

PROCESSO E PRINCIPAIS RESULTADOS DA CONSTRUÇÃO DE  
UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA  
INTEGRADO E PARTICIPATIVO  
PUBLIC SYSTEM OF EMPLOYEE IN BRAZIL: CONCERTED  
EFFORT AND MAIN RESOLUTIONS

---

*Remígio Todeschini<sup>1</sup>*

*Adriana Ligiéro*

*Franco de Matos*

RESUMO

Neste artigo serão destacados o processo de concertação e as principais resoluções consensuadas pelos congressos nacionais e regionais que ocorreram entre dezembro de 2004 e agosto de 2005, promovidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego brasileiro, contando com participação representativa de todos os principais atores e executores das políticas e serviços de emprego, trabalho e renda.

*Palavras-chave:* Economia do Trabalho; Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda; Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

ABSTRACT

This article focuses on the concerted effort and main resolutions of the national and regional congresses that took place between December 2004 and August 2005. The events were promoted by the Brazilian Ministry of Labor and Employment, and were attended by representations of all the main actors and agents involved in employment, labor and income policy and services.

*Keywords:* Public System of Employee; Public Politics of Employee; System of Employee.

---

<sup>1</sup> Remígio Todeschini tem formação em Direito e é secretário de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ([remi.todeschini@mte.gov.br](mailto:remi.todeschini@mte.gov.br)).

Adriana Ligiéro tem formação em Administração e ocupa o cargo de Coordenadora do Sistema Público de Emprego do MTE ([adriana.ligiero@mte.gov.br](mailto:adriana.ligiero@mte.gov.br)).

Franco de Matos tem formação em Economia e ocupou o cargo de Coordenador-Geral de Emprego e Renda do MTE, entre 2004 e 2006 ([francomt@uol.com.br](mailto:francomt@uol.com.br)).

## I – APRESENTAÇÃO

### CONCEPÇÃO E BREVE HISTÓRICO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO NO BRASIL

O Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi implantado no Brasil apenas na década de 1970, muito embora já constituísse uma recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no fim dos anos 1940, recomendação esta que consolidava diversas proposições relativas à organização dos serviços públicos e gratuitos de emprego (Convenção 88, de 1948). Muito embora os serviços públicos de emprego no país tenham sido concebidos de forma sistêmica, ao menos na legislação, na prática se constituíram de forma fragmentada e espaçada no tempo (somente na década de 1980 foi instituído o seguro-desemprego e, na década de 1990, programas de apoio ao empreendedorismo para população de baixa renda).

São diversos os fatores que podem explicar a desarticulação dos serviços públicos de emprego, desde a ausência de institucionalidade que desse condições aos seus executores para integrá-los na ponta, gerando sobreposição de ações, até a implantação de estruturas de gestão e acompanhamento desintegradas. Não é objetivo deste artigo aprofundar esse diagnóstico. Contudo, é válido sublinhar o último esforço de reforma dos serviços públicos de emprego, na Constituição de 1988, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que procurava garantir recursos para as ações de seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, além de desenvolvimento econômico.

Apesar dos avanços dessa legislação, garantindo a gestão tripartite e paritária dos recursos do fundo e vinculando recursos arrecadatórios a serviços públicos de emprego, geridos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), não se logrou maior articulação das ações, nem avanços substantivos na efetividade delas. Retrocedeu-se até, ao longo da história do fundo, quando no início dos anos 1990 seus recursos orçamentários passaram a ser contingenciados, enfraquecendo-lhe a gestão democrática e tripartite. Na mesma época, o Planfor, principal função do sistema durante o governo de Fernando Henrique, foi utilizado como instrumento compensatório e sujeito a desvios apurados pelos órgãos de controle.

Diante desse quadro, o MTE empenhou-se, ao longo dos três anos do Governo Lula, na estruturação de proposta de construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado e participativo, capaz de subsidiar reformas na legislação e na gestão dos diversos serviços públicos de emprego.

## O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UM NOVO SISTEMA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

A concepção do processo de construção do sistema público de emprego, trabalho e renda buscou valorizar a participação tripartite e paritária, envolvendo todos os executores que atualmente ofertam serviços públicos de emprego. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), também tripartite e paritário, constitui-se o fórum em que se pactuou o método de discussão, elaboração e consenso das propostas, e o principal canal de diálogo com representações de secretarias estaduais e municipais de trabalho, entidades sindicais dos trabalhadores e empregadores e organizações da sociedade civil.

Esses atores foram reunidos em dois congressos nacionais e cinco congressos regionais, totalizando a participação de 1.500 representantes dos executores de serviços públicos de emprego em âmbito local e nacional, além das representações de governo, sociedade civil e academia elencados anteriormente.

No primeiro congresso nacional, realizado em dezembro de 2004, no município de Guarulhos-SP, organizaram-se grupos temáticos e regionais, destacando-se a qualificação profissional, as políticas para a juventude e a intermediação de mão-de-obra, de cujos debates e consultas participativas extraiu-se um conjunto de diretrizes e proposições para reforma do sistema público de emprego, consolidadas em um documento preliminar.

Decorreram, então, cinco congressos regionais, entre junho e agosto de 2005. Esses encontros, preservando-se a representatividade dos atores, visavam ao aprofundamento das discussões acerca das diretrizes e proposições reunidas no documento preliminar, bem como ao seu cotejamento com as especificidades locais. Resultou dos congressos regionais um documento sistematizado que, além dos princípios, conceitos e funções para a construção integrada e participativa do sistema público de emprego, trabalho e renda, apresentava 114 proposições, sendo que algumas delas com mais de uma redação, garantindo-se espaço para a discussão e concertação das divergências.

Por fim, no segundo congresso nacional, realizado no fim de agosto de 2005 novamente em Guarulhos-SP, 400 delegados, eleitos regionalmente respeitando-se o princípio do tripartismo e a garantida a representatividade dos atores, discutiram e consensuaram as redações finais das 114 proposições, assim organizadas: a) integração e articulação das funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPTER), quais sejam, intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação social e profissional, certificação, programas de emprego e trabalho para a juventude, programas de geração de emprego, trabalho e renda, seguro-desemprego, além de pesquisas e bases de informação sobre o mercado de trabalho; b) sistema informatizado integrado com todas as funções do SPTER; c) atualização da legislação do SPTER; d) repactuação das competências entre os atores e executores do SPTER; e) fortalecimento da gestão tripartite do SPTER (CODEFAT, comissões estaduais e municipais de emprego); f) integração do SPTER com políticas públicas de emprego, trabalho e renda e políticas de desenvolvimento, visando à diminuição da informalidade e inclusão de grupos vulneráveis; g) integração de ações do SPTER com políticas de educação regular e profissional e com o Sistema S, CEFET e escolas agrotécnicas e; h) fortalecimento orçamentário do SPTER.

Além de um processo de ampla discussão e participação paritária e tripartite, e das proposições de diretrizes para reforma do sistema público de emprego, transformadas agora em resoluções, foi resultado também do segundo congresso nacional a instituição de uma comissão tripartite representada por governo, trabalhadores e empresários, envolvendo o MTE, o Fórum Nacional dos Secretários do Trabalho, o CODEFAT, prefeituras e entidades de trabalhadores e empresários. Tal comissão tem o papel de elaborar e sugerir instrumentos normativos que concretizarão as resoluções do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

A seguir, serão apresentadas e comentadas as principais resoluções consensuadas nesse segundo congresso.

## II – PRINCIPAIS RESOLUÇÕES COMENTADAS

### INTEGRAÇÃO

São várias as funções, ou serviços públicos de emprego, em prática em todo o mundo. Tradicionais, como qualificação social e profissional, intermediação de mão-

de-obra, seguro-desemprego, e aquelas recentemente consideradas como tal, como o fomento à atividade empreendedora da população de baixa renda, os serviços de autônomos, serviços especificamente voltados para grupos mais vulneráveis. Variam também seus propósitos, alcance e importância *vis-à-vis* estrutura e dinâmica do mercado de trabalho.

A despeito disso, é consenso que tais funções devam estar articuladas. Um mesmo trabalhador à procura de emprego ou trabalho e renda não necessita apenas de uma agência pública de emprego que lhe disponibilize oferta de vagas, ou de uma linha de microcrédito. Sem um incremento em sua qualificação profissional, ou acesso a noções de gestão do próprio negócio, terá muito mais dificuldades em atingir seu objetivo. Além disso, será fundamental a obtenção de renda, por meio de um instrumento como o seguro-desemprego, nesse período em que procura alternativas no mercado de trabalho. A conexão entre as funções deve se estruturar a partir das necessidades reais dos trabalhadores, inseridos em determinada estrutura e dinâmica do mercado de trabalho.

Do ponto de vista da gestão dos recursos, a integração das funções ou serviços, e suas ações, também é positiva, posto que otimiza sua aplicação. E do ponto de vista do acompanhamento e avaliação, permite que se mensure de forma mais adequada a efetividade de todo o sistema público de emprego, trabalho e renda, e não de cada serviço isoladamente.

Desta forma, no segundo congresso, definiu-se uma resolução voltada não apenas à integração da atividade-fim dos serviços públicos de emprego, mas também da gestão destes. As ações entre os executores também devem estar integradas, segundo uma lógica de planejamento territorial, observando aspectos relacionados ao porte, alcance e especializações de cada um deles.

Também foi reforçada a necessidade de se padronizar a estrutura física, técnica e funcional das unidades de atendimento do SPTER, definindo uma identidade nacional única, com denominação Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda.

## FINANCIAMENTO

Entre as principais preocupações dos atores e executores do SPTER, está a de manutenção do sistema e fortalecimento de sua capacidade de atendimento. Já tratado neste artigo, os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) passaram a ser contingenciados em início dos 1990, somando-se a isso como agravante a imprevisibi-

lidade de repasses financeiros do Tesouro, o que dificulta o planejamento e a economicidade das ações. Essas preocupações expressaram-se nas seguintes resoluções:

- a) tornar obrigatórias não somente as despesas referentes ao seguro-desemprego, mas também aquelas referentes às demais funções do SPETR, sendo o Fundo de Amparo ao Trabalhador o principal financiador, evitando contingenciamento dessas políticas assistenciais essenciais para os cidadãos;
- b) assegurar, obrigatoriamente, de forma progressiva em 5 (cinco) anos, no mínimo, 8% (oito por cento) da arrecadação primária do FAT à cobertura orçamentária do conjunto das funções do SPETER, exceto para as despesas obrigatórias já previstas na Constituição Federal e em legislação específica;
- c) pactuar com estados e municípios a previsão de recursos para as funções do SPETR em seus orçamentos anuais.

## GESTÃO TRIPARTITE

Foi reforçada a necessidade de fortalecimento da gestão tripartite nos espaços de decisão de SPETR, que vão desde os Centros Públicos Integrados de Trabalho e Renda até os conselhos estaduais de emprego, e o estabelecimento de mecanismos de controle social e de publicização das informações. Garantida a efetiva participação das representações dos diversos atores, haverá melhores condições para eleição de prioridades e eficiência do SPETER.

## ATUAÇÃO TERRITORIAL

Especificidades regionais e setoriais devem ser consideradas no planejamento das ações do SPETER, adequando dotação de recursos a necessidades específicas, como distâncias, déficit educacional, períodos de chuvas e de colheitas, dentre outros. Dessa forma, seria garantida uma maior efetividade do sistema que, apesar de um padrão de qualidade mínimo de atendimento e o oferecimento de serviços relativamente homogêneos, não pode prescindir de alguma flexibilidade para dar conta das especificidades do mercado de trabalho.

Além disso, foi recomendada a necessidade de se redefinir a atuação territorial do SPETR, possibilitando:

- a) integração progressiva de todas as funções do SPETR, a começar pelos estados e grandes municípios que apresentam indicadores mais homogêneos de emprego;

- b) não sobreposição de ações entre os executores;
- c) gestão plena a cada um dos entes federados;
- d) que os demais executores da sociedade civil sem fins lucrativos façam contratos ou convênios com estados e/ou municípios;
- e) que as prefeituras conveniadas comprovem capacidade técnica e financeira, a fim de participarem desse processo de forma autônoma com a aprovação do CODEFAT e das comissões estaduais e municipais de emprego.

## PROTAGONISMO DO EMPREGO, TRABALHO E RENDA NAS POLÍTICAS DE GOVERNO

É patente que somente o desenvolvimento econômico é capaz de gerar emprego, trabalho e renda. Assim, foi recomendada a participação do Ministério do Trabalho e Emprego nos fóruns de governo que definem políticas econômicas, nas agências de fomento e nos fundos constitucionais, incluindo o estabelecimento de metas de emprego como objetivo de políticas.

## QUALIDADE DE ATENDIMENTO

Não só aspectos como efetividade e economicidade devem ser pretendidos pelos executores do SPTER, mas também a qualidade do atendimento ao trabalhador e empregadores. Muitos trabalhadores e empregadores acabam recorrendo a agências privadas de emprego, justamente porque ali encontram melhor padrão de qualidade e melhores resultados. Ao se priorizar na aplicação de recursos o desenvolvimento de ações destinadas a melhorar a qualidade de atendimento no sistema, estariam sendo garantidos a universalização e o caráter público dos serviços.

## PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGADORES

Só há colocação de trabalhador no mercado de trabalho, se houver vagas disponíveis. Assim como só será efetivo o aprendizado de um curso de qualificação profissional se o trabalhador encontrar um emprego em que possa aplicá-lo. Dentre outros exemplos, foi realçada a percepção entre os atores e executores da importância de se aprimorar os serviços e canais de diálogo do SPTER e o meio empresarial. Seja para melhorar a eficiência da captação de vagas e reduzir a discriminação de grupos vulneráveis, por meio de ações de divulgação e sensibilização, no caso da intermediação

de mão-de-obra, seja para fortalecer a participação de empresas no financiamento da qualificação social e profissional.

Também foi recomendado o fortalecimento dos processos participativos de diagnóstico de demandas por qualificação social e profissional do SPETR, com base em oportunidades concretas de colocação e geração de renda, em âmbito local, regional e nacional, por meio de canais que busquem mapear as dinâmicas do mercado de trabalho.

## MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE

Foi bastante enfatizada a necessidade de aperfeiçoamento e a disseminação de mecanismos de monitoramento, avaliação e controle que permitam, especialmente, a identificação de problemas na fase de execução física e financeira dos planos de trabalho. É importante ressaltar que as diversas funções e atores do sistema desenvolveram os próprios instrumentos, com maior ou menor aderência, de forma desarticulada, não permitindo enfoque sistêmico, além da dispersão de esforços.

Recomendou-se também que estes instrumentos sejam capazes de acompanhar a vida profissional do trabalhador que procura os serviços do sistema, permitindo uma melhor avaliação da efetividade das ações a médio e longo prazos.

## REDES DE TROCAS DE EXPERIÊNCIAS

As experiências locais de estruturação dos serviços públicos de emprego, trabalho e renda são relativamente novas, principalmente aquelas que inovam quanto à integração das diversas funções. Os executores externalizaram em resolução a preocupação em se organizar uma rede para troca e aperfeiçoamento destas experiências em âmbito nacional, sob coordenação do MTE.

## COBERTURA DO SEGURO-DESEMPREGO

Nem todos os trabalhadores têm acesso ao seguro-desemprego. E alguns grupos, regiões ou momentos demandam uma intervenção especial do Estado para garantir o restabelecimento de sua sustentabilidade. Assim, foi recomendado que se formulem propostas que ampliem a cobertura do seguro-desemprego, contemplando processos de reestruturação e depressão econômica, além de grupos vulneráveis e específicos de trabalho sazonal, sem outras alternativas de renda em determinadas épocas do ano.

## QUALIDADE PEDAGÓGICA

Foi reforçada a necessidade de se aprimorar continuamente a qualidade pedagógica e a efetividade social dos programas de qualificação social e profissional, com base nas demandas da intermediação de mão-de-obra, em arcos ocupacionais, ou seja, conjuntos de ocupações relacionadas de base técnica comum e em itinerários formativos integrados à elevação de escolaridade. Dessa forma se ampliaria o acesso e se aumentaria a permanência do trabalhador no mercado de trabalho.

## QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E EDUCAÇÃO

A efetividade das ações de qualificação social e profissional está relacionada à elevação de escolaridade de trabalhadores jovens e adultos, principalmente dos grupos vulneráveis. Deste modo, recomendou-se a estreita e permanente interlocução do Ministério do Trabalho e Emprego com o Ministério da Educação. Além disso, que sejam intensificadas articulações com as demais ações de qualificação e formação profissional entre estes ministérios e também com o Sistema S.

## JUVENTUDE

Dentre os grupos vulneráveis, os jovens em busca do primeiro emprego e de uma inserção mais consistente no mercado de trabalho mereceram atenção especial em resoluções que recomendaram, principalmente:

- a) o aperfeiçoamento e a integração dos programas para a juventude das três esferas do governo e das organizações da sociedade civil;
- b) a ampliação das ações do SPTER voltadas para a aprendizagem;
- c) o desenvolvimento de programas de qualificação social e profissional de jovens para o trabalho social das comunidades;
- d) o desenvolvimento de ações de orientação profissional adequadas aos jovens.

## ESTUDOS E PESQUISAS

Seja para a formulação de políticas, para definição de estratégias de ação, ou para acompanhamento, estudos e pesquisas são fundamentais para o cotejamento dos resultados das intervenções com a dinâmica do mercado de trabalho local. Foi realçada a necessidade de desenvolvimento e ampliação destes, até mesmo para se conhecer

melhor as dinâmicas do mercado de trabalho informal e outras formas alternativas de inserção e de geração de emprego, trabalho e renda. O fortalecimento dos observatórios de mercado de trabalho, a ampliação da Pesquisa Emprego e Desemprego para outros centros urbanos e para o interior, e o aperfeiçoamento e atualização periódica da Classificação Brasileira de Ocupações foram destacados.

### COMISSÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EMPREGO

Recomendou-se o fortalecimento dessas instâncias, criando-se condições para que funcionem como conselhos deliberativos e sejam envolvidas na formulação de políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Também que lhe sejam garantidas estrutura e orçamento próprios e estabelecidos canais de participação entre as comissões e entidades da sociedade civil.

### AGÊNCIAS PRIVADAS DE EMPREGO, COM FINS LUCRATIVOS

Embora não integrem o SPTER, foi recomendado que se normatize, por meio de consultas públicas, a atuação das agências privadas de intermediação de mão-de-obra, contemplando mecanismos de fiscalização por parte do poder público. É importante reforçar que não existe uma legislação específica que regule estas agências e nem que estabeleça conexões entre estas e o SPTER.

## III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inédita a ação do Ministério do Trabalho e Emprego de discutir com todos os atores sociais, gestores estaduais e municipais, empresários, Sistema S, trabalhadores e academia a construção efetiva de um sistema público de emprego trabalho e renda integrado, descentralizado e participativo. Somente assim é possível se enfrentar de fato os problemas de fragmentação, desintegração e sobreposição de ações, presentes desde a implantação das primeiras políticas de emprego no Brasil, no início dos 1970. Este artigo procurou sintetizar o processo e os principais resultados deste esforço.

À título de conclusão, cabe ressaltar nosso presente desafio, que é efetivar de fato o conjunto de proposições emanadas pelos congressos, transformando-as em novas resoluções do CODEFAT e em um anteprojeto de lei, a ser apresentado no primeiro trimestre de 2006.

Os pressupostos mais relevantes desta nova etapa da construção de um novo sistema público de emprego trabalho e renda deverão ser: acesso universal a todos os cidadãos em idade ativa; ênfase nos trabalhadores em situação de vulnerabilidade para o trabalho, principalmente os jovens, reforçando as ações afirmativas de inserção; políticas básicas e complementares do sistema, integrando efetivamente o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a qualificação social e profissional, a certificação, a orientação profissional e o fomento a atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas; respeito ao princípio da gestão tripartite em todos os níveis; processo permanente de execução, monitoramento e avaliação; atuação dos executores no espaço territorial de estados e grandes municípios, evitando a superposição de ações.

O combate ao desemprego será eficaz com políticas de desenvolvimento econômico que prevejam a geração de emprego e renda, tendo como suporte um sistema público de emprego, trabalho e renda com a participação de todos os atores sociais.

Brasília, novembro de 2005.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda* – São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004.