

UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: O SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO

Márcio Alves Borges¹

RESUMO

O artigo traça a concepção e evolução do Sistema Nacional de Emprego, enquanto Sistema Público de Emprego no Brasil, a fim de identificar como o mesmo tem-se configurado em resposta às questões relativas às políticas públicas de combate ao desemprego no Brasil. Ao contrário do que se pensa, muito se avançou ao longo da última década, a partir da constante implementação dos princípios de descentralização, parceria e participação da sociedade no acompanhamento, controle e fiscalização das políticas implementadas. No artigo, são abordados os seguintes tópicos: o primeiro apresenta uma breve introdução a respeito das orientações da OIT, a fim de estabelecer um marco inicial a respeito das idéias correntes, do que é e para que serve um sistema público de emprego. No segundo tópico é abordada a criação do Sistema Nacional de Emprego no Brasil, propriamente dita. A terceira parte expõe uma periodização de sua história: a implantação (1975 a 1982); a descontinuidade de políticas (1983 a 1992); e o Sistema como instrumento de política de emprego e de política compensatória (a partir de 1993). Finalmente, uma quarta seção indica as principais ações na década de 90 e uma quinta encerra o artigo com a conclusão.

Palavras-chave: Sistema Público de Emprego, políticas públicas de emprego; sistema de emprego. Convenção 88/OIT.

ABSTRACT

Labor law has been going through severe transformation, casting effects on the concept of juridical subordination. It can be depicted either by the introduction of economical changes or by the rise of new sociological issues. The later have been in the origin of "new" forms of labor which have faced enormous difficulty in finding prompt and clear answers for their demands in labor law. On the other hand, the economical changes bring forth new forms of productive organization which weaken the concept of subordination. These are the points analyzed in the present article. At first, they are observed through their relation to Statement 331 issued by the Superior Tribunal of Labor and, on a second moment, they are related to the "new" labor forms meeting safety, public transportation and religion.

Key-words: Public System of Employee, Public Politics of Employee; System of Employee. Convention n.º 88/OIT.

-
1. Economista e assessor do Departamento de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, cursando o Mestrado em Economia de Empresas, com especialização na área do mercado de trabalho pela Universidade Católica de Brasília. Nos anos de 1995 a 2000, o autor exerceu o cargo de coordenador nacional do Sistema Nacional de Emprego no MTE, e-mail: mborges.spes@mte.gov.br. Texto elaborado como subsídio às discussões a respeito do Sistema Nacional de Emprego, sua criação e desenvolvimento (Brasília – outubro/2002).

INTRODUÇÃO

A preocupação da Organização Internacional do Trabalho com a existência de um serviço de emprego gratuito é antiga. Já no artigo 2º da Convenção n.º 2, de 1919, ano de sua criação, pode-se ler: “Each Member which ratifies this Convention shall establish a system of free public employment agencies under the control of a central authority”. Posteriormente, em 1948, a Convenção n.º 88 trata especificamente do Serviço Público de Emprego² – e define como sua finalidade principal a garantia, em cooperação com outras agências públicas ou privadas e de maneira coordenada com outras políticas, do melhor funcionamento possível do mercado de trabalho, sendo parte integrante do objetivo maior de garantir o pleno emprego e o desenvolvimento. Nesse sentido, a Convenção passa a definir normas ao funcionamento e à manutenção de um serviço público e gratuito de emprego aos seus países membros, com vistas a combater os problemas do desemprego advindos do período pós-guerra.

Modernamente, nas palavras de Ramos e Freitas (1998), o Serviço Público de Emprego pode ser entendido como: “O arcabouço institucional que articula o sistema de benefícios financeiros ao trabalhador desempregado, a intermediação e a reciclagem e qualificação”. Para os autores, o Sistema Público de Emprego (SPE) “constitui, hoje, um dos poucos consensos sobre as alternativas de política para reduzir o desemprego. Nos países da Europa Continental, por exemplo, o SPE foi a principal resposta de política ao crescimento do desemprego durante os anos 80”.

A respeito da sua necessidade, Walwei (1995a) afirma que o serviço de emprego atua no mercado de trabalho com a finalidade de corrigir as imperfeições impostas pelo crescimento econômico e as ineficiências nele encontradas. O autor indica que a atuação do Sistema Público de Emprego torna-se relevante nos casos em que o funcionamento do mercado livre é considerado insuficiente, em termos de eficiência e equidade. Em outro artigo, Walwei (1998) insiste que a principal função do Sistema Público de Emprego é a redução da incerteza dos agentes econômicos,

2. A Convenção sobre o Serviço de Emprego, ou Sistema de Emprego, foi assunto da trigésima primeira sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho e teve a sua aprovação pelos países membros no dia 09 de julho de 1948. A Conferência foi realizada em São Francisco, entre os dias 17 de junho e 10 de julho de 1948.

e atenta para o forte argumento social de sua existência: boa parte de suas políticas está voltada à camada da população menos favorecida.

Para Cacciamali et alii (1998), os sistemas públicos de emprego são programas que surgem como alternativa de política pública de emprego em diversos países, a fim de atenuar os impactos do reordenamento do mercado de trabalho.

Dockery e Stromback (2001) argumentam que o serviço público de emprego reflete o desejo de auxiliar aos menos favorecidos no mercado de trabalho, a fim de atingir objetivos de equidade. Indicam que o serviço público de emprego encontra-se ativamente envolvido com as questões de mercado de trabalho numa economia industrializada, e sua utilização reflete a idéia de que o mercado por si não apresenta condições sociais ótimas.

Orientações da Organização Internacional do Trabalho

Na sua Convenção n. 88, a Organização Internacional do Trabalho – OIT orienta que cada país membro mantenha um serviço público e gratuito de emprego destinado a assegurar e manter o pleno emprego e desenvolver e utilizar os recursos produtivos. Os serviços oferecidos compreendem a formação de uma rede de unidades locais e regionais em número suficiente a cada região do país, devendo contar com o apoio da sociedade organizada, por meio de comissões consultivas, nacionais, regionais e, quando necessário, locais. Tais comissões terão, além do governo, representantes dos empregadores e dos trabalhadores designados em número igual, após consulta às suas organizações representativas³, passando a ser responsáveis pela organização, funcionamento e desenvolvimento da política do serviço público de emprego.

É função precípua do Sistema Público de Emprego assegurar a eficácia do recrutamento e colocação dos trabalhadores e, aos empregadores, a recrutar trabalhadores que convenham às necessidades das empresas. A atuação do Sistema

3. No Brasil essa diretriz foi atendida a partir da publicação da Lei n.º 7.998, de 11.1.90, que regula o Artigo 239 da CF, cria o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e o seu Conselho Deliberativo (CODEFAT) formado pela representação de trabalhadores, empregadores e do governo. Por meio das Resoluções n.º 63, de 28-07-1994 e de n.º 80, de 19-04-1995, foram estabelecidos os critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível estadual, do Distrito Federal e municipal, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego.

Público de Emprego no mercado de trabalho deve ser no sentido de tomar as medidas apropriadas para facilitar a mobilidade profissional, com o fim de ajustar a oferta com as possibilidades de emprego nas diversas profissões; facilitar a mobilidade geográfica com o fim de auxiliar o deslocamento de trabalhadores para as regiões que oferecem possibilidade de empregos convenientes; facilitar as transferências temporárias de trabalhadores de uma região a outra, com o fim de diminuir um desequilíbrio local e momentâneo entre a oferta e a procura de emprego; e facilitar de um país a outro os deslocamentos de trabalhadores que tiverem sido aceitos pelos governos interessados.

Todas as informações disponíveis sobre a situação do mercado de trabalho deverão ser recolhidas e analisadas, assim como sua evolução provável no país e nas diferentes indústrias, profissões ou regiões, colocando o resultado obtido de forma rápida e sistemática à disposição das autoridades públicas, das organizações de empregadores e de trabalhadores interessados, assim como do público.

Cabe ao Sistema a prestação de serviços de emprego e de orientação profissional às categorias de pretendentes a emprego com dificuldade em ingressarem no mercado de trabalho, devendo atendê-los de maneira satisfatória às suas características, caso dos portadores de necessidades especiais, adolescentes, idosos e demais trabalhadores do mercado de trabalho. É, também, competência do Sistema Público de Emprego a colaboração na administração do Seguro-Desemprego e outras medidas destinadas e amparar os desempregados.

1. A CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO

Em meados dos anos 70, o governo brasileiro criou o Sistema Nacional de Emprego, com estrutura federalizada e recursos provenientes do Fundo de Assistência ao Desempregado – FAD⁴. O Decreto n.º 76.403, de 08-10-75, previu para o Sistema as seguintes linhas de ação⁵:

-
4. O extinto FAD era um Fundo do governo federal formado pela parcela da contribuição sindical compulsória destinada ao então Ministério do Trabalho.
 5. Apesar do conjunto das ações inicialmente previstas para o Sistema Nacional de Emprego, as que mais se desenvolveram e, de certa forma, o caracterizaram ao longo de sua evolução foram as ações de Intermediação de Mão-de-Obra e, posteriormente, as de Apoio ao Pagamento do Benefício do Seguro-Desemprego.

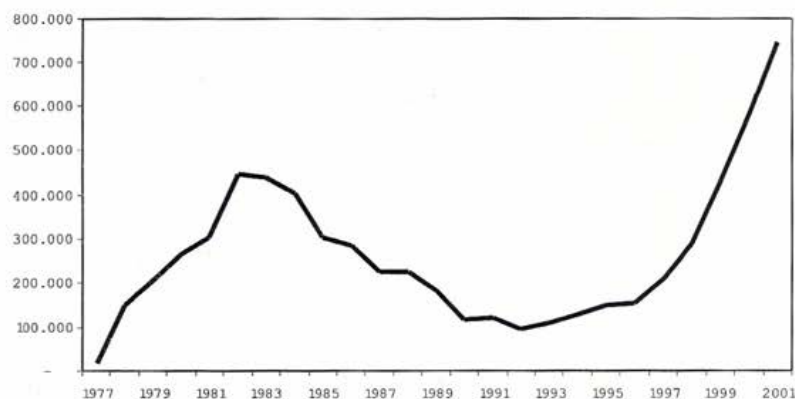
- i. Implantação de serviços e agências de colocação em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho, como também, a prestação de informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos (INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA);
- ii. propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego e identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social (ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL E EMISSÃO DE CTPS);
- iii. organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho (GERAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE O MERCADO DE TRABALHO);
- iv. alternativas mais favoráveis à absorção da força de trabalho disponível ou potencial, especialmente para o caso de projetos prioritários de desenvolvimento e o progresso de experiências que favorecem a utilização intensiva da força de trabalho potencial (GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA);
- v. fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações e estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação (ORIENTAÇÃO, CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL).”

Se a implantação do Sistema Nacional de Emprego ocorreu somente a partir da década de 70, o instrumento clássico do Seguro-Desemprego só veio a ser instituído em 1986 e as políticas públicas de emprego, como hoje se encontram organizadas, só vieram a ser implementadas a partir dos anos 90. A propósito, é com a criação do Programa Seguro-Desemprego que essas ações ficam mais evidentes. A partir daí, outros instrumentos passaram a integrar, paulatinamente, o Sistema Nacional de Emprego: em 1986, o Seguro-Desemprego; em 1994, o Programa de Geração de Emprego e Renda e a criação das comissões estaduais e municipais de emprego e, mais recentemente, em 1995, as ações específicas do Plano Nacional de Qualificação Profissional (1995), financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Na prática, esse Programa tem sido o principal eixo das políticas públicas de emprego voltadas ao mercado de trabalho. Como consequência, o Sistema Nacional de Emprego passou também a ser financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

2. BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO

Em quase 30 anos de existência, a rede de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (SINE) estendeu-se, praticamente, sobre um quinto dos municípios brasileiros, contando, em 2001, com cerca de novecentos postos de atendimento. O Gráfico 1 apresenta a evolução do desempenho do Sistema na recolocação do trabalhador por meio dos serviços de Intermediação de Mão-de-Obra, no período de 1977 a 2001. Essa evolução permitirá um acompanhamento dos principais fatos que corroboraram para o seu desempenho em três momentos distintos: de 1975 a 1982; de 1983 a 1993; e de 1994 aos dias atuais.

Gráfico 1
Número de Trabalhadores Colocados pelos Serviços de Intermediação
de Mão-de-Obra do Sistema Nacional de Emprego
Brasil – 1977-2001



Fonte: CSINE/DES/MTE.

1.1 Fase I: Implantação e Expansão (1975 a 1982)

A criação do Sistema Nacional de Emprego coincide com o fim do “Milagre Econômico”, momento caracterizado pelas mais altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto registradas no país. De acordo com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, a proposta do governo, na época, traz a concepção de que o

problema do desemprego seria resolvido por ajustes na oferta e demanda do mercado de trabalho. O pressuposto baseava-se na idéia de que o dinamismo da economia brasileira teria oportunizado a criação suficiente de empregos, em face de um mercado de trabalho agora mais abrangente e complexo. Havia, portanto, a necessidade de ajuste das informações dos agentes econômicos e de adequado preparo de mão-de-obra do país. Esses processos centravam-se na reforma de ensino básico, a fim de “ajustar” os currículos escolares às necessidades de profissionalização, nos mecanismos já existentes para qualificar a mão-de-obra urbana e rural (utilização do Sistema “S”, Sesc, Sesi, Senai, Senac, etc.) e no serviço de Intermediação de Mão-de-Obra do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Assim, o Sine nasce com a ênfase principal nos processos de Intermediação de Mão-de-Obra, como solução ao desemprego friccional. Com sua instituição ocorrida no final de 1975, os três primeiros anos são determinados pelo planejamento e estratégia de implantação no país. O Quadro 1, a seguir, mostra o ingresso das Unidades da Federação ao Sine nos anos bases de 1977 a 1979.

Quadro 1
Incorporação das Unidades da Federação ao Sistema Nacional de Emprego

Anos	Unidades da Federação
1977	Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo
1978	Acre, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte
1979	Alagoas, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Sergipe

Fonte: Relatórios da Intermediação de Mão-de-Obra - CSINE/DES/MTE

A incorporação e conseqüente expansão das agências estaduais nas Unidades da Federação passaram a ser os principais esforços nessa primeira fase. Cacciamali et alii (1998) informam que até 1978 haviam sido instalados 117 postos de atendimento. Ao final de 1979, todas as Unidades da Federação existentes possuíam unidades do Sine⁶ e, no mesmo ano, 600 mil trabalhadores haviam se inscrito nos postos de atendimento, resultando em 227 mil recolocações no mercado de trabalho.

6. Até essa data, os Estados do Amapá, Rondônia, Roraima eram Territórios e o Estado de Tocantins foi criado somente após a Constituição Federal de 1988, a partir da divisão do Estado de Goiás.

A estratégia adotada por esse Ministério na consolidação e manutenção do Sistema Nacional de Emprego pautou-se na celebração de convênios de cooperação técnica-financeira, prática ainda hoje utilizada. Dada a insipiência das instituições públicas voltadas à área trabalho, o convênio, inicialmente, foi celebrado com os governos estaduais, por intermédio de suas secretarias que, formalmente, respondiam por essa área. Contudo, assegurava-se suficiente autonomia à coordenação estadual do Sine no gerenciamento dos seus recursos financeiros, administração de pessoal próprio e infra-estrutura. Na expansão da rede de atendimento os governos estaduais buscaram a associação com os governos municipais e demais organismos locais. Na esfera federal, o antigo Ministério do Trabalho ocupou-se em criar coordenação destinada ao gerenciamento, acompanhamento e controle do Sistema Nacional de Emprego⁷ e, em cada unidade da federação, a rede seria composta por uma “matriz estadual” e respectivos *Núcleos Regionais e Postos de Atendimento*.

Para Cacciamali et alii (1998), a concepção do sistema público de emprego teve no instrumento clássico do convênio, adotado pelo governo militar, a forma de centralizar as decisões acerca de suas políticas públicas, e de ser utilizado de acordo com interesses políticos-eleitoriais. Os autores acentuam o esquema de transferência de recursos, sob a forma de convênio da esfera federal para a estadual, como uma das principais dificuldades para a sua execução, dependendo em muito de questões e interesses entre os governos. De fato, a estrutura do Sine sempre esteve mantida mediante parceria do Ministério do Trabalho e Emprego com os governos estaduais. Mais recentemente, a partir de 1998, essa forma de descentralização⁸ foi estendida às entidades representativas de trabalhadores, sem fins lucrativos.

A implantação do Sistema previu, entre outras diretrizes, a instalação de Conselhos Consultivos – o nacional e os estaduais, programa de treinamento de pessoal, seminário nacional sobre emprego e o processo de sua institucionalização. Embora os Conselhos Consultivos tivessem sido instalados, alguns apenas formalmente, a absoluta e permanente falta de estrutura técnica capaz de subsidiar tais fóruns fez com que os mesmos não fossem plenamente aproveitados, ficando as situações decisórias do Sistema a cargo do Ministério do Trabalho e das secretarias estaduais do trabalho. A urgente necessidade de massa crítica e de afirmação da importância

7. A primeira estrutura dada à coordenação do Sine no antigo MTb foi a de Divisão e integrava as ações da Coordenação de Análise do Mercado de Trabalho – CAMT da Secretaria de Empregos e Salários.

8. Determinação do Codefat deliberada na Resolução n.º 197, de 04-11-1998.

do Sistema Nacional de Emprego como instrumento da política de emprego demandou, por parte do Ministério do Trabalho, a realização de seminário nacional que reuniu, na época, representantes internacionais oriundos de países cujo sistema de emprego já se encontrava instalado.

Para subsidiar o programa de treinamento de pessoal, tanto do Sistema de Emprego quanto de Formação Profissional, contou-se com a colaboração e aporte de recursos de agências internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird. No início da década de 80, foram oferecidos aos funcionários do Sistema, nas Unidades da Federação e no Ministério do Trabalho (servidores operacionais e técnicos, coordenadores, assessores e secretários de Estado), os mais diferentes programas de qualificação (bolsas no exterior, cursos de curta e longa duração) que permitiram uma momentânea identidade nacional de rotinas e procedimentos.

1.2 Fase II: Descontinuidade das Políticas (1983 a 1992)

Se o início do Sistema Nacional de Emprego caracteriza-se pelo esforço de sua consolidação, o período que segue destaca-se pela incerteza e descontinuidade política. Nessa fase, o volume de colocações realizadas pelos serviços de intermediação de mão-de-obra é o mais baixo de sua história. Em 1982, o Sistema conseguiu colocar cerca de 445 mil trabalhadores. Dez anos depois, esse número correspondia a pouco mais de um quarto de suas colocações, algo em torno de 94 mil trabalhadores. Mais grave ainda é o fato de que, nesse ano, a participação do número de trabalhadores (re)colocados no país pelo Sistema não superou os 2,6%, quando comparada ao universo de admissões do mercado de trabalho fornecido pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged/MTE. Há de se considerar, ainda, que a média da taxa de desemprego aberto das principais regiões metropolitanas encontrava-se, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), em 5,78%; com São Paulo atingindo 6,51%, Salvador, 6,77% e Recife, 8,46%.

9. As informações contidas nesse parágrafo são obtidas a partir dos poucos documentos disponíveis e das informações de técnicos do Ministério do Trabalho e Emprego que participaram do processo de instalação do Sistema Nacional de Emprego. Não se obtiveram dados acerca do aporte de recursos financeiros despendidos por tais organismos e pelo MTE na implementação dessas ações.

Aliado à descontinuidade de ações, a estratégia política do Ministério do Trabalho e Emprego em consolidar uma rede federalizada agregou ao Sistema aspectos hoje não mais tolerados na administração pública, os quais apontam ingerência nas ações dos Estados e do Distrito Federal: até 1985, o antigo Ministério do Trabalho manteve, com aporte de recursos oriundos do Governo Federal, boa parte do quadro de pessoal proveniente das estruturas estaduais do Sistema, além daqueles destinados ao custeio das agências; e o processo de indicação do coordenador dos sistemas estaduais ficava submetido à apreciação de lista tríplice apresentada a este Ministério. Apesar de todo o processo precário que passou o Sistema Nacional de Emprego, algumas importantes experiências e ações são observadas nesse período:

1. Os serviços de intermediação de mão-de-obra desenvolveram diversas práticas, como a criação de centros de trabalhadores autônomos, balcões de emprego e atendimento específico a trabalhadores provenientes do setor informal, portadores de necessidades especiais e jovens candidatos ao primeiro emprego, dentre outras.

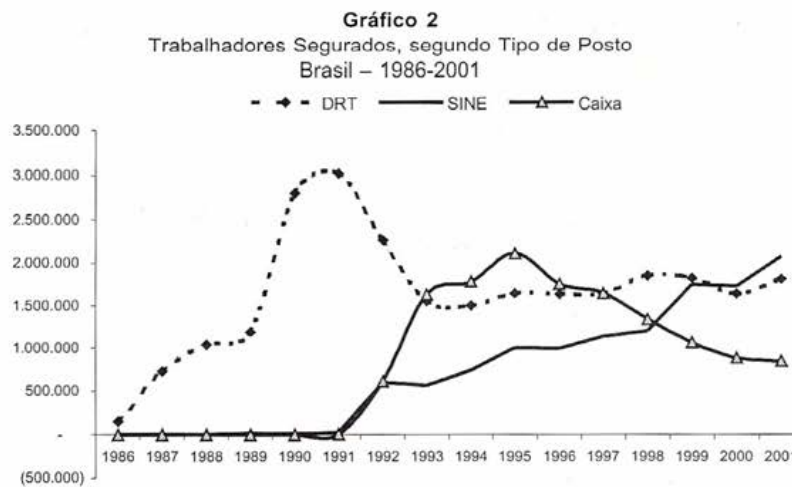
2. Apesar de algumas experiências significativas em Estados como Ceará, Bahia e Santa Catarina, a linha de geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho não foi totalmente integrada ao Sine, como também o planejamento estatal no que se refere ao emprego.

3. Os serviços de promoção ao emprego previstos nas linhas de ação do Sine só obtiveram maior destaque a partir das crises econômicas surgidas na década de 80, o que exigiu do governo formulação e adoção de medidas que propiciassem um maior nível de ocupação produtiva que não fosse restrita ao segmento formal do mercado de trabalho. Várias das unidades estaduais do Sistema participaram em momentos distintos de iniciativas nesse sentido, caso do Programa para as Cidades de Porte Médio (1983-1985) e o Programa de Prioridades Sociais (1985-1986).

4. Em 1986 a adoção do Plano Cruzado introduziu no país o seguro-desemprego. Trata-se de benefício de natureza temporária, destinado a prestar assistência financeira ao trabalhador desempregado, em consequência de demissão sem justa causa, e auxiliar na inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Azeredo e Ramos (1995) argumentam que a adoção do seguro-desemprego ocorreu em face da inconsistência do antigo auxílio-desemprego, existente à época, e da necessidade de complementar o sistema de proteção social do país com um mecanismo de proteção financeira ao trabalhador em momentos de desemprego. Esse benefício foi criado em 1965 pela Lei n.º 4923 e, de forma menos abrangente que o seguro-

desemprego, era restrito aos casos de trabalhadores desempregados, em virtude de fechamento das firmas. Sua utilização ocorria nos casos de dispensas de trabalhadores em massa, acima de 50, e após apuração do Ministério do Trabalho por meio de suas Delegacias Regionais.

5. Dada a necessidade de implantação emergencial associada à insipiência do Sistema Nacional de Emprego, o Ministério do Trabalho e Emprego viu-se obrigado a compor estrutura paralela de gerenciamento e operação do benefício. Em um primeiro momento competiram aos postos do Sine apenas os serviços destinados à orientação ao desemprego e, só mais recentemente, os relativos à triagem obrigatória do beneficiário. Na verdade, a urgente implantação do benefício seguro-desemprego, até por questões de natureza conjuntural, como também sua forma de implementação, direcionou a rede de atendimento do Sistema aos serviços de pré-triagem em prejuízo aos objetivos de integração dessa política com as de qualificação e de recolocação do trabalhador no mercado de trabalho.

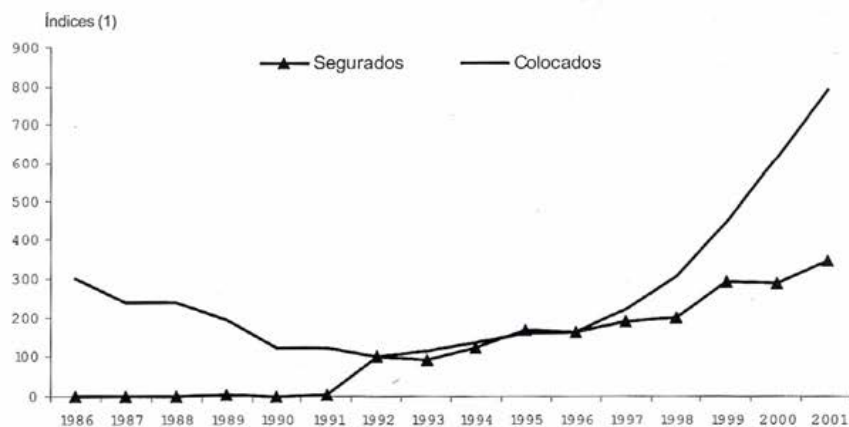


Fonte: CGSDAS/DES/MTE.

No Gráfico 2 são apresentados os principais agentes de triagem do trabalhador demandante do benefício seguro-desemprego: as Delegacias Regionais do Trabalho, a rede de atendimento do Sistema Nacional de Emprego e a instituição bancária.

ria Caixa. Nesse período, observam-se a baixa participação do Sistema e o atendimento concentrado nas Delegacias Regionais do Trabalho. No Gráfico 3, encontra-se a evolução dos índices relativos ao desempenho do Sistema Nacional de Emprego em face das ações de intermediação de mão-de-obra e de atendimento ao seguro-desemprego. Optou-se por atribuir base 100 ao ano de 1992 pelo fato de encontrarmos nesse ano um ponto de inflexão. No gráfico, observa-se um diminuto desempenho no atendimento ao trabalhador demandante do seguro-desemprego, acompanhado pela queda constante do desempenho dos serviços de recolocação do trabalhador, oferecidos pela intermediação de mão-de-obra.

Gráfico 3
 Variação em Números Índices do Seguro-Desemprego e da Intermediação de Mão-de-Obra do Sistema Nacional de Emprego
 Brasil – 1986-2001



Fonte: CGSDAS/DES/MTE.

(1) Base: 1992 = 100.

A partir de então, as ações parecem tomar novo impulso, indicando tendência sempre maior ao crescimento. Isso pode ser confirmado no Gráfico 2, em que se observa, a partir de 1991, um aumento considerável do atendimento do seguro-desemprego oferecido pelo Sistema frente aos demais agentes. Paralelamente, há um forte crescimento dos serviços oferecidos pela Caixa, entre 1992 e 1995, seguido de decréscimo acentuado. Os resultados observados têm sua explicação na política adotada pelo Ministério: à medida que a rede de atendimento do Sistema seguia o processo

de reestruturação, a Caixa ia cedendo lugar, restringindo-se ao papel de agente pagador do benefício e atuando, complementarmente à rede, nos casos autorizados. Os resultados dessa política podem ser conferidos no mesmo gráfico, ao apontar crescimento sempre crescente da atuação do Sine, seguido pelas Delegacias Regionais do Trabalho, e um decréscimo dos serviços oferecidos pela Caixa.

6. No período em questão, as ações destinadas à qualificação profissional não chegaram a atender efetivamente ao trabalhador. Isso só veio a ocorrer de forma mais intensa a partir de 1995, com a adoção do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor; mesmo assim, sua atuação inicial deu-se, visivelmente, de forma desarticulada das demais ações do Sistema.

Apesar de o processo de desenvolvimento ter permitido a implementação de experiências modelos nas suas diversas linhas de ação, as constantes mudanças administrativas ocorridas, aliadas à inoperância prática nos convênios, dificultaram sua conformação enquanto um completo sistema público de emprego. As muitas exigências legais na celebração do convênio resultaram em dificuldades por parte dos Estados na sua operação. Como conseqüência, o Sine passou a ser questionado e, várias vezes, ameaçado de extinção. Gradativamente, seus recursos foram diminuindo em face das contingências orçamentárias, inclusive os relativos ao quadro de pessoal¹⁰. Paralelamente, as ações de atendimento ao trabalhador executadas pelo Sistema se mantiveram e, ainda que de forma precária, passaram a ser agregadas às estruturas regimentais dos órgãos estaduais. Segundo Azeredo e Beatriz (1995), nessa época, o Sistema Nacional de Emprego pouco colaborou para uma melhoria no atendimento e apoio ao desempregado e, com raras exceções, os serviços prestados eram bastante precários.

Tais fatores provocaram a desarticulação das ações do Sistema Nacional de Emprego, a extinção da linha de promoção de emprego, a desestruturação das equipes técnicas e a perda de boa parte do conhecimento e experiências alcançadas, tanto na esfera estadual quanto na federal.¹¹ Ao final desse período, em 1990, quando da

10. A partir de 1988, com a introdução da Constituição Federal, a transferência de recursos da esfera federal para pagamento de despesas com quadro pessoal dos Estados e do DF ficou proibida.

11. Em 1990, a administração federal uniu os Ministérios do Trabalho e o da Previdência Social. Concebeu-se, a partir daí, a idéia de que competiam ao MTPS a normatização e a formulação das diretrizes que seriam executadas pelo seu braço operacional, o Instituto Nacional de Previdência Social. Dessa forma, parte da equipe do antigo Departamento Nacional de Emprego foi destinada ao INSS. Na prática isso não ocorreu, gerando inclusive diversos entraves político-administrativos. Ao longo desse período as estruturas se contraporiam na gerência das ações do trabalho até que houvesse nova reforma administrativa, em 1992.

aprovação da legislação do Programa Seguro-Desemprego, vislumbrou-se a oportunidade de financiamento do Sistema Nacional de Emprego pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, a fim de que fossem promovidas ações de qualificação e o reemprego dos trabalhadores requerentes do benefício conforme requeria a legislação.

1.3 Fase III: A valoração do Sine como instrumento de política de emprego (a partir de 1993)

A despeito da descontinuidade política que permeava o Sistema Nacional de Emprego, nota-se, ao final de 1992, uma retomada ao processo de discussão e de seu alinhamento como instrumento de política de emprego¹². Nesse ano, o Sistema passou a ser objeto das discussões do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, principalmente quanto à necessidade de formulação de um modelo que permitisse o melhor cumprimento de ações, controle e acompanhamento. Os debates quanto à forma de transferência de recursos às Unidades da Federação foram norteados pela necessidade de que esses deveriam retratar o desempenho obtido por cada unidade estadual. Diversas vezes avaliou-se a possibilidade de utilização de contrato de gestão ou mesmo o pagamento das ações por meio de contrato de serviços. A impossibilidade legal de que tais instrumentos fossem utilizados com as parcerias governamentais não impediu, no entanto, que fossem agregados, à figura do convênio, princípios de natureza gerencial, como forma de incentivo a uma maior efetividade em sua execução. Os critérios baseavam-se no seguinte:

Definição de linhas de ação prioritárias e da medida de resultados

Dentre as diversas ações executadas pelo Sistema, foram estabelecidas quatro ações que contariam com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador: intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego¹³, reciclagem profissional e geração de informação sobre o mercado de trabalho.

12. Alguns dados do Ministério indicam que vários Estados firmaram convênio com período inferior a doze meses, chegando, em alguns casos, a pouco mais de dois meses. Em 1988 o Governo do Estado de São Paulo denunciou o convênio com o Governo Federal, retornando as negociações somente a partir de 1992. No ano de 1992, somente 11 Unidades da Federação celebraram convênios; as demais ficaram impossibilitadas por não cumprimento de exigência legal ou por inadimplência com a União.

13. A atual qualificação profissional era indicada como reciclagem profissional, que recebia essa denominação em face da legislação do Programa Seguro-Desemprego. No orçamento do FAT, essas duas ações foram consolidadas em uma só atividade até 1994.

Adoção de Valores Unitários

Diante dos recursos disponíveis que vinham se tornando cada vez menores, a transferência de valores aos governos estaduais era feita com base em matriz distributiva que considerava critérios, entre outros, número de postos, desempenho e mercado de trabalho. Ao estabelecer novos parâmetros, o Codefat optou pela criação de custos unitários em cada linha de ação. Os valores estabelecidos tomaram por base a avaliação de planilha de custos de quatro unidades estaduais do Sine no exercício de 1992: Distrito Federal, Pará, Rio Grande do Sul e Ceará.

Nas ações destinadas ao apoio direto ao trabalhador, caso da intermediação de mão-de-obra e do seguro-desemprego, enfatizou-se a idéia de que tais valores deveriam ser definidos a partir do resultado final e não a partir do volume de trabalhadores atendidos. Esperava-se, com isso, uma mudança de postura por parte das instituições parceiras na gestão dos recursos públicos, que passariam a estar voltadas aos resultados, com especial ênfase às atividades de natureza finalística. Os serviços de intermediação de mão-de-obra e de apoio ao seguro-desemprego passariam então a ser remunerados, respectivamente, com base no volume de trabalhadores colocados e de requerimentos habilitados pelas unidades do Sine. Os serviços de “reciclagem profissional” teriam por base a definição do custo médio exigido para a elaboração de cursos de níveis médio e superior. Quanto à geração de informações sobre o mercado de trabalho, o Codefat aprovou a execução da Pesquisa de Emprego e Desemprego,¹⁴ que já vinha sendo executada em algumas Unidades da Federação.

Adoção de piso e teto máximo admitido às Unidades da Federação

A discussão de membros do Codefat mantida com a equipe técnica do MTE deixou evidente, à luz dos dados disponíveis, a necessidade de criação de limites financeiros como forma de permitir, nas unidades com maiores dificuldades, a continuidade e a consolidação das ações executadas. Isso seria possível com a adoção de um piso financeiro, compatível com o público potencial de atendimento em cada unidade da federação.

14. Trata-se da Pesquisa de Emprego e Desemprego com metodologia da Fundação Seade/Dicese, que historicamente vinha sendo implementada na Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Atualmente, os governos estaduais do Pará e Paraná abandonaram a sua utilização e adotaram como fonte de informações a Pesquisa Mensal de Emprego, disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O Estado do Ceará mantém Pesquisa de Emprego e Subemprego, com metodologia própria.

Esses critérios para a transferência de recursos ao Sistema Nacional de Emprego foram estabelecidos pela primeira vez pelo Codefat na Resolução n.º 45, de 09 de junho de 1993. Aliado a essas definições, o MTE iniciou um processo de acompanhamento, controle e fiscalização por meio de sua Secretaria de Controle Interno, com ênfase na avaliação dos resultados. O acompanhamento e o apoio mantidos pela equipe da antiga Secretaria de Políticas de Emprego e Salário permitiram que várias das Unidades da Federação buscassem os meios necessários ao saneamento de suas pendências no cumprimento da legislação vigente, prestação de contas e patrimônio. Outro fator de grande relevância para isso foi o programa de supervisão e acompanhamento, com caráter orientativo, realizado pela sua equipe técnico-financeira, entre 1995 e 1999, em que foi possível acompanhar as ações empreendidas na consecução dos resultados pactuados e adiantar-se a situações não permitidas legalmente.

Mais que isso, a continuidade na liberação de recursos e a inclusão do Sistema Nacional de Emprego na pauta de discussão do Codefat foram fatores determinantes para que se iniciasse um processo de mudança de postura dos governos estaduais e demais atores sociais quanto ao seu papel: aqueles por perceberem, prontamente, a necessidade de incorporação às novas diretrizes, buscando a implementação de soluções na superação de suas deficiências; estes, por perceberem a importância de inclusão do Sistema Nacional de Emprego nas questões relativas ao emprego.

Outros fatores importantes que enfatizam esse processo no qual se desenvolveram as discussões acerca do necessário aprimoramento do Sistema Nacional de Emprego na consolidação das políticas públicas são enunciadas a seguir.

3. PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES DO CODEFAT E DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO NA CONFORMAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO

3.1 Celebração de Convênio Plurianual

A fim de evitar interrupções nas ações implementadas pelo Sistema Nacional de Emprego, o Ministério do Trabalho celebrou com os governos estaduais convênio plurianual para os três anos que se seguiram entre 1996 e 1999. O instrumento adotado pelo MTE foi utilizado como forma de enfatizar a política de continuida-

de, permitindo aos governos estaduais melhor adequarem suas propostas orçamentárias a uma visão de futuro.

3.2 Criação de Comissões de Emprego

O avanço nas discussões quanto à necessidade de formas de controle social e, principalmente, de controle local das ações implementadas com os recursos do FAT resultou na criação de comissões de emprego no âmbito estadual e municipal, semelhantes ao Codefat, de caráter tripartite e paritário. Garantiu-se à sociedade sua representação local pelo segmento dos trabalhadores, empregadores e governo. Uma vez criadas e reconhecidas, essas instâncias passaram a deliberar sobre os programas oriundos do FAT no âmbito de sua localidade.

A criação e atribuições das comissões de emprego estão contidas na Resolução Codefat n.º 63/94 e n.º 80/95. Inicialmente, atuando de forma mais intensa no acompanhamento do Programa de Geração de Emprego e Renda, essas comissões têm tido especial destaque na consolidação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. No entanto, o debate mantido sob a forma de seminário nacional, oficinas e fóruns de discussão entre o Ministério do Trabalho e Emprego, conselheiros e demais organismos acerca das políticas públicas de emprego tem suscitado a necessidade da devida articulação e integração das ações implementadas, tanto dos programas apontados anteriormente, quanto dos relativos ao seguro-desemprego e de intermediação de mão-de-obra. De fato, esse espaço constitucional garantido à sociedade tem se consolidado de forma positiva ao longo dos últimos anos. Além das 27 comissões estaduais, o Codefat contava, até 2001, com a participação de outras 2.595 comissões de emprego criadas, 2.311 já homologadas e reconhecidas. Tal número representa 42% do total de municípios existentes no país.

3.3 Instituição do Programa de Geração de Emprego e Renda

A necessidade de urgentes providências, no desenvolvimento de ações voltadas à geração de emprego, fez o Ministério do Trabalho e Emprego e o Codefat criarem o Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger, em 1994. Da maneira como fora desenhado inicialmente, a execução do Programa atribuiu competência às unidades estaduais do Sistema Nacional de Emprego na execução dos trabalhos

de suporte técnico e administrativo. Essa linha de ação exigiu, inicialmente, a formação e implantação de equipes técnicas e gerenciais em cada unidade da federação, que passaram a ser responsáveis pelo acompanhamento dos empreendimentos beneficiados.¹⁵

Na busca de um melhor arranjo institucional do Programa de Geração de Emprego e Renda as discussões posteriores do MTE e CODEFAT direcionaram os serviços de acompanhamento aos empreendimentos para o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, permitindo, dessa forma, que as secretarias estaduais do trabalho pudessem buscar a contratação de terceiros com melhor competência para essa finalidade. No entanto, as constantes limitações orçamentárias nas ações de qualificação e a priorização das ações estabelecidas pelas comissões de emprego podem ser consideradas alguns dos limitadores. Assim, essa linha de ação incorporada ao Sistema em 1995 permaneceu até o ano de 1999. Ao final desse período, boa parte das equipes técnicas destinou suas ações somente aos serviços de orientação do Programa. Ainda assim, alguns estados mantiveram essa linha de ação com a adoção de programas próprios ou com outras parcerias locais.

3.4 A criação do Plano Nacional de Qualificação Profissional - Planfor

As ações de qualificação profissional no âmbito do Programa Seguro-Desemprego passam a ter maior representatividade a partir de 1996, quando o Ministério do Trabalho e Emprego cria no âmbito do FAT o Plano Nacional de Educação Profissional – Planfor¹⁶ desenvolvido entre a antiga Secretaria de Formação Profissional – Sefor, secretarias estaduais do trabalho, organismos governamentais nas diversas esferas da administração pública e organismos não governamentais, mediante implementação de programas e projetos propostos com base em Termos de Referência. A principal dificuldade para os executores estaduais está na tentativa de aliar essa ação aos demais serviços oferecidos ao trabalhador, caso da busca por emprego, seguro-desemprego e os programas de geração de emprego e renda.

15. A Resolução Codefat n.º 77, de 16-12-94, permitiu a transferência de recursos necessários ao financiamento do suporte administrativo dos programas de geração de emprego e renda para o Sistema Nacional de Emprego.

16. Nome anterior dado ao Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor.

3.5 Informatização e integração das ações de emprego

Desde o início da década de 90, o Ministério do Trabalho e Emprego tem investido na informatização do Sistema Nacional de Emprego. A importância e necessidade dessa medida impõem-se devido à complexidade e alcance das ações do Sine, que se tornam cada vez mais evidentes. A partir de 1986, os serviços de atendimento prestados pelo Sine ao trabalhador apresentaram certa dualidade de operação: boa parte das unidades de atendimento pode contar com serviços informatizados de pré-triagem do seguro-desemprego executados de forma centralizada pelo Ministério do Trabalho, o que não veio a ocorrer com os de intermediação de mão-de-obra. Mais que isso, criaram-se rotinas setorizadas para o atendimento ao público que não permitiram, num primeiro momento, a necessária integração do seguro-desemprego com os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional.

Apesar das constantes tentativas de informatização dos serviços de intermediação de mão-de-obra, as unidades do Sistema mantiveram-se precariamente sob a forma de procedimentos manuais ou semi-informatizados. A partir de 1987, técnicos do MTE e dos Estados iniciaram processo de desenvolvimento de rotinas e procedimentos operacionais padronizados e, posteriormente, o primeiro sistema informatizado de intermediação de mão-de-obra. Esperava-se, como hoje, que tal sistema pudesse estar integrado aos serviços de seguro-desemprego. Mudanças de diretrizes nesse processo fizeram com que, em 1996, a informatização da rede Sine ficasse sob a responsabilidade de cada unidade estadual, a partir de critérios mínimos estabelecidos pelo Ministério, como forma de permitir, no futuro, a interligação em rede nacional. Numa visão de futuro essa diretriz, de certo modo, pouco avançou na perspectiva de um sistema operacional que conseguisse integrar ações de intermediação e qualificação com as de seguro-desemprego. No período de 1997 e início de 1998, configurava-se um quadro de diversidade: algumas poucas unidades estaduais com sistemas informatizados próprios, por meio da contratação de empresas privadas, empresas estaduais e, ainda, aquelas que não tinham sequer tomado iniciativa quanto à informatização, a não ser a compra de equipamentos. Esse mapeamento mostrou o volume de problemas acumulados advindos da diversidade de situações em que se encontravam as unidades estaduais em relação à informatização, o que praticamente inviabilizava a constituição de um sistema eficiente em nível nacional.

A partir de 1998, por decisão do Codefat, fica estabelecida a integração das ações e os conseqüentes sistemas disponíveis. Dessa monta, o MTE decide pela contratação de empresa para o desenvolvimento do Sistema Gerencial de Ações de Emprego – Sigae, que se encontra em implantação nas Unidades da Federação. Basicamente, esse sistema busca reunir e integrar as ações de qualificação profissional, recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e seguro-desemprego, e as demais bases de dados relativos a trabalhadores e empregadores disponíveis no Ministério do Trabalho e Emprego.

3.6 A incorporação das entidades sindicais no Sistema Nacional de Emprego

Em 1998, o Codefat autoriza, por meio de sua Resolução n.º 197, critérios para a transferência de recursos do FAT a entidades representativas de trabalhadores e empregadores, sem fins lucrativos, para a execução de ações integradas do Programa Seguro-Desemprego, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine. A deliberação dá início ao processo de implantação e manutenção de agências de serviços de emprego destinadas ao atendimento do trabalhador com vistas a sua inserção no mercado de trabalho, mantidas mediante a celebração de convênios do Ministério do Trabalho e Emprego com as entidades sindicais.

As hipóteses de implantação são previstas para as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Porto Alegre, Salvador, Belém e Curitiba ou, ainda, em municípios cuja população seja superior a 500 mil habitantes¹⁷. Atualmente, as quatro entidades representativas dos trabalhadores no Codefat possuem convênio com o MTE para a manutenção desse tipo de serviço. A primeira agência de emprego instalada foi em São Paulo, por meio de convênio com o Sindicato dos Metalúrgicos, filiado à Força Sindical, em setembro de 1988. O Quadro 2, a seguir, apresenta a evolução desse processo.

17. No caso dessas cidades com mais de 500 mil habitantes, a abertura fica permitida desde que não haja, na localidade, atendimento adequado e suficiente à satisfação da demanda, por postos já integrantes do Sistema Nacional de Emprego. Ver Resolução Codefat n.º 197.

Quadro 2
Incorporação das Entidades Sindicais ao Sistema Nacional de Emprego

Inauguração	Convenente	Denominação e Município
Setembro 1998	- Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo (filiação à Força Sindical)	- Centro de Oportunidades de São Paulo
Maio 1999	- Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo (filiação à Força Sindical)	- Centro de Oportunidades de Guarulhos - Centro de Oportunidades de Osasco
Maio 1999	- Social Democracia Sindical de São Cristóvão – Rio de Janeiro	- Centro de Atendimento ao Trabalhador
Agosto 1999	- Central Única dos Trabalhadores CUT Nacional	- Central de Trabalho e Renda de Santo André
Agosto 1999	- Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única dos Trabalhadores	- Centro Integrado do Trabalhador em Taubaté – SP - Centro Integrado do Trabalhador em Franco da Rocha – SP (1)
Outubro 1999	- Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única dos Trabalhadores	- Centro Integrado do Trabalhador em Salto
Dezembro 1999	- Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT	- Agência de Atendimento Integrado ao Trabalhador – AGIT de Belo Horizonte

Fonte: DES/MTE.

(1) A unidade de atendimento do município de Franco da Rocha foi desativada no ano de 2001.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou apresentar de forma breve o contexto de criação e a evolução do Sistema Nacional de Emprego e sua configuração como instrumento de política de emprego no Brasil. Apesar da forma descontínua observada ao longo de sua existência, é fato que, nesse ínterim, avanços significativos são observados, principalmente, por ocasião do seu ingresso na pauta de discussão das reuniões do Codefat. Os indicadores a seguir, na Tabela 1, refletem essa mudança de desempenho ao

comparar alguns resultados obtidos no ano de 1992, período de mais baixo desempenho do Sine, com o ano de 2001.

Tabela 1
Comparação da Evolução de Algumas Variáveis do Sistema Nacional de Emprego
1992-2001

Variáveis	1992	2001	
Rede instalada no país	204	843	313%
Trabalhadores (re)colocados no mercado de trabalho	94.587	747.026	789%
Vagas coletadas no mercado de trabalho	193.833	1.432.878	639%
Trabalhadores inscritos nos serviços de intermediação de mão-de-obra	576.707	4.706.813	716%
Grau de atratividade do Sine em relação aos trabalhadores dispensados no mercado (Inscritos Sine/Dispensados Caged) (1)	16,9	52,8	212%
Grau de atratividade do Sistema para os empregadores (relação do número de Vagas Sine/Admitidos Caged)	5,24	15,1	188%
Grau de participação do Sistema no volume de colocados no mercado de trabalho (Colocados Sine/Admitidos Caged)	2,56	7,8	205%
Participação percentual do Sine no volume de trabalhadores habilitados ao seguro-desemprego (2)	21%	39%	86%

Fonte: DES/MTE.

(1) Os dados de admitidos e dispensados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged referem-se, no primeiro caso, ao volume de trabalhadores de primeiro emprego e reemprego e, no segundo, foram desconsideradas as informações relativas ao volume de saída por transferências, aposentadorias e mortes.

(2) No caso específico do seguro-desemprego, a comparação refere-se ao ano de 1995.

Algumas considerações se tornam evidentes na conformação do sistema público de emprego no Brasil:

Em 1975, o governo brasileiro cria o Sistema Nacional de Emprego em resposta às recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT, relativas à sua Convenção n. 88 do serviço público de emprego. A implantação prevê a instalação de agências de colocação em todo o país, prestando serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional e emissão de CTPS, geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho, geração de emprego e renda e o subsídio à orientação, capacitação e qualificação profissional. À exceção do benefício seguro-

desemprego, que seria agregado posteriormente ao Sistema, boa parte das políticas públicas de emprego foi preconizada no Decreto n.º 76.403. Contudo, as ações que o tornaram mais evidente ao longo de sua evolução, foram as ações de intermediação de mão-de-obra e as de apoio ao pagamento do benefício do seguro-desemprego.

A respeito do instrumento clássico de auxílio ao desemprego, o benefício seguro-desemprego veio a ser instituído no país a partir de 1986, e as demais políticas públicas de emprego vieram a ser implementadas na década de 90, com a criação do Programa Seguro-Desemprego. O Programa acresceu ao sistema público de emprego: o seguro-desemprego (1986), o Programa de Geração de Emprego e Renda, a instalação das comissões estaduais e municipais de emprego (1994) e, mais recentemente, em 1995, o Programa de Qualificação Profissional. Na prática, esse Programa tem sido o principal eixo das políticas públicas de emprego voltadas ao mercado de trabalho. Como consequência, o Sistema Nacional de Emprego passou também a ser financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Atualmente, as ações executadas pelo Sine visam, essencialmente, à (re)inserção produtiva do trabalhador no mercado de trabalho, desempenhando, para tanto, atividades de intermediação de mão-de-obra, apoio operacional ao pagamento do benefício do seguro-desemprego, geração de informações sobre o mercado de trabalho, qualificação profissional e apoio aos programas de geração de emprego e renda; ou seja, a atual configuração institucional do Sistema e as ações por ele executadas aproximam-no mais da visão moderna de um Sistema Público de Emprego.

Ao repensar o passado, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Codefat agregaram ao Sine aspectos significativos que não podem ser desconsiderados no futuro, entre eles a criação de indicadores de resultados, a participação da sociedade organizada no processo de consolidação das políticas públicas de emprego e a garantia da continuidade das ações implementadas e dos recursos orçamentários. Percebe-se, ao longo desse período, um processo de mobilidade do Sistema que vem distanciando-o de sua natureza centralizadora, descontinuada e de forte ingerência política, aproximando-o mais de uma política de participação, parceria e de descentralização de ações. São desafios para o presente, a busca pela qualidade no atendimento e o desenvolvimento e aprimoramento dos instrumentais informatizados e de comunicação. Impõe-se, para o futuro do Sistema, a maior abrangência das ações voltadas

à heterogeneidade das situações observadas no mercado de trabalho, à melhoria de suas ações pela eficiência e eficácia dos resultados e à integração das políticas de emprego, ativas e passivas. São fatores determinantes para isso a intensificação de parcerias com organismos voltados ao mercado de trabalho, o aprimoramento das relações com a sociedade organizada e o tratamento personalizado e sistemático das ações de emprego, como forma de oportunizar avanços na melhoria da empregabilidade do trabalhador seja no aprimoramento de técnicas na busca do emprego, sua necessária qualificação profissional, seja, ainda, no auxílio a grupos específicos, menos favorecidos no mercado de trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios, *Planejamento e Políticas Públicas*, n.12, Jun/Dez/1995. pp. 91-114, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- CACCIAMALI, M.C; DA SILVA, Gilvanir Batista; DE MATOS, Franco. *Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Editora Unicamp, 1998, p.169-192.
- DOCKERY, Alfred M.; STROMBACK, Thorsten. Devolving public employment services: preliminary assessment of the Australian experiment. *International Labour Review*, v.14, n.4, 2001, International Labour Organization.
- RAMOS, Carlos Alberto; DE FREITAS, Paulo Springer. Sistema Público de Emprego: Objetivos, Eficiência e Eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil). (Texto para Discussão n.568. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 1998.
- WALWEI, Ulrich. Developments in the organization of placement services, Report to the 25th General Assembly of the International Social Security Association, Permanent Committee on Unemployment Insurance and Employment Maintenance, Nusa Dua, 13-19. Nov. 1995a. Documento n.º ISSA/AC/28/2.

- WALWEI, Ulrich. Performance Evaluation of Public Employment Services (PES). Document n.47, International Labour Organization – ILO, 1998.
- BRASIL. Intermediação de Mão-de-Obra – Um Referencial Teórico para o Sistema Nacional de Emprego, 2002. Ministério do Trabalho e Emprego.
- BRASIL. Relatórios da Intermediação de Mão-de-Obra Formal, Brasil, 1977 a 2001. Coordenação Nacional do Sistema Nacional de Emprego, Ministério do Trabalho e Emprego.
- BRASIL. Relatórios do Seguro-Desemprego, Brasil, 1986 a 2001. Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, Ministério do Trabalho e Emprego.
- BRASIL. Convenção n. 88 sobre o Serviço de Emprego, Organização Internacional do Trabalho – 1948.
- BRASIL. Decreto n. 76.403, de 08-10-75, cria o Sistema Nacional de Emprego. Ministério do Trabalho e Emprego.
- BRASIL. Lei n. 7998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa de Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, e dá outras providências. Ministério do Trabalho e Emprego.
- BRASIL. Lei n. 8.352, de 28 de Dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e dá outras providências. Ministério do Trabalho e Emprego.
- BRASIL. Lei n. 8.900, de 30 de Junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do Seguro-Desemprego, altera disposto da Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Ministério do Trabalho e Emprego.
- BRASIL. Resolução n. 197, de 4 de Novembro de 1998. Estabelece critérios para a transferência de recursos a entidades representativas de trabalhadores e empregadores, sem fins lucrativos, para a execução de ações integradas do Programa do Seguro-Desemprego, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Ministério do Trabalho e Emprego.

BRASIL. Resolução n. 45, de 9 de junho de 1993. Estabelece critérios para transferência de recursos para o Sistema Nacional de Emprego - SINE. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Ministério do Trabalho e Emprego.

BRASIL. Resolução n. 63, de 28 de julho de 1994. Estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível estadual, do Distrito Federal e municipal, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Ministério do Trabalho e Emprego.

BRASIL. Resolução n. 80, de 19 de abril de 1995. Altera a resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível Estadual, do Distrito Federal e Municipal, no âmbito do sistema público de emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Ministério do Trabalho e Emprego.