eu/documents/comm/green_papers/index_pt.htm#1997> Acesso em:

DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição** / Robert A. Dahl; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. - 1. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. - (Clássicos; 9).

DATAUnB. **Relatório Consolidado da Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego.** Brasília, 2009.

DELGADO, I. **Variedades de Capitalismo e Política Industrial: O caso brasileiro em perspectiva comparada.** Buenos Aires: Universidad Nacional de Trê de Febrero, 2008.

_____. **(Des)caminhos e janelas de oportunidades: as reformas previdenciárias na América Latina.** Vera Schattan COELHO (org.). *A reforma da previdência social na América Latina.* Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2003. 255 páginas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 20, número 57. Páginas – 195/199.

DIAS, J. S. **Suécia – Estado de Bem-Estar Social e nova economia. Informação Internacional.** *Análise Econômica e Política*, v. 01, 2000.

DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos socioeconômicos. **Os desafios para 1996.** Janeiro e fevereiro de 1996. Disponível no site: www.dieese.org.br.

_____. **Formação profissional: um novo espaço de negociação.** Série Pesquisa Dieese n. 14, mai/98. São Paulo, 1998.

_____. **Política Industrial no Brasil: o que é nova política industrial.** Nota Técnica. N. 11. Dez. 2006.

DINIZ, E.. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90.** In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. **O Estado de Bem-Estar Social no Brasil, características e perspectivas.** IN: Revista da ANPOCS, n. 12, 1988.

_____. **Estado de Bem-Estar Social, Crise e Gestão da crise.** IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.3, nº 6, São Paulo: ANPOCS, 1988, P.53-78.

DRAIBE, S. M; RIESCO, M.. **Estado de Bienestar en América Latina desde na perspectiva histórica.** DRAIBE_RIESCO v. 20 Junio-05

DUPAS, G. **A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto.** Estud. av. vol.12 no.33 São Paulo May/Aug. 1998.

DURKHEIM, É.. **Da divisão do trabalho social.** [tradução Eduardo Brandão]. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State.** Revista Lua Nova nº24, Centro de Estudos Contemporâneos. Cedec, São Paulo, 1991.

FAJNZYLBER, E.; REPETTO A. **Instrumentos Alternativos para a Proteção Social.** Capítulo 2. CARDOSO, F. H; FOXLEY (editores). América Latina Desafios da Democracia e do desenvolvimento. Políticas sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Elsevier; SP : iFHC, 2009.

FERRAZ, J.C. **BNDES busca novas fontes de financiamento.** Bank Information Center, 2009.

FIORI, J. L. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crise.** Série Estudos em Saúde Coletiva, n. 117. Rio de Janeiro: UERJ/MS, 1995.

FLEURY, S. **Em busca de uma teoria do Welfare State.** IN: Estado sem cidadãos. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994, p.101-118.

FRITZ, V.; MENOCA, A. R. **Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda.** Development Policy Review, 2007, 25 (5): 531-552. Journal compilation © 2007 Overseas Development Institute. Published by Blackwell Publishing, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento. Enfoque interdisciplinar.** Editora Nacional: São Paulo, 1980.

GANSMANN, H. **Labor flexibility, social protection and unemployment in European Societies**, 2(3) 2000.

_____. **Labor force mobilization and the feasibility of comprehensive Estado de Bem-Estar Sociais**. Oct 2003, Berlin.

GONÇALVES, A. **O conceito de governança**. XIV Encontro do Conpedi, 2005.

GONZAGA DE SOUSA, L. **Ensaio de Economia**, edição eletrônica, 2004. Texto completo no site www.eumed.net/cursecon/libreria/.

GRANOVETTER, M. **Le marché autrement**. Paris: Desclée de Brouwer, 2000

HALVORSEN, K. **How to combat unemployment?** Centre for Social Research and Documentation, Oslo University College Keynote speech session III. A positive outlook. Cost A 13 Conference Social Policy, Marginalisation and Citizenship Aalborg University, Aalborg, Denmark 2-4 november 2001.

HAUSERMANN, S.; PALIER, B. **The State of the art. The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies**. Socio-Economic Review (2008) 6, 559–586. Advance Access publication May 21, 2008

HONDA, F. Y. **Welfare State**. Disponível no site: intervox.nce.ufrj.br/~ballin/welfare.doc. (s.d)

LEIBFRIED, S. and RIEGER, E. **Limits to Globalization Polity**. Cambridge, Polity Press, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MARTINEZ, D. **Política de Empleo en el Mercosur**. O.I.T, Buenos Aires, 2004.

MEDEIROS, M. **Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos 1930 aos anos 1990**. Texto para discussão nº 852 Brasília: IPEA. 2001.

MEHEDFF, C.G. **A construção da política pública de trabalho e renda**. Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil/organizadores Arno Vogel, Silvia C. Yannoulas. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

_____. **Trabalho, Renda e Participação Social: questões básicas para atuação de conselheiros e técnicos municipais**. Brasília: Plano Editora, 2002.

MELLER, P. **Problemas e Dilemas dos Mercados de Trabalho Latino-Americanos**. Capítulo 9. CARDOSO, F. H; FOXLEY (editores). América Latina Desafios da Democracia e do desenvolvimento. Governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise. Rio de Janeiro: Elsevier; SP : iFHC, 2008.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Plano Nacional de Qualificação 2003-2007**. Orientações para elaboração dos Projetos Especiais de Qualificação PROESQ. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Brasília, 2007.

_____. **Emprego no Brasil: diagnósticos e políticas**. Brasília, março 1998.

_____. **Termo de Referência para avaliação da qualificação técnica de entidades executoras a serem contratadas no âmbito dos Convênios únicos do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda**. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Brasília, março, 2005.

_____. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007**. Brasília: MTE, SPPE, 2003, 56 páginas.

MORAES SILVA, M. A. **O ESTADO E A REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO** Perspectivas, São Paulo 7:1-11, 1984.

OCDE. **Labour Market Policies and the Public Employment Service: Main Characteristics and New Challenges**. Prague Conference, July 2000.

OFFE, C. **Advanced capitalism and the Welfare State**. In: *Politics and Society*, v. 4, p. 479-488, 1972.

OLIVEIRA, R. V. **Desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil e os dilemas da participação e controle sociais**. Espaço do Currículo, v.3, n.1, pp.22-51, Março-Setembro/2009.

ORELLANO , V. I. F; PAZELLO, E. T. **Evolução e determinantes da rotatividade da mão-de-obra nas firmas da indústria paulista na década de 1990**. Pesquisa e Planejamento Econômico | ppe | v.36 | n.1 | abr 2006

PAIVA, Luís Henrique (2008). **Políticas passivas de emprego - características, despesas, focalização e impacto sobre a pobreza**. *Sinais Sociais*. Rio de Janeiro: SESC. v.3, n. 7, p. 96-121. Maio-agosto.

PASSOS, A. F.; NEVES JR., L. F.; PAIVA, L.H. **A focalização das políticas de emprego e renda**. Planejamento e política pública, PPP. Nº 25, jun/dez. 2002.

PIERSON, C. **‘Late Industrialisers’ and the Development of the Estado de Bem-Estar Social**. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). *Draft, March 2003*.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade. Novos caminhos para a inclusão social**. 1ª Ed. Editora Cortez: São Paulo, 2002.

RAMOS, C.A. **Políticas de geração de emprego e renda justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira.** Série texto para discussão. Departamento of Economics Working Paper 277, University of Brasilia, february, 2003.

RAMOS, C.A.; FREITA, P.S. **Sistema Público de Emprego: Objetivos, Eficiência e Eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil).** IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, julho de 1998.

RAMOS L., R. A. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

REAPN Rede Européia Anti-Pobreza. **Flexi-segurança: o melhor de dois mundos?** N. 09, outubro de 2006. Disponível no site: www.reapn.org/download.php?file=265

RIZZOTI, M.L.A. **A construção do sistema de proteção social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social.** (s.d). Disponível no site: <http://sistenet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf>

ROBERTT, P. **A busca de um novo regime da força de trabalho em uma empresa de laticínios uruguaia.** Civitas Revista de Ciências Sociais. V. 07. N. 01. Jan/jun. Porto Alegre, 2007.

ROSENAU, J. N. **“Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”.** In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.* Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000

SACCOMANDI, H. **Dinamarca exemplo de flexibilidade trabalhista.** Seleção: Diário de notícias nacionais. Valor Econômico, 14/09/2007.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil PósConstituinte.** In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

SEIBEL, E. J. **O declínio do Welfare State e a emergência do estado prisional. Tempos de um novo puritanismo.** Civitas. Porto Alegre. V. 5, n. 1. Jan-Jun, 2005.

SILVA E SILVA, M. O. **Teorias Explicativas sobre a emergência e do desenvolvimento do Welfare State.** Revista Política e Trabalho 15: UFP. Set/1999.

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **O desastre social** – Emir Sader (org). Coleção “Os porquês da desordem mundial”. Rio de Janeiro. Record, 2003.

SOUSA, J. M. C. **A construção histórica recente do welfare state brasileiro e suas vicissitudes.** dez/2009. disponível no site: <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/a-construcao-historica-recente-do-welfare-state-brasileiro-e-suas-vicissitudes/36514/>

TRIGILIA, C. **Economic Sociology: State, Market and Society in Modern Capitalism.** Blackwell Publishers: Oxford, 2002.

VIEBROCK, E. et CLASEN, J. **Flexicurity and welfare reform: a review in Socio-economic Review**, 7, pp. 305-331, 2009.

VODOPIVEC, M. **Introducing unemployment insurance to developing countries.** IZA. Policy Paper n. 06, april 2009.

VOGEL, A; YANNOULAS, S. C. **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho e renda no Brasil/organizadores Arno Vogel, Silvia C. Yannoulas.** SP: Editora Unesp, 2001.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism; firms, markets, relational contracting.** New York: Free Press, 1985

WILTHAGEN, T. e ROGOWSKI, R. **Legal regulation of transitional labour markets.** In SCHMID, G. e GAZIER, B. (Eds.) *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour market.* Cheltenham: Edward Elgar, p.233-273, 2002.

WILTHAGEN, T. **The flexibility-security nexus: new approaches to regulating employment and labour markets,** OSA Working Paper WP2002-18.

ANEXOS

LEI Nº 8.900, DE 30 DE JUNHO DE 1994.

Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º O programa do seguro-desemprego tem por finalidade:

I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta;

II - auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional."

Art. 2º O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado por um período máximo variável de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, cuja duração será definida pelo Codefat.

1º O benefício poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, observado o disposto no artigo anterior.

2º A determinação do período máximo mencionado no *caput* deste artigo observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos trinta e seis meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego:

I - três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, no período de referência;

II - quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, no período de referência;

III - cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo vinte e quatro meses, no período de referência.

3º A fração igual ou superior a quinze dias de trabalho será havida como mês integral, para os efeitos do parágrafo anterior.

4º O período máximo de que trata o *caput* poderá ser excepcionalmente prolongado em até dois meses, para grupos específicos de segurados, a critério do Codefat, desde que o gasto adicional representado por este prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, dez por cento do montante da Reserva Mínima de Liquidez, de que trata o § 2º do art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991.

5º Na determinação do prolongamento do período máximo de percepção do benefício do seguro-desemprego, o Codefat observará, dentre outras variáveis, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego no País e o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores.

Art. 3º Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

Marcelo Pimentel

LEI Nº 8.019 - DE 11 DE ABRIL DE 1990 - DOU DE 12/4/90

Altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, será destinada, a cada ano, à cobertura integral das necessidades do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de que trata o art. 10 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Art. 2º Conforme estabelece o § 1º do art. 239 da Constituição Federal, pelo menos 40% da arrecadação mencionada no artigo anterior serão repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.

§ 1º Os recursos repassados ao BNDES na forma do caput deste artigo serão corrigidos, mensalmente, pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

§ 2º O BNDES remunerará os recursos recebidos na forma do caput deste artigo com juros de 5% ao ano, calculados sobre o saldo médio diário dos repasses, corrigido na forma do parágrafo anterior.

§ 3º A taxa de juros referida no parágrafo anterior poderá ser elevada, por decisão do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), para, no máximo, 6% ao ano.

§ 4º Correrá por conta do BNDES o risco das operações financeiras realizadas com os recursos mencionados no caput deste artigo.

Art. 3º Os juros de que trata o § 2º do artigo anterior serão recolhidos ao FAT a cada semestre, até o décimo dia útil subsequente a seu encerramento.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à correção monetária, com base na variação do BTN Fiscal, os recursos não recolhidos nos prazos previstos neste artigo.

Art. 4º A arrecadação das contribuições ao PIS e ao Pasep será efetuada através de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), nas condições estabelecidas pela legislação em vigor.

Art. 5º A alínea b do inciso IV do art. 69 da Lei nº 7.799, de 10 de julho de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"b) para o PIS e o Pasep, até o dia cinco do terceiro mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador, exceção feita às modalidades especiais (Decreto-Lei nº 2.445, de

29 de junho de 1988, arts. 7º e 8º), cujo prazo será o dia quinze do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador."

Art. 6º O Tesouro Nacional repassará mensalmente recursos ao FAT, de acordo com programação financeira para atender aos gastos efetivos daquele Fundo com seguro-desemprego, abono salarial e programas de desenvolvimento econômico do BNDES (**Artigo modificado pela Lei nº 10.199 - 14/02/2001 - DOU DE 16/02/2001**)

Art. 7º Em caso de insuficiência de recursos para o Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, decorrente do efetivo aumento destas despesas, serão recolhidas ao FAT, pelo BNDES, a cada exercício, as seguintes parcelas dos saldos de recursos repassados para financiamento de programas de desenvolvimento econômico:

I - no primeiro e segundo exercícios, até 20%; II - do terceiro ao quinto exercícios, até 10%; III - a partir do sexto exercício, até 5%.

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos do caput deste artigo incidirão sobre o saldo ao final do exercício anterior, assegurada a correção monetária até a data do recolhimento.

§ 2º Caberá ao Codefat definir as condições e os prazos de recolhimento de que trata o caput desta artigo.

Art. 8º A remuneração mencionada no parágrafo único do art. 15 da Lei nº 7.998, de 1990, constitui receita do FAT.

Parágrafo único. Compete ao Codefat estabelecer os prazos de recolhimento e o período-base de apuração da receita mencionada no caput deste artigo.

Art. 9º As disponibilidades financeiras do FAT poderão ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, através do Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. O resultado das aplicações referidas no caput deste artigo constitui receita do FAT.

Art. 10. O art. 28 da Lei nº 7.998, de 1990, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 28. No prazo de trinta dias as contribuições ao PIS e ao Pasep, arrecadadas a partir de 5 de outubro de 1988 e não utilizadas nas finalidades previstas no art. 239 da Constituição Federal, serão recolhidas como receita do FAT."

Art. 11. Os recursos do PIS e do Pasep repassados ao BNDES, ao amparo do § 1º do art. 239 da Constituição Federal, antes da vigência da Lei nº 7.998, de 1990, acrescidos de correção monetária pela variação do IPC e de juros de 5% ao ano, constituirão direitos do FAT e serão contabilizados na forma do disposto no art. 2º desta lei.

Art. 12. O valor do abono a ser pago pelo FAT, nos casos de empregados participantes do Fundo de Participação PIS/Pasep, corresponderá à diferença entre o salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento e os rendimentos de suas contas individuais, apurados na forma das alíneas b e c do art. 3º da Lei Complementar nº 26, de 11 de agosto de 1975.

Parágrafo único. O pagamento do rendimento das contas individuais mencionadas no caput deste artigo é de competência do Fundo de Participação PIS/Pasep.

Art. 13. A operacionalização do Programa Seguro Desemprego, no que diz respeito às atividades de pré-triagem e habilitação de requerentes, auxílio aos requerentes e segurados na busca de novo emprego, bem assim às ações voltadas para reciclagem profissional, será executada prioritariamente em articulação com os Estados e Municípios, através do Sistema Nacional de Emprego (Sine), nos termos da lei.

Parágrafo único. O Ministério do Trabalho poderá requisitar servidores, técnicos e administrativos, da Administração Federal direta, das autarquias, das fundações públicas e do Governo do Distrito Federal, para o desempenho das tarefas previstas no caput deste artigo e no art. 20 da Lei nº 7.998, de 1990, ouvida a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

Art. 14. (Vetado).

Art. 15. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Ficam revogados os arts. 16, 17 e 29 da Lei nº 7.998, de 1990, e demais disposições em contrário.

Brasília, 11 de abril de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR
Zélia M. Cardoso de Mello
Antônio Magri

LEI Nº 7.998, DE 11 DE JANEIRO DE 1990.

Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regula o Programa do Seguro-Desemprego e o abono de que tratam o inciso II do art. 7º, o inciso IV do art. 201 e o art. 239, da Constituição Federal, bem como institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

DO PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO

Art. 2º O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:

I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; (Redação dada pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

II - auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Art. 2º-A. Para efeito do disposto no inciso II do art. 2º, fica instituída a bolsa de qualificação profissional, a ser custeada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, à qual fará jus o trabalhador que estiver com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo celebrado para este fim. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Art. 2º-B. Em caráter excepcional e pelo prazo de seis meses, os trabalhadores que estejam em situação de desemprego involuntário pelo período compreendido entre doze e dezoito meses, ininterruptos, e que já tenham sido beneficiados com o recebimento do Seguro-Desemprego, farão jus a três parcelas do benefício, correspondente cada uma a R\$ 100,00 (cem reais). (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

§ 1º O período de doze a dezoito meses de que trata o **caput** será contado a partir do recebimento da primeira parcela do Seguro-Desemprego. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

§ 2º O benefício poderá estar integrado a ações de qualificação profissional e articulado com ações de emprego a serem executadas nas localidades de domicílio do beneficiado. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

§ 3º Caberá ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT o estabelecimento, mediante resolução, das demais condições indispensáveis ao recebimento do benefício de que trata este artigo, inclusive quanto à idade e domicílio do empregador ao qual o trabalhador estava vinculado, bem como os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Art. 2º-C O trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, será dessa situação resgatado e terá direito à percepção de três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada, conforme o disposto no § 2º deste artigo.(Artigo incluído pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

§ 1º O trabalhador resgatado nos termos do **caput** deste artigo será encaminhado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

§ 2º Caberá ao CODEFAT, por proposta do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, estabelecer os procedimentos necessários ao recebimento do benefício previsto no **caput** deste artigo, observados os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT, ficando vedado ao mesmo trabalhador o recebimento do benefício, em circunstâncias similares, nos doze meses seguintes à percepção da última parcela.(Parágrafo incluído pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa;

II - ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973;

IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e

V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Art. 3º-A. A periodicidade, os valores, o cálculo do número de parcelas e os demais procedimentos operacionais de pagamento da bolsa de qualificação profissional, nos termos

do art. 2º-A desta Lei, bem como os pré-requisitos para habilitação serão os mesmos adotados em relação ao benefício do Seguro-Desemprego, exceto quanto à dispensa sem justa causa. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Art. 4º O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por um período máximo de 4 (quatro) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis) meses, contados da data de dispensa que deu origem à primeira habilitação.

Parágrafo único. O benefício do seguro-desemprego poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, satisfeitas as condições arroladas no art. 3º desta Lei, à exceção do seu inciso II.

Art. 5º O valor do benefício será fixado em Bônus do Tesouro Nacional (BTN), devendo ser calculado segundo 3 (três) faixas salariais, observados os seguintes critérios:

I - até 300 (trezentos) BTN, multiplicar-se-á o salário médio dos últimos 3 (três) meses pelo fator 0,8 (oito décimos);

II - de 300 (trezentos) a 500 (quinhentos) BTN aplicar-se-á, até o limite do inciso anterior, a regra nele contida e, no que exceder, o fator 0,5 (cinco décimos);

III - acima de 500 (quinhentos) BTN, o valor do benefício será igual a 340 (trezentos e quarenta) BTN.

§ 1º Para fins de apuração do benefício, será considerada a média dos salários dos últimos 3 (três) meses anteriores à dispensa, devidamente convertidos em BTN pelo valor vigente nos respectivos meses trabalhados.

§ 2º O valor do benefício não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo.

§ 3º No pagamento dos benefícios, considerar-se-á:

I - o valor do BTN ou do salário mínimo do mês imediatamente anterior, para benefícios colocados à disposição do beneficiário até o dia 10 (dez) do mês;

II - o valor do BTN ou do salário mínimo do próprio mês, para benefícios colocados à disposição do beneficiário após o dia 10 (dez) do mês.

Art. 6º O seguro-desemprego é direito pessoal e intransferível do trabalhador, podendo ser requerido a partir do sétimo dia subsequente à rescisão do contrato de trabalho.

Art. 7º O pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso nas seguintes situações:

I - admissão do trabalhador em novo emprego;

II - início de percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio-acidente, o auxílio suplementar e o abono de permanência em serviço;

III - início de percepção de auxílio-desemprego.

Art. 7º-A. O pagamento da bolsa de qualificação profissional será suspenso se ocorrer a rescisão do contrato de trabalho. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Art. 8º O benefício do seguro-desemprego será cancelado:

I - pela recusa, por parte do trabalhador desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior;

II - por comprovação de falsidade na prestação das informações necessárias à habilitação;

III - por comprovação de fraude visando à percepção indevida do benefício do seguro-desemprego;

IV - por morte do segurado.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I a III deste artigo, será suspenso por um período de 2 (dois) anos, ressalvado o prazo de carência, o direito do trabalhador à percepção do seguro-desemprego, dobrando-se este período em caso de reincidência.

Art. 8º-A. O benefício da bolsa de qualificação profissional será cancelado nas seguintes situações: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

I - fim da suspensão contratual e retorno ao trabalho; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

II - por comprovação de falsidade na prestação das informações necessárias à habilitação; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

III - por comprovação de fraude visando à percepção indevida da bolsa de qualificação profissional; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

IV - por morte do beneficiário. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Art. 8º-B. Na hipótese prevista no § 5º do art. 476-A da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, as parcelas da bolsa de qualificação profissional que o empregado tiver recebido serão descontadas das parcelas do benefício do Seguro-Desemprego a que fizer jus, sendo-lhe garantido, no mínimo, o recebimento de uma parcela do Seguro-Desemprego. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Art. 8º-C. Para efeito de habilitação ao Seguro-Desemprego, desconsiderar-se-á o período de suspensão contratual de que trata o art. 476-A da CLT, para o cálculo dos períodos de que tratam os incisos I e II do art. 3º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

DO ABONO SALARIAL

Art. 9º É assegurado o recebimento de abono salarial no valor de um salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que:

I - tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base;

II - estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no Fundo de Participação PIS-Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.

Parágrafo único. No caso de beneficiários integrantes do Fundo de Participação PIS-Pasep, serão computados no valor do abono salarial os rendimentos proporcionados pelas respectivas contas individuais.

DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

Art. 10. É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

Parágrafo único. O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, subordinando-se, no que couber, à legislação vigente.

Art. 11. Constituem recursos do FAT:

I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep;

II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações;

III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos;

IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal.

V - outros recursos que lhe sejam destinados.

Art. 12. (Vetado).

Art. 13. (Vetado).

Art. 14. (Vetado).

Art. 15. Compete aos Bancos Oficiais Federais o pagamento das despesas relativas ao Programa do Seguro-Desemprego e ao abono salarial conforme normas a serem definidas pelos gestores do FAT. (Vide lei nº 8.019, de 12.5.1990)

Parágrafo único. Sobre o saldo de recursos não desembolsados, os agentes pagadores remunerarão o FAT, no mínimo com correção monetária.

GESTÃO

Art. 18. É instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 200')

§ 3º Os representantes dos trabalhadores serão indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores; e os representantes dos empregadores, pelas respectivas confederações.

§ 4º Compete ao Ministro do Trabalho a nomeação dos membros do Codefat.

§ 6º Pela atividade exercida no Codefat seus membros não serão remunerados.

Art. 19. Compete ao Codefat gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias:

I - (Vetado).

II - aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do abono salarial e os respectivos orçamentos;

III - deliberar sobre a prestação de conta e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT;

IV - elaborar a proposta orçamentária do FAT, bem como suas alterações;

V - propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência;

VI - decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno;

VII - analisar relatórios do agente aplicador quanto à forma, prazo e natureza dos investimentos realizados;

VIII - fiscalizar a administração do fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e quaisquer outros atos;

IX - definir indexadores sucedâneos no caso de extinção ou alteração daqueles referidos nesta Lei;

X - baixar instruções necessárias à devolução de parcelas do benefício do seguro-desemprego, indevidamente recebidas;

XI - propor alteração das alíquotas referentes às contribuições a que alude o art. 239 da Constituição Federal, com vistas a assegurar a viabilidade econômico-financeira do FAT;

XII - (Vetado);

XIII - (Vetado);

XIV - fixar prazos para processamento e envio ao trabalhador da requisição do benefício do seguro-desemprego, em função das possibilidades técnicas existentes, estabelecendo-se como objetivo o prazo de 30 (trinta) dias;

XV - (Vetado);

XIV - (Vetado);

XVII - deliberar sobre outros assuntos de interesses do FAT.

Art. 20. A Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo será exercida pelo Ministério do Trabalho, e a ela caberão as tarefas técnico-administrativas relativas ao seguro-desemprego e abono salarial.

Art. 21. As despesas com a implantação, administração e operação do Programa do Seguro-Desemprego e do abono salarial, exceto as de pessoal, correrão por conta do FAT.

Art. 22. Os recursos do FAT integrarão o orçamento da seguridade social na forma da legislação pertinente.

DA FISCALIZAÇÃO E PENALIDADES

Art. 23. Compete ao Ministério do Trabalho a fiscalização do cumprimento do Programa de Seguro-Desemprego e do abono salarial.

Art. 24. Os trabalhadores e empregadores prestarão as informações necessárias, bem como atenderão às exigências para a concessão do seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial, nos termos e prazos fixados pelo Ministério do Trabalho.

Art. 25. O empregador que infringir os dispositivos desta Lei estará sujeito a multas de 400 (quatrocentos) a 40.000 (quarenta mil) BTN, segundo a natureza da infração, sua extensão e intenção do infrator, a serem aplicadas em dobro, no caso de reincidência, oposição à fiscalização ou desacato à autoridade.

§ 1º Serão competentes para impor as penalidades as Delegacias Regionais do Trabalho, nos termos do Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

§ 2º Além das penalidades administrativas já referidas, os responsáveis por meios fraudulentos na habilitação ou na percepção do seguro-desemprego serão punidos civil e criminalmente, nos termos desta Lei.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26. (Vetado).

Art. 27. A primeira investidura do Codefat dar-se-á no prazo de 30 (trinta) dias da publicação desta Lei.

Art. 28. No prazo de trinta dias as contribuições ao PIS e ao Pasep, arrecadadas a partir de 5 de outubro de 1988 e não utilizadas nas finalidades previstas no art. 239 da Constituição Federal, serão recolhidas como receita do FAT. (Redação dada pela Lei nº 8.019, de 11/04/90)

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 30. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias e apresentará projeto lei regulamentando a contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 31. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 32. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 11 de janeiro de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

JOSÉ SARNEY
Mailson Ferreira da Nóbrega
Dorothea Werneck
Jáder Fontenelle Barbalho

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.1.1990

RESOLUÇÃO Nº 575, DE 28 DE ABRIL DE 2008

Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego.

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do artigo 19, da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, resolve:

Art. 1º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego - SINE, será financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, cujas transferências aos estados, municípios, organizações governamentais, intergovernamentais e não governamentais sem fins lucrativos dar-se-ão por meio de convênios plurianuais e outros instrumentos firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, nos termos da legislação vigente, da presente Resolução e demais orientações emanadas deste Conselho.

§ 1º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ será gerenciado pelo MTE, observados os Termos de Referência e Resoluções aprovadas por este Conselho, e legislação vigente.

§ 2º O PNQ tem como objetivo estabelecer uma articulação entre o Trabalho, a Educação e o Desenvolvimento, considerando a qualificação social e profissional um direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão e aumento de sua permanência no mundo do trabalho.

Art. 2º A operacionalização do PNQ dar-se-á em sintonia com os planos plurianuais do Governo Federal e em observância aos seguintes princípios:

- I. articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento;
- II. qualificação como direito e política pública;
- III. diálogo e controle social, tripartismo e negociação coletiva;

IV. não superposição de ações entre estados, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos;

V. adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade e a oferta de ações de qualificação, consideradas as especificidades do território do setor produtivo;

VI. trabalho como Princípio Educativo;

VII. reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional;

VIII. efetividade Social e qualidade pedagógica das ações.

Art. 3º Define-se como qualificação social e profissional as ações de educação profissional que colaborem para a inserção do trabalhador no mundo do trabalho e que contribuam para:

I. formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro;

II. elevação da escolaridade do trabalhador, por meio da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica;

III. inclusão social do trabalhador, o combate à discriminação e a vulnerabilidade das populações;

IV. obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda;

V. permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;

VI. êxito do empreendimento individual ou coletivo, na perspectiva da economia popular solidária;

VII. elevação da produtividade, da competitividade e da renda;

VIII. articulação com as ações de caráter macroeconômico e com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional;

IX. articulação com todas as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusive com os beneficiários do seguro-desemprego.

Art. 4º As ações de qualificação social e profissional deverão ser direcionadas prioritariamente para as seguintes populações:

I. beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego;

II. trabalhadoras/es domésticos/os;

III. trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva;

IV. pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; inclusive do programa Bolsa Família, de ações afirmativas de combate à discriminação; de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;

V. trabalhadores/as internos e egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas;

VI. trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante e de familiares de egressos do trabalho infantil;

VII. trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais;

VIII. trabalhadores de setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda;

IX. trabalhadores do setor artístico, cultural e de artesanato;

X. trabalhadores autônomos, por conta própria, cooperativados, em condição associativa ou autogestionada;

XI. trabalhadores de micro e pequenas empresas;

XII. estagiários;

XIII. trabalhadores/as rurais e da pesca;

XIV. pessoas com deficiência.

§ 1º Além das populações previstas no *caput* deste artigo, poderão ser atendidas na forma e limites previstos em Termo de Referência, representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

§ 2º A não existência de posto do SINE ou seu sucedâneo não será impedimento para a realização das ações de qualificação social e profissional.

§ 3º Os trabalhadores, as pessoas e os representantes de que tratam os incisos do *caput* e o § 1º deste artigo somente poderão ser beneficiários das ações de qualificação social e profissional do PNQ se apresentarem número de cadastro no Programa de Integração Social – PIS ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, ou Número de Identificação Social – NIS. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 4º No caso daqueles que não tenham o número de cadastro de que trata o parágrafo anterior, e que venham a ser selecionados para atendimento no âmbito do PNQ, os executores das ações de qualificação social e profissional convenientes do MTE deverão, durante a execução dessas ações, tomar as providências necessárias para que sejam devidamente cadastrados. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

Art. 5º Para assegurar a qualidade pedagógica das ações de qualificação oferecidas no âmbito do PNQ, os projetos de qualificação social e profissional deverão obrigatoriamente, quanto à carga horária, observar:

I. mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) de ações formativas denominadas cursos ou laboratórios, que não poderão ter carga horária inferior a 40 (quarenta) horas;

II. até 15% (quinze por cento) de ações formativas denominadas seminários e oficinas cuja duração não poderá ser inferior a 16 (dezesesseis) horas;

III. carga horária média de 200 h (duzentas horas) quando considerado o conjunto das ações formativas, salvo quando, justificativa fundamentada do proponente for aceita pela equipe técnica da SPPE-MTE.

§ 1º O programa dos cursos deverá contemplar no mínimo 70% (setenta por cento) e no máximo 80% (oitenta por cento) da carga horária total em conteúdos específicos, ressalvados casos especiais, devidamente justificados e previamente aprovados pelo MTE.

§ 2º Os cursos constantes do inciso I deste artigo englobam toda ação de qualificação social e profissional caracterizada como curso e outras formas de ensino presencial ou à distância.

Art. 6º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ é implementado por meio de PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação, de PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação, ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional.

Art. 7º Os PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação contemplam projetos e ações de qualificação social e profissional – QSP circunscritas a um território, seja unidade federativa ou município, com vistas a assegurar progressivo alinhamento e articulação entre demanda e oferta de qualificação nesses territórios;

§ 1º Os PlanTeQs são executados sob gestão das secretarias estaduais de trabalho ou equivalentes; das secretarias municipais de trabalho, ou equivalentes, de municípios com mais de 200 mil habitantes e de organizações não governamentais sem fins lucrativos.

§ 2º Para verificação da quantidade de habitantes dos municípios será adotada a base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), o Censo Populacional (IBGE) ou a estimativa oficial do IBGE, dos quais será escolhido o de base estatística mais recente e disponível.

§ 3º As ações de qualificação social e profissional no âmbito dos PlanTeQs serão executadas, por meio do Sistema Nacional de Emprego – SINE, conforme Resoluções deste Conselho.

§ 4º Os PlanTeQs devem ser analisados, aprovados em primeira instância e homologados pelas Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho, Emprego e Renda, e posteriormente submetidos ao Ministério do Trabalho e Emprego, para aprovação final.

§ 5º As Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho, devem articular e acompanhar as demandas levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, aprovar, em primeira instância, planos e projetos e supervisionar a execução das ações de QSP no âmbito do seu território, podendo, inclusive convidar os setores específicos não representados na comissão no momento de definição da demanda e outros momentos pertinentes.

§ 6º As ações no âmbito dos PlanTeQs poderão ser executadas diretamente pelo MTE, em caráter emergencial, ou por intermédio de entidades comprovadamente com experiência na execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, nos casos de:

a) impedimento legal, desinteresse ou falta de atendimento das obrigações, no prazo determinado para a formalização de convênios, por parte das secretarias estaduais e municipais;

b) funcionamento irregular ou omissos dos Conselhos ou Comissões Estaduais e Municipais de Emprego no respectivo território que impossibilitem a elaboração e/ou aprovação do PlanTeQ;

c) irregularidades na forma prevista no art. 15 desta Resolução;

d) não cumprimento do Plano de Trabalho e do objeto do Convênio.

Art. 7º-A Os executores do PlanTeQ de que trata o § 1º do artigo anterior deverão cumprir meta de inserção dos beneficiários no mundo do trabalho equivalente a, no mínimo, vinte por cento da meta prevista nas ações de qualificação profissional do Plano. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 1º Serão aceitas como modalidade de inserção dos beneficiários dos PlanTeQs no mundo do trabalho: (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

a) Emprego Formal; (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

b) Estágio Remunerado; e (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

c) Ação de Jovem Aprendiz, nos termos da legislação vigente. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 2º Para fins de comprovação da inserção de que trata este artigo, será aceita a seguinte documentação por modalidade de inserção, apresentada por cópia legível: (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

a) Emprego Formal: página da carteira de trabalho do beneficiário, onde constam os dados (nome, CPF, Carteira de Identidade) e o registro pela empresa contratante, e documento da intermediação de mão de obra operacionalizada no sistema informatizado disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego; e (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

b) Estágio ou Ação de Jovem Aprendiz: contrato celebrado com a empresa ou órgão onde o beneficiário foi inserido. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

Art. 8º Cada PlanTeQ deverá obedecer aos seguintes percentuais de aplicação dos recursos do FAT, alocados ao convênio anualmente:

I. mínimo de 85% dos recursos e 90% da oferta de vagas em ações de qualificação profissional para a população prioritária definida no *caput* do Art. 4º desta Resolução;

II. até 10% dos recursos e 10% da oferta de vagas em ações de qualificação profissional para o grupo especificado no § 1º do Art. 4º;

III. até 5% dos recursos, estudos prospectivos de demanda e oferta de trabalho e QSP e ações de supervisão e monitoramento.

§ 1º O MTE, na análise do planejamento do território e das justificativas, poderá fazer adequações necessárias ou solicitar informações adicionais referentes às metas correspondentes às populações prioritárias;

§ 2º Os estudos prospectivos a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo devem ser estritamente vinculados a detectar no território demandas futuras de QSP e analisar a correspondente oferta de cursos, sendo vedada a sua utilização para outros fins.

§ 3º As ações de monitoramento e supervisão a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo devem incluir a participação de membros das comissões de trabalho e devem ser detalhadas e orçadas.

Art. 9º Os resultados serão mensurados por indicadores de efetividade social, qualidade pedagógica, eficiência e eficácia, sendo utilizados tanto os previstos no PPA 2008-2011 como outros a serem elaborados pelo DEQ/SPPE/MTE.

Art. 10. Os PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação contemplam ações de qualificação social e profissional e serão propostos pelas entidades demandantes ou definidos pelo MTE e

submetidos à análise e aprovação de uma Comissão de Concertação, organizada de forma paritária e tripartite pelos próprios demandantes, em audiência pública, sob a coordenação do MTE e com a participação de representante do Conselho ou Comissão de Emprego do território, na forma estabelecida no Termo de Referência aprovado por este Conselho.

§ 1º Os PlanSeQs podem ser formais – quando atendem trabalhadores assalariados do setor produtivo; sociais – quando atendem autônomos, empreendedores, agricultores familiares, integrantes da economia solidária; e emergenciais – quando atendem às vítimas do desemprego em massa causado por fatores econômicos, tecnológicos e/ou sociais relevantes.

§ 2º Os PlanSeQs serão executados por entidades sem fins lucrativos de que tratam os incisos I a VI do art. 17 desta Resolução e destinados a atender a um determinado setor da atividade econômica, a um projeto de ampliação ou de implantação de unidade produtiva em territórios circunscritos, quando o setor apresentar características que justifiquem o investimento, a partir de iniciativas emergenciais por parte de governos, de empresas ou de entidades sindicais, empresariais ou sociais.

§ 3º Não poderão ser entidades convenientes para execução dos PlanSeQs as entidades participantes das Comissões de Concertação.

§ 4º Realizar Audiência Pública e constituir Comissão de Concertação nos termos deste artigo são procedimentos obrigatórios a serem observados pelo MTE na execução de ações do PlanSeQ, exceto quando se tratar de dotações orçamentárias oriundas de Emendas Parlamentares ao Orçamento do FAT, tendo os convenientes cadastro prévio no MTE e observadas as demais legislações vigentes aplicáveis à matéria. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 5º A entidade de qualificação indicada por Emenda Parlamentar para executar ações do PlanSeQ deverá apresentar seu projeto, previamente ao início das ações de qualificação social e profissional, à respectiva Comissão Estadual de Trabalho da Unidade da Federação onde será executado o projeto, para fins de conhecimento, destacando metas físico-financeiras, setor econômico e ocupações a serem atendidas. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 6º Fica o MTE autorizado a celebrar parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para execução de PlanSeQs destinados aos beneficiários do Programa Bolsa Família e de objeto de emendas parlamentares. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 7º Recomendar ao MTE que convide representantes da imprensa local do território a ser beneficiado com as ações do PlanSeQ, para acompanhar as audiências públicas. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

Art. 11. Os ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais didático-pedagógicos, materiais de divulgação, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional, desenvolvidos em forma de projeto-piloto ou

em caráter experimental e executados por entidades sem fins lucrativos de comprovada especialidade e capacidade técnica e econômico-financeira.

§ 1º Os ProEsQs serão propostos ao MTE pela entidade demandante e, em caso de aprovação, encaminhados aos Conselhos ou Comissões Estaduais de Emprego, para conhecimento e divulgação.

§ 2º Os ProEsQs também poderão ser definidos pelo MTE e encaminhados aos Conselhos ou Comissões Estaduais de Emprego, para conhecimento e divulgação.

§ 3º Os produtos e resultados dos ProEsQs são de caráter público e devem ser disponibilizados para utilização como referência no desenvolvimento de ações similares no âmbito do PNQ.

Art. 12. A ação de certificação profissional, no âmbito do PNQ, consiste no reconhecimento dos saberes, habilidades e práticas profissionais, desenvolvidas em processos formais ou informais de aprendizagem.

Parágrafo único. Poderão ser celebrados convênios ou contratos para viabilização de certificação de trabalhadores, de forma a contribuir para a maior inserção e a mobilidade dos trabalhadores no mundo do trabalho.

Art. 13. Por demanda do MTE, poderão ser celebrados convênios ou contratos de gestão voltados para a elaboração de avaliação externa, monitoramento e supervisão, divulgação de ações e programas, sistema informatizado de acompanhamento e gestão, censo e atualização do cadastro de entidades, manutenção e atualização do acervo de qualificação e avaliação da demanda de oferta de educação profissional nos territórios, incluindo acompanhamento de egressos dos cursos do PNQ, ações de apoio à gestão, diagnósticos e estudos prospectivos da demanda de trabalho e qualificação profissional.

Parágrafo único. Os convênios ou contratos de gestão poderão ser feitos com entidades governamentais e não governamentais sem fins lucrativos ou com empresas especializadas, nos termos da lei.

Art. 14. As ações do PNQ, para cada modalidade, serão executadas por meio da celebração de convênio ou outros instrumentos legais, nos termos da legislação vigente, após manifestação da área técnica opinando pela aprovação do plano/projeto e pela existência de disponibilidade financeiro-orçamentária.

Art. 15. Fica vedada a celebração de convênios com entidades proponentes que estejam em mora com a prestação de contas de convênios de exercícios anteriores ou tenham sido consideradas pelo MTE ou pelos órgãos fiscalizadores (CGU/TCU) irregulares ou em desacordo com a legislação vigente.

Art. 16. É vedada a celebração de convênios ou outro instrumento com entidades que tenham em seus quadros dirigentes ou ex-dirigentes de entidades que foram considerados em mora com a administração ou inadimplentes na utilização de recursos do FAT.

Art. 17. No âmbito dos convênios firmados para a execução do PNQ, poderão os convenientes firmar contratos ou outros instrumentos legais com as seguintes entidades sem fins lucrativos:

I. centros e institutos federais de educação profissional e tecnológica, escolas públicas profissionais e técnicas federais, estaduais e municipais, ou escolas de ensino médio integrado à educação profissional, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos

regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional;

II. universidades públicas definidas na forma da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e outras instituições públicas de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo Ministério da Educação, na sua área de especialidade, em especial por meio de suas pró-reitorias de extensão;

III. serviços nacionais sociais e de aprendizagem;

IV. centrais sindicais, confederações empresariais e de trabalhadores, outras entidades representativas de setores sociais organizados, exclusivamente por meio de seus órgãos específicos de qualificação social e profissional: escolas, institutos, centros e fundações;

V. fundações, institutos, universidades, faculdades, centros de ensino profissionalizante – Proeps e outras entidades comprovadamente especializadas na qualificação social e profissional;

VI. entidades não governamentais sem fins lucrativos que comprovadamente realizem atividades de qualificação social e profissional;

VII. entidades não governamentais sem fins lucrativos da área de tecnologia, pesquisa ou inovação.

§ 1º As instituições descritas nos incisos I a IV deste artigo, quando de caráter nacional ou regional poderão ser, simultaneamente, conveniadas com o MTE e contratadas de uma ou mais das modalidades de implementação do PNQ, desde que na sua área de especialidade e que a soma dos recursos conveniados não ultrapasse a capacidade financeira da entidade nos termos da IN 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 2º É vedada à instituição executora:

a) a realização de atividades fora do seu campo de especialização, no âmbito do PNQ;

b) a subcontratação, em parte ou na sua totalidade, do objeto principal do contrato de execução de ações de QSP no âmbito do PNQ, independentemente da denominação utilizada no ajuste.

§ 3º As entidades, descritas nos incisos I a VI deste artigo, deverão comprovar ao menos 3 (três) anos de constituição legal e com efetiva atuação no campo de sua especialidade.

§ 4º As entidades sem fins lucrativos deverão ser contratadas para a execução de ações de QSP por processo de licitação específico, nos termos da Lei nº 8.666/93, da Instrução Normativa STN nº 01/1997 e demais disposições normativas aplicáveis.

Art. 18. As instituições que tenham sido condenadas por crime que repercute em dano ao erário, nos termos previstos em lei, não deverão ser contratadas por três anos a qualquer título e em qualquer Unidade da Federação.

Art. 19. Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador aprovados e disponibilizados anualmente para as ações do PNQ e sua sustentação deverão apresentar a seguinte distribuição entre as modalidades dos Planos:

I. no máximo, 70% (setenta por cento) para os PlanTeQs;

II. no mínimo, 20% (vinte por cento) para os PlanSeQs;

III. no máximo, 7% (sete por cento) para ProEsQs, Convênios de Gestão e Certificação Profissional;

IV. no máximo, 3% (três por cento) para as ações de sustentação, implementadas mediante aplicação direta.

Parágrafo único. A alocação de recursos para execução de PlanSeQs destinados aos beneficiários do Programa Bolsa Família, e PlanSeQs e PlanTeQs objetos de emendas parlamentares fica desvinculada dos percentuais previstos no *caput* deste artigo. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

Art. 20. A distribuição dos recursos destinados aos PlanTeQs será definida pelo CODEFAT, considerando para fins de cálculo:

I. máximo de 60% para o desenvolvimento de ações nas Unidades da Federação; (Redação dada pela Resolução nº 634/2010)

II. mínimo de 30% para desenvolvimento das ações nos municípios de mais de 200 mil habitantes, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, Censo Populacional ou Estimativa Oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando o de base mais recente, mediante convênios firmados com as Prefeituras Municipais; (Redação dada pela Resolução nº 634/2010)

III. até 10% para o desenvolvimento das ações por entidades privadas sem fins lucrativos.

Art. 21. Após a ponderação dos percentuais estabelecidos nos Art. 19 e Art. 20 desta Resolução, a proposta de distribuição dos recursos a serem destinados aos PlanTeQs será elaborada pelo MTE e aprovada pelo CODEFAT, considerando ainda os seguintes critérios:

I. manutenção de níveis mínimos de execução, por meio da distribuição linear de parte dos recursos;

II. universalização da Política de Qualificação, por meio da ponderação do quantitativo da PEA de cada estado;

III. redução de desigualdades regionais, orientado no sentido de favorecer unidades federativas do Norte, Nordeste e Centro Oeste.

§ 1º A proposta de distribuição de recursos mencionada no *caput* deste artigo poderá incluir critério de premiação por desempenho, envolvendo no máximo 20% do total de recursos destinados aos PlanTeQs, considerando os índices de efetividade social, qualidade pedagógica, eficiência, eficácia e volume real de contrapartida dos convenientes.

§ 2º O MTE poderá adicionar ao PNQ, a seu critério, recursos de outras fontes complementares aos recursos do FAT, devendo a utilização de tais recursos ser explicitada e submetida ao estabelecido nesta Resolução.

Art. 22. A seleção e distribuição dos recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as modalidades do PNQ, além das exigências legais pertinentes a convênios entre poder público e entidades privadas, deverão considerar:

I. qualidade e consistência da proposta apresentada, considerando justificativa, objetivos, resultados e metas pretendidos, referências metodológicas, forma de operacionalização, estrutura detalhada de custos e comprovação de experiência da entidade em qualificação de trabalhadores;

II. experiência comprovada da entidade, na realização de atividades de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra, observando a obrigatória integração de ações; ou a experiência comprovada de desenvolvimento de metodologia de qualificação social e profissional;

III. consistência da proposta em relação aos planos de trabalho das demais conveniadas atuando na localidade e ao público atendido;

IV. proposta que seja complementar a um projeto já desenvolvido por meio de convênio firmado no âmbito do PNQ, principalmente para projeto de PlanSeQs cujo escopo contenha previsão de utilização de metodologia elaborada por ProEsQ;

V. continuidade, de forma a garantir o progresso ou aprimoramento de projetos já iniciados, sem prejuízo ao estímulo de novas parcerias;

VI. eficiência e eficácia, considerando a capacidade de execução, cumprimento de metas físico-financeiras em ano (s) anterior (es) e oferta de contrapartida pela entidade em questão;

VII. índices do mercado de trabalho e da capacidade local instalada da rede de educação profissional, conforme detalhamento constante de Termo de Referência.

Parágrafo único. No caso de implantação de Projeto Piloto, no âmbito dos Convênios Plurianuais Únicos, a exigência constante no inciso II deste artigo poderá, a critério do MTE/SPPE, ser dispensada.

Art. 23. Fica aprovado o Termo de Referência, anexo a esta Resolução, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que norteará as ações do Plano Nacional de Qualificação.

Parágrafo único. O MTE deverá submeter, anualmente, a este Colegiado, para aprovação, Nota Técnica visando subsidiar o estabelecimento do custo aluno/hora médio a ser utilizado pelos convenentes.

Art. 24. É condição para a aprovação dos Planos a proposição de estratégias visando à elevação de escolaridade, à inclusão no mercado de trabalho ou ao acesso dos participantes a programas de informação, orientação profissional e intermediação de mão de obra, conforme estabelecido nas Resoluções deste Conselho.

Art. 25. Os planos de trabalho para execução dos PlanteQs e PlanSeQs, poderão prever aplicação dos recursos do Orçamento Anual por até doze meses, contados da data de assinatura do convênio ou termo aditivo.

Art. 26. Em toda e qualquer peça de divulgação e apresentação das ações do PNQ deverá constar a identificação visual do FAT, conforme disposto no art. 13 da Resolução nº. 560/07, de 28 de novembro de 2007, deste Conselho.

Art. 27. As informações e o controle da execução dos Planos e dos projetos pelos agentes gestores e executores das ações deverão ser registrados no Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE, ou seu sucedâneo, como condição para o acompanhamento, controle e liberação de recursos.

Parágrafo único. Quando for constatada impropriedade na execução do convênio e demais instrumentos firmados, o conveniente será notificado para corrigi-la no prazo de 30 dias, após o que, não sendo feita a correção, a transferência de recursos será suspensa, podendo medidas mais severas serem adotadas, nos termos da lei.

Art. 28. Os Planos de qualificação social e profissional poderão ser revistos, durante a sua execução por iniciativa de qualquer das partes envolvidas no respectivo convênio, desde que as alterações propostas sejam definidas de comum acordo entre as partes e respeitem os limites do orçamento para o exercício, as normas estabelecidas nesta resolução e legislação vigente.

Art. 29. As ações de qualificação social e profissional devem ser monitoradas e avaliadas, de modo a assegurar a eficiência, eficácia e efetividade social previstas, além da lisura e transparência na aplicação dos recursos.

Art. 30. O MTE mobilizará as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTE ou respectivas Gerências, dentro das atribuições que lhe cabem institucionalmente, sem sobreposição com as atribuições de outros órgãos públicos de controle, no sentido de acompanhar e monitorar as ações do PNQ realizadas no âmbito das respectivas unidades da federação.

§ 1º As SRTE terão autonomia para a realização das ações de supervisão e monitoramento das ações previstas no PNQ, devendo o MTE e as entidades convenientes subsidiar as Superintendências de informações e documentações necessárias ao desempenho de suas atribuições.

§ 2º As SRTE deverão manter o MTE informado sobre a realização das ações de supervisão e seus resultados.

Art. 31. Em complementação às ações de auditoria e supervisão operacional do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, o MTE poderá contratar entidade especializada em auditoria externa independente.

Art. 32. Fica revogada a Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, e a Resolução nº 408, de 28 de outubro de 2004.

Art. 33. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ FERNANDO DE SOUZA EMEDIATO

Presidente do CODEFAT

Decreto Nº 76.403 de 08/10/1975

Cria o Sistema Nacional de Emprego - SINE e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Usando das atribuições que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição.

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Emprego - SINE sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Emprego e Salário.

Art. 2º Integram o SINE: a Secretaria de Emprego e Salário, os serviços e agências federais de emprego, os sistemas regionais de emprego e as agências, núcleos, postos ou balcões de emprego, públicos ou particulares, em todo o território nacional.

§ 1º A Secretaria de Emprego e Salário funcionará como órgão central e os serviços e agências federais de emprego como órgãos setoriais do SINE.

§ 2º O Ministério do Trabalho baixará instruções para o registro, o funcionamento e a articulação dos órgãos integrantes do Sistema.

Art. 3º Constituem objetivos do SINE:

I - organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional;

II - implantar serviços e agências de colocação em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho;

III - identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho;

IV - propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego;

V - prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos;

VI - fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações;

VII - estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.

Art. 4º Na organização e progressiva implantação do SINE terão prioridade:

a) as alternativas mais favoráveis à absorção da força de trabalho disponível ou potencial, especialmente para o caso de projetos prioritários de desenvolvimento;

b) o desenvolvimento de experiências que favorecem à utilização intensiva da força de trabalho potencial.

Art. 5º Compete ao Ministério do Trabalho definir as prioridades das áreas a serem gradativamente abrangidas pelo SINE, estabelecer os programas necessários à sua implantação e as normas administrativas e técnicas para seu funcionamento.

Art. 6º Para a organização, implantação e manutenção do SINE, o Ministério do Trabalho poderá dispor de recursos ordinários e vinculados, programados em seu orçamento anual, além de recursos de outras fontes.

Art. 7º O Ministério do Trabalho dará apoio técnico, financeiro e administrativo à implantação e funcionamento do SINE, inclusive através de auxílios e subvenções.

Art. 8º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ERNESTO GEISEL
Arnaldo Prieto
João Paulo dos Reis Velloso

Resolução Nº 376, de 19 de dezembro de 2003

Institui o Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego - PLANSINE nos exercícios de 2004 a 2007 e estabelece critérios para a transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT às unidades integrantes do Sistema Nacional de Emprego - SINE no exercício de 2004.

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, resolve:

Art. 1º Instituir o Plano de Ação para o Sistema Nacional de Emprego - PLANSINE, nos exercícios de 2004 a 2007, objetivando a execução descentralizada das ações integradas de emprego do Programa Seguro-Desemprego, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE.

Parágrafo único. No decorrer de sua execução, o Plano de que trata o caput deste artigo buscará consolidar as estratégias, o alcance, os objetivos, as metas e os critérios para a consecução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, executadas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego.

DOS CRITÉRIOS

Art. 2º Na execução das ações descentralizadas do Programa Seguro-Desemprego, o Sistema Nacional de Emprego - SINE se norteará pela adoção dos seguintes princípios, inclusive, na definição de recursos necessários ao funcionamento de sua rede:

I - Princípio da eficácia das ações: necessidade de estímulo a maior capacidade de cumprimento de metas por parte das unidades de atendimento integrantes do SINE;

II - Princípio da necessidade: reconhece a existência de especificidades locais de cada mercado de trabalho, buscando estreitar o hiato entre a necessidade, ou o tamanho do público ao qual as ações se destinam, e os recursos dos convenientes;

III - Princípio da integração: necessário estímulo a ações que visem à integração das políticas públicas de emprego, no sentido de torná-las mais ativas, na busca pela inserção produtiva do trabalhador no mercado de trabalho;

IV - Princípio da focalização: reconhece o necessário atendimento específico ou focalizado a grupos vulneráveis mais ameaçados pelo desemprego e com maior dificuldade de (re) inserção no mercado de trabalho;

V - Princípio da viabilidade de controle: necessidade de adoção de mecanismos de aferição de resultados do desempenho e de gestão, que sejam mensuráveis e viáveis do ponto de vista operacional e de controle.

VI - Princípio da continuidade: adoção de mecanismos que garantam a continuidade das ações executadas pelo SINE e o planejamento no longo prazo.

DO PLANSINE

Art. 3º Para a consecução do PLANSINE o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, celebrará convênio plurianual nos exercícios de 2004 a 2007 com os órgãos dos governos estaduais, municipais e as entidades representativas dos trabalhadores, que compõem o Sistema Nacional de Emprego.

Parágrafo único. O Plano de Trabalho encaminhado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego deverá ser previamente aprovado pela comissão de emprego do estado, ou do Distrito Federal.

Art. 4º A comissão de emprego do estado ou do Distrito Federal terá o prazo de dez dias, a contar da data de apresentação do Plano de Trabalho de que trata o artigo 3º, para se reunir e emitir voto por meio de resolução, caso o mesmo seja aprovado.

§ 1º Caso o Plano de Trabalho de que trata o artigo 3º não seja aprovado, a comissão estadual ou do Distrito Federal deverá justificar sua posição ao interessado, cabendo ao proponente o direito de recorrer da decisão à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 2º Compete à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, conforme o caso, disciplinar e mediar conflitos entre o proponente e a comissão estadual de emprego, e do Distrito Federal, nas situações em que se constate justificativas técnicas para o plano de trabalho apresentado e haja complementaridade nas ações executadas pelos demais integrantes do Sistema Nacional de Emprego que atuam na localidade.

§ 3º Caso a existência de conflitos não seja dirimida entre as partes citadas no § 2º do presente artigo e o Plano de Trabalho apresentado se justifique tecnicamente, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego providenciará o seu encaminhamento ao CODEFAT, para deliberação.

Art. 5º A formalização dos convênios no âmbito do SINE observará a legislação vigente, os critérios desta Resolução, as normas e as orientações técnicas da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego para a sua elaboração.

Art. 6º O proponente deverá apresentar ao Departamento de Emprego e Salário - DES/SPPE, Plano de Trabalho que compreenderá objetivos e metas, devidamente justificados, para o período de 2004 a 2007, referentes à execução e integração das ações de emprego, trabalho e renda.

Art. 7º O Plano Plurianual de Trabalho deve prever:

I - mecanismos para a reorganização do SINE, de forma a garantir a distribuição geográfica da rede adequada às reais necessidades do mercado de trabalho local.

II - procedimentos operacionais para implementar o Plano de Ação;

III - a integração das ações de Intermediação de Mão-de-Obra e de Apoio Operacional ao Seguro-Desemprego com as promovidas pela Qualificação Profissional e Geração de Emprego e Renda;

IV - estrutura de pessoal compatível com a rede de atendimento.

V - estrutura para a coordenação do proponente, capaz de cumprir com as atividades do Sistema Nacional de Emprego.

VI - detalhamento de recursos financeiros e definição de contrapartida, que poderá ser atendida através de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis, obedecendo aos limites estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo único. Obriga-se o proponente à apresentar anualmente Plano de Trabalho, que respeitará os limites orçamentário e financeiro de cada exercício.

DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

Art. 8º As ações de emprego do Programa Seguro-Desemprego, executadas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego, a serem custeadas com recursos do FAT e sujeitas à avaliação e aprovação de Planos de Trabalho no exercício de 2004 pelo DES/SPPE, compreenderão:

I - Intermediação de Mão-de-Obra e Orientação Profissional;

II - Apoio ao Pagamento do Benefício do Seguro-Desemprego;

III - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

§ 1º A transferência de recursos para o exercício de 2004 dar-se-á em até três parcelas, mediante aferição e comprovação dos resultados obtidos, conforme proposta de metas apresentada no Plano de Trabalho/2004 e observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 2º Para os exercícios de 2005 a 2007, do PLANSINE, os recursos transferidos aos executores serão definidos anualmente por resolução do CODEFAT, considerando, dentre outros, os resultados obtidos pelo Sistema Nacional de Emprego e as definições do Termo de Referência de que trata o artigo 29 desta Resolução.

INTERMEDIACÃO DE MÃO-DE-OBRA E ORIENTACÃO PROFISSIONAL

Art. 9º Os recursos para a ação de Intermediação de Mão-de-Obra e Orientação Profissional, no exercício de 2004, serão distribuídos da seguinte forma:

I - 15% (quinze por cento) do total de recursos serão distribuídos para cada unidade da Federação, com base no princípio da focalização, observando-se a participação relativa de cada unidade da Federação no total dos trabalhadores desempregados, dos seguintes grupos vulneráveis:

a) Jovens de 16 a 24 anos e com escolaridade de, no máximo, segundo grau;

b) Trabalhadores acima de 40 anos e com escolaridade de, no máximo, primeiro grau incompleto;

c) Mulheres com escolaridade de, no máximo, segundo grau;

II - 60% (sessenta por cento) do total de recursos serão definidos com base no tamanho do público alvo, que considerará a participação relativa de cada unidade da Federação no volume de trabalhadores que se encontram em situação de desemprego aberto, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar - PNAD, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE, e no volume de admissões e de dispensas notificados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, em conformidade com a Lei nº 4.923/65, de janeiro a outubro de 2003.

III - 10% (dez por cento) do total de recursos destinados à Intermediação de Mão-de-Obra e Orientação profissional serão alocados para o desenvolvimento de ações voltadas ao trabalho autônomo e doméstico e à orientação profissional de trabalhadores, inclusive aqueles desempregados há doze meses ou mais, distribuídos, entre as unidades da Federação, com base na sua participação relativa no total dos trabalhadores ocupados por conta própria, ocupados em trabalho doméstico e ocupados em outras categorias que não exigem carteira de trabalho assinada no território nacional.

IV - 15% (quinze por cento) do total de recursos serão definidos com base no princípio da integração, que considerará a participação relativa de cada executor no total de trabalhadores colocados no mercado de trabalho por meio do SINE, que tinham direito ao benefício Seguro-

Desemprego no período de julho de 2002 a junho de 2003, devidamente registrados no Sistema de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE.

Parágrafo único. A distribuição de recursos, nas unidades da Federação, de que tratam os incisos I a III, onde existir mais de um conveniado, será feita de forma proporcional ao número de pontos de atendimento informatizados, de acordo com os registros do Ministério do Trabalho e Emprego em dezembro de 2003.

APOIO AO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO DO SEGURO-DESEMPREGO

Art 10. A transferência de recursos para a ação de Apoio ao Pagamento do Benefício do Seguro-Desemprego, a cada um dos executores, integrantes da rede de atendimento do Sistema Nacional de Emprego, para o exercício de 2004, observará o princípio da eficiência e eficácia considerando a participação relativa de cada um dos executores no total de trabalhadores habilitados ao benefício Seguro-Desemprego pelo Sistema Nacional de Emprego, no período de julho de 2002 a junho de 2003.

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO.

Art.11. A transferência de recursos para a ação de Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED será definida com base no princípio da continuidade, que considerará os executores que realizaram a pesquisa no exercício de 2003.

Parágrafo único. Para execução da ação de que trata o caput deste artigo será transferido o valor de R\$ 825.000,00 (oitocentos e vinte e cinco mil reais) para cada um dos executores.

Art. 12. Na adoção dos critérios estabelecidos por esta Resolução para a distribuição dos recursos orçamentários de 2004, a que tem direito cada um dos executores do Sistema Nacional de Emprego, fica estabelecido que nenhum conveniente individual poderá ter valor conveniado em 2004 que signifique um acréscimo superior a dois por cento ou um decréscimo superior a trinta e cinco por cento em relação ao valor conveniado em 2003.

Art. 13. As transferências de recursos de que trata esta Resolução ficam condicionadas às programações orçamentárias e financeiras do Governo Federal.

DA EXECUÇÃO DAS PROPOSTAS DE TRABALHO

Art. 14. Os planos de trabalho apresentados pelos integrantes do Sistema Nacional de Emprego deverão conter, naquilo que couber a cada executor, metas de desempenho em cada ação:

I - para Intermediação de Mão-de-Obra:

- a) Trabalhadores colocados, em geral, no mercado de trabalho;
- b) Trabalhadores colocados com direito ao benefício SD;
- c) Trabalhadores colocados, qualificados pelo PEQ ;
- d) Trabalhadores colocados, em idade de 16 a 24 anos;
- e) Tabalhadores colocados, com mais de 40 anos de idade;
- f) Trabalhadores colocados, portadores de deficiência;
- g) Trabalhadores colocados, desempregados a mais de 12 meses;
- h) Trabalhadores domésticos colocados;

- i) Serviços prestados por trabalhadores autônomos;
- j) Trabalhadores que passaram por orientação profissional;
- k) beneficiários de programas de microcrédito

II - para o Seguro-Desemprego:

- a) Trabalhadores habilitados ao benefício Seguro-Desemprego

III - para a Pesquisa emprego e desemprego:

- a) Domicílios pesquisados mensalmente

DO MONITORAMENTO E CONTROLE

Art. 15. A partir de 2004, todos os trabalhadores inscritos nos serviços de intermediação de mão-de-obra das unidades de atendimento que integram o Sistema Nacional de Emprego deverão ter identificação única, por meio do Número de Identificação Social (NIS/PIS/PASEP).

Parágrafo único. Para fins de cadastramento dos trabalhadores na intermediação de mão-de-obra, candidatos à prestação de serviços autônomos e domésticos, será exigida pelas unidades do Sistema Nacional de Emprego a sua inscrição como contribuinte da previdência social.

Art. 16. Para fins de controle, acompanhamento e monitoramento dos resultados obtidos pelos serviços de intermediação de trabalhadores realizados nas unidades de atendimento, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego providenciará a elaboração e manutenção de mecanismos de controle e verificação da consistência dos resultados.

§ 1º A comprovação da intermediação de mão-de-obra de trabalhadores autônomos dar-se-á mediante atesto dos tomadores de serviços e, no caso de trabalhadores domésticos, mediante atesto dos empregadores.

§ 2º Na intermediação de trabalhadores em contratos de trabalho regidos pela CLT, a comprovação dar-se-á por meio de cruzamento das informações dos trabalhadores colocados pelo SINE com as dos registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 3º No caso da não comprovação de que trata o § 2º deste artigo, os atestos dos empregadores contidos nas "Cartas de Encaminhamento" poderão ser utilizados para fins de comprovação, em caráter complementar, os quais deverão ser mantidos em arquivos organizados pelos executores.

Art. 17. Os trabalhadores colocados pelas unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego deverão estar devidamente registrados no Sistema de Gestão de Ações de Emprego - SIGAE, ou outro sistema, de propriedade do Ministério do Trabalho e Emprego.

Art. 18. Cada executor deverá encaminhar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, inclusive por meio magnético, de acordo com o formato por ela definido:

- a) Relatório mensal, semestral e anual de execução do PLANSINE;
- b) Relatório contendo quadro de pessoal com perfil dos funcionários.

Art. 19. Cada conveniado deverá apresentar relatório trimestral da execução do PLANSINE para a respectiva Comissão Estadual de Emprego.

Art. 20. O proponente autorizado a executar a pesquisa de emprego deverá encaminhar mensalmente os resultados obtidos à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, por meio de boletim mensal e meio magnético, inclusive os microdados.

Art. 21. Fica a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego autorizada a solicitar, a qualquer tempo, informações e relatórios operacional ou gerencial pertinentes à execução das ações do Programa Seguro-Desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego.

Art. 22. Os modelos de relatórios de que trata esta Resolução serão submetidos à apreciação do CODEFAT.

Art. 23. A incorporação de novas unidades de atendimento ao Sistema Nacional de Emprego deve ser justificada tecnicamente por meio de indicadores de mercado de trabalho local e estará sujeita à aprovação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

Art. 24. Caso haja a necessidade de fechamento de unidades instaladas, o executor deve comunicar o fato de imediato à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, com as devidas considerações e justificativa da decisão.

Art. 25. Fica estabelecida a obrigatoriedade de identificação do "FAT", "SINE" e "MTE" em todas as unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego, observadas as demais normas pertinentes ao assunto, de que trata a Resolução CODEFAT nº 44/93.

Art. 26. Caberá à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego efetuar o acompanhamento e a supervisão das ações do Sistema Nacional de Emprego, bem como prestar assessoria técnica necessária à execução de suas ações, durante a vigência do convênio.

Art. 27. No atendimento ao público-alvo do Sistema Nacional de Emprego o proponente utilizará o Sistema de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE, ou outro sistema autorizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Parágrafo único. Os executores do Sistema Nacional de Emprego deverão adequar a sua rede instalada para a utilização do Sistema de Gestão de Ações de Emprego - SIGAE, conforme normas e orientações do Ministério do Trabalho e Emprego, priorizando, para tanto, os recursos dos planos de Trabalho.

Art. 28. A partir de 2004, os governos municipais poderão apresentar ao Ministério do Trabalho e Emprego, a título de experiência piloto e em caráter complementar à rede de atendimento existente na localidade, planos de trabalho visando à implantação e manutenção de agências públicas de emprego, que integrarão o Sistema Nacional de Emprego.

§ 1º os planos de trabalho de que trata o caput deste artigo poderão ser apresentados pelos representantes governamentais de municípios em que o número de estoque de emprego em 31 de dezembro de 2002, constante da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego, seja igual ou superior a cem mil empregos e o número relativo ao saldo de emprego seja positivo.

§ 2º A Secretaria de Políticas Pública de Emprego deverá apresentar ao CODEFAT até o mês de janeiro de 2004 critérios técnicos que definirão a análise dos planos de trabalho referidos no caput deste artigo.

§ 3º As propostas de que trata o caput deste artigo deverão ser previamente aprovadas pelas comissões estaduais e municipais de emprego correspondentes à unidade Federação e ao município no qual a agência municipal será instalada e serão submetidas, para deliberação, ao CODEFAT.

Art. 29. Fica a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego incumbida de elaborar no prazo de oito meses termo de referência para o funcionamento do Sistema Nacional de Emprego, a ser submetido ao CODEFAT, que conterà a normatização, estrutura, ações e rotinas, dentre outras normas a serem observadas.

Art. 30. A aprovação do Plano Plurianual - 2004-2007 deverá ocorrer até 27 de fevereiro de 2004, acompanhada de parecer da Comissão Estadual de Emprego ou do Distrito Federal.

Art. 31. Excepcionalmente, o Ministério do Trabalho e Emprego poderá celebrar convênios com os órgãos dos governos estaduais e as entidades representativas dos trabalhadores, que integram o Sistema Nacional de Emprego, visando à manutenção de suas ações nos meses de janeiro e fevereiro de 2004.

Art. 32. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Lourival Novaes Dantas
Presidente do CODEFAT