

*Carmen Guimarães Mehedff*  
*Marcela Pronko*  
Organizadoras

FLACSO

# Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho

2004



303  
D544

**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, Salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000

CEP: 70716-900 • Brasília-DF • Brasil

Telefax: 55 (61) 328-6341/328-1369

E-mail: [flacsobr@flacso.org.br](mailto:flacsobr@flacso.org.br)

[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

**Programa:**

Co-Edições

**Convênio:**

MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2003)

**Coleção:**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e  
Geração de Renda

Copyright © FLACSO 2004

ISBN 85-86315-35-4

<b>BIBLIOTECA - F... - EC</b>
Fecha: 30 sept. 2004
Compra: .....
Proveedor: .....
Carj.: .....
Do: ac'ón: FLACSO-Brasil

**Ficha Catalográfica**

D536

Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do  
trabalho / Carmen Guimarães Mehedff, Marcela Pronko,  
organizadoras. – Brasília : FLACSO, 2003.

372 p. ; 23 cm. – (Coleção Políticas Públicas de Trabalho,  
Emprego e Geração de Renda)

1. Processos sociais. 2. Desenvolvimento social. 3.  
Políticas públicas. I. Mehedff, Carmen Guimarães  
II. Pronko, Marcela. III. Série.

CDD 303

CDU 316.4

11265

# Sumário

## **Apresentação da Coleção**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e  
Geração de Renda

*Ayrton Fausto* . . . . . 9

## **Introdução**

Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no  
Mundo do Trabalho

*Carmen Guimarães Mebedff*

*Marcela Pronko* . . . . . 27

## **Parte I: Diálogo social: corpos colegiados e intervenções locais**

El Dialogo Social en América Latina: Una Propuesta sobre  
la Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de  
los Cambios Laborales en Sistemas Económicos Liberalizados

*Guillermo Campero* . . . . . 34

Trabalho e Renda e o Sistema Público de Apoio  
ao Desenvolvimento Local

*Franklin Dias Coelho* . . . . . 54

Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania

*lvônio Barros Nunes* . . . . . 74

Diálogo Social, Disputa de Hegemonia e Consentimento  
Ativo na Gestão Local dos Recursos do FAT: A Experiência  
do Município de Vitória da Conquista/BA  
*José dos Santos Souza* . . . . . 84

Democratização do Acesso ao Crédito: Crédito Massificado  
X Crédito Assistido  
*Antônio Valdir Oliveira Filho* . . . . . 108

## **Parte II: Integração supranacional e harmonização das políticas públicas de trabalho e renda**

Diálogo Social e Harmonização de Políticas Públicas de  
Trabalho na América Latina e no Caribe: As Experiências  
do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros  
do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA)  
*Marcílio Ribeiro de Sant'Ana* . . . . . 116

Acuerdos Comerciales: Un Nuevo Desafío para las  
Trabajadoras y los Trabajadores en Chile  
*Manuel Razeto Barry* . . . . . 143

Globalización y Exclusión Laboral en Centroamérica  
*Juan Pablo Perez Sainz* . . . . . 207

## **Parte III: Diversidade no mundo do trabalho**

Diversidade no Mundo do Trabalho: Tópicos para uma  
Comparação de Categorias  
*Silvia C. Yannoulas e Cid Garcia* . . . . . 226

A Experiência de Reconhecimento da Diversidade  
*Syomara Deslandes Tindera* . . . . . 268

## **Parte IV: A proposta de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda: 2004-2007**

Desafios para a Construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

*Remígio Todeschini* . . . . . 274

Plano Nacional de Qualificação – PNQ:

Novos Horizontes para a Qualificação

*Antonio Almerico Biondi Lima* . . . . . 303

### **Anexos:**

I – Novas Aproximações ao Perfil dos Atores Estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil

*Silvia Yannoulas*

*Lilia Rodríguez Farrell* . . . . . 310

II – Agenda da Fase Presencial . . . . . 361

III – Lista de Participantes do Seminário . . . . . 363

IV – Abreviaturas e Siglas . . . . . 365

## Parte IV

---

# A Proposta de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda: 2004-2007

Desafios para a Construção do  
Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

*Renúgio Todeschini*

Plano Nacional de Qualificação (PNQ):  
Novos Horizontes para a Qualificação

*Antonio Almerico Biondi Lima*

# Desafios para a Construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

*Remígio Todeschini*<sup>1</sup>

## Introdução

O século XXI começa apontando o desemprego como um dos seus maiores problemas. Embora a intensidade das conseqüências do desemprego seja diferente em cada país, dependendo do seu grau de desenvolvimento e do estágio dos seus mecanismos de proteção social, o fato é que a maior parte dos países do mundo tem de desenvolver políticas para lidar com esse problema.

No Brasil não é diferente. Desde o fim da década de 70, a economia brasileira vem apresentando um crescimento aquém do necessário para gerar postos de trabalho para a crescente população economicamente ativa. O agravamento do desemprego, aliado à ausência de políticas universais de garantia do bem-estar da população, gerou um quadro de crescente exclusão social.

É importante destacar que essa situação, que já vinha se formando nos anos 80, foi agravada na primeira metade dos anos 90 pela política econômica voltada para a estabilidade monetária, que se baseou em juros elevados, abertura da economia e sobrevalorização cambial, desestruturando cadeias produtivas e elevando a dependência externa da economia brasileira.

---

<sup>1</sup> Remígio Todeschini é Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. Mestre em Direitos Sociais pela PUC/SP.

No mundo do trabalho, essa nova estrutura econômica refletiu-se no aumento do desemprego, diminuição da renda do trabalhador e na precarização das relações de trabalho, com um aumento expressivo da informalidade, o que colocou um grande número de trabalhadores fora do alcance das políticas públicas de bem-estar, cada vez mais focalizadas e restritivas.

Esse foi o quadro recebido pelo novo governo federal, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. E é sobre esse quadro que devem aplicar-se um conjunto de políticas voltadas para a geração e distribuição de riqueza e para a elevação do bem-estar de toda a população brasileira. Nesse sentido, as políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda exercem um papel importante. Mas elas não podem ser analisadas e avaliadas em um contexto isolado. Tais políticas interagem com outros campos da administração pública, como, por exemplo, as políticas de assistência social, a política tributária e, principalmente, a política econômica.

A contribuição das políticas públicas de emprego, por meio de um Sistema Público de Emprego, está em três áreas. Primeiramente, existem políticas de apoio ao desempregado, de caráter compensatório, que auxiliam na sobrevivência desses cidadãos, como é o caso do seguro-desemprego. Também estão presentes políticas que buscam reduzir a assimetria de informações no mercado de trabalho, como a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. Um outro conjunto de políticas, de caráter mais ativo, são as políticas de crédito direcionadas a diversos setores produtivos capazes de gerar trabalho, emprego e renda.

Esse conjunto de políticas atua sobre o mercado de trabalho, tanto do ponto de vista da oferta, como da demanda. Por isso, é importante lembrar que existem outros fatores que alteram a dinâmica do mercado de trabalho, entre os quais tem importância fundamental o crescimento econômico, que depende de uma série de outras medidas. Neste trabalho, limitaremos a análise às políticas públicas de emprego. Porém, é sempre necessário ter em mente o contexto econômico em que estas políticas estão sendo aplicadas.



## O grande desafio diante do desemprego e nossas respostas

A preocupação central de todos hoje é o desemprego. Todas as pesquisas de opinião pública colocam o desemprego como o centro de todas as atenções. O grande desafio, portanto, hoje, é como vencer o desemprego, que pode resultar das mais variadas causas.

O desemprego pode decorrer do próprio funcionamento do mercado de trabalho, ou seja, pode ser causado por novos paradigmas gerenciais, pelo emprego de novas tecnologias – caso sejam poupadoras de mão-de-obra, pela incompatibilidade entre o perfil demandado e ofertado da mão-de-obra, e pela assimetria de informação no mercado de trabalho – que dificulta a interposição de desempregados e vagas.

Por outro lado, o desemprego pode decorrer também da política macroeconômica implementada no país, necessária para dirimir as incertezas em relação ao novo governo federal e para assegurar a estabilidade econômica, mas que resulta num cenário de baixa atividade econômica e, conseqüentemente, limita as possibilidades de geração de emprego e oportunidades de obtenção de renda para a População Economicamente Ativa (PEA) em situação de desemprego.

Essa conjunção de fatores contribuiu para que a taxa de desemprego, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), passasse de 6,1%, em 1995, a 9,1%, em 2002. Outras pesquisas de emprego e desemprego, com metodologias diferentes daquela utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a PNAD, encontram taxas de desemprego ainda mais elevadas.

Estamos assistindo à desindustrialização do emprego. Na América Latina em 1970 tínhamos 20,8% dos empregos na indústria, e no ano de 2000 o número de empregos passou a responder somente a 11,8%<sup>2</sup>. Não há um setor dinâmico no setor de serviços para absorver a totalidade da mão-de-obra expulsa da indústria. A pujante agroindústria de exportação que é de intensiva tecnologia e capital agravam o êxodo rural. Estamos assistindo, portanto, a um processo de exclusão em que aumenta o trabalho informal para a mera sobrevivência<sup>3</sup>. Ainda nas grandes decisões econômicas prevalece a política da estabilidade econômica, inflação e moeda, e não entram as decisões que dizem respeito ao emprego. Para

---

2 *Trade and Development Report*. 2003. UNCTAD – In Capital Accumulation, Growth and Structural Change. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)  
3 RICUPERO, Rubens. *Desindustrialização precoce e desemprego de massa*. Folha de S. Paulo. 5/10/2003, Caderno B, 2A.

citar um exemplo, o Ministério do Trabalho e Emprego e os trabalhadores não têm assento nas decisões do Conselho Monetário Nacional<sup>4</sup>.

Como vencer esse desafio do desemprego crescente e da exclusão social? Há uma série de remédios que deverão ser testados e aplicados. A Coligação Lula Presidente 2002<sup>5</sup> apontou alguns caminhos importantes, como a construção de um novo modelo econômico que tenha como eixo estruturante o Desenvolvimento Sustentável e Solidário, com a inclusão dos que vivem em extrema precariedade, por meio de programas sociais, criação de novos empregos, ampliação do direito do trabalho e da proteção social, universalização de serviços, atendimento aos setores mais vulneráveis.

O documento “Mais e melhores empregos – 2002”, da Coligação Lula Presidente estabeleceu um Plano Nacional de Emprego e Trabalho (2003-2006), com a meta de 10 milhões de empregos, com as seguintes premissas: 5% de crescimento do PIB anual, gerando 5,33 milhões de empregos; a redução da jornada e horas extras podendo gerar 3,20 milhões de novos empregos, e uma política de gastos públicos gerando 1,47 milhões de emprego. Todo esse plano está calcado em 11 pontos: A) Ampliação da Reforma Agrária; B) Política Agrícola e de Fortalecimento da Agricultura Familiar; C) Estímulo ao Empreendedorismo Rural; D) Investimentos em Infra-estrutura; E) Habitação Popular; F) Sistema Público de Emprego e Trabalho; G) Políticas de Redistribuição da Renda; H) Inserção Social; I) Programa de Estágios e 1º Emprego para Jovens; J) Formalização de Empresas e Empregos e K) Estímulo à Indústria do Turismo.

Quando o documento detalha o item “F” – Sistema Público de Emprego e Trabalho –, reforça a reformulação dos critérios de concessão do seguro-desemprego, aumentando a cobertura e melhorando a eficácia. Qualificação e requalificação integrada com as políticas de educação básica e o Sistema “S” integrado e incorporado a um programa nacional de qualificação profissional. Uma rede nacional de agências públicas para atender ao trabalhador.

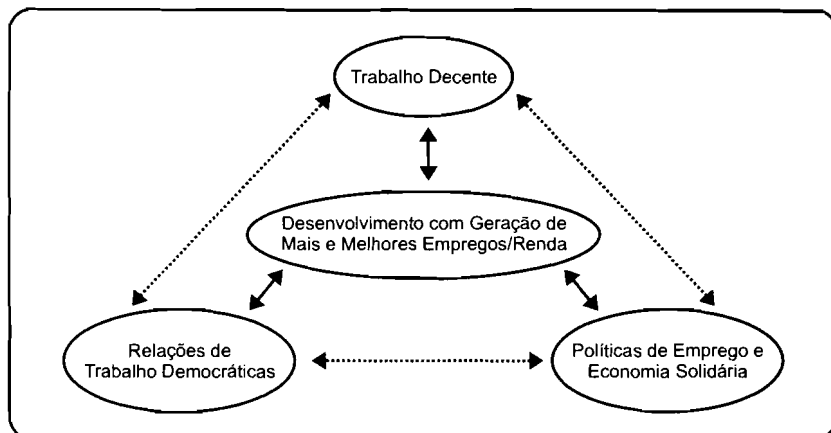
O atual governo, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, coloca como centro a estratégia de desenvolvimento com inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de massa, por investimentos e pela

---

4 BARELLI, Walter. *O futuro do emprego*. Miguel de Almeida, Sérgio Mendonça e Pedro Paulo M.Branco (colab.). São Paulo: Lazuli, 2002, p. 26.

5 Coligação LULA PRESIDENTE. *Mais e Melhores Empregos*. São Paulo, 2002. 29 p.

elevação da produtividade. Redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. Toda essa estratégia de desenvolvimento será sustentada por mega objetivos que são: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia<sup>6</sup>.



No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, para vencer o desafio do desemprego, temos a missão de fortalecer um Sistema Público de Emprego, na ótica do desenvolvimento sustentável com geração de mais e melhores empregos, trabalho e renda com o fortalecimento do trabalho decente, políticas ativas de emprego e economia solidária e um sistema democrático de relações de trabalho.

Por fim, para que construamos um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda precisamos ampliar as oportunidades de emprego e geração de renda por meio de políticas integradas sob a ótica do desenvolvimento nacional, regional, local, com amplo processo participativo, com ênfase em políticas ativas para a verdadeira inclusão social.

O desafio está posto para vencer essa batalha difícil do desemprego. É preciso ter o trabalho como direito, atendendo ao interesse da maioria cidadã e fortalecendo a democracia<sup>7</sup>. Precisamos integrar todas as políticas

6 Ministério do Planejamento e Orçamento. PPA 2004-2007. Brasília, 2003.

7 DE ASSIS, José Carlos. Trabalho como Direito. Fundamentos para uma política de promoção do pleno emprego no Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002, p.9.

públicas de emprego, para termos um sistema integrado, quer com o seguro-desemprego, políticas de crédito, fomento ao empreendedorismo individual e coletivo, intermediação e qualificação profissional que tenham como “pontaria certa” na ação do governo e de toda sociedade a manutenção de novos postos de emprego e a geração de trabalho e renda.

## **Antecedentes e fundamentos do Sistema Público de Emprego**

Como diz a profa. Maria Cristina Cacciamali: “O Sistema Público de Emprego partiu da política de bem-estar”<sup>8</sup>. A construção desse sistema surgiu da própria constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Temos inicialmente as Convenções 1 e 2 que tratam do seguro-desemprego, obras públicas e intermediação. (...) Estamos atrasados na construção do Sistema Público de Emprego, pois o SINE só surgiu em 1976, o seguro-desemprego só começou a operar a partir de 1986 e os Programas de Geração de Crédito só se iniciaram em 1991.

Alguns princípios devem nortear o Sistema Público de Emprego, segundo a Convenção 88: a) o Sistema Público de Emprego deve garantir um serviço gratuito que contribua para a melhor organização do mercado de trabalho; b) gestão tripartite, inclusive por meio da criação de comissões nacionais, regionais e locais, de caráter consultivo, assegurando a participação paritária de representantes do governo, trabalhadores e empregadores; c) articulação das políticas de emprego e renda como formação profissional, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda e outras iniciativas destinadas a auxiliar os trabalhadores; d) descentralização das ações, sob a coordenação de um órgão central, facilitando o acesso ao sistema e contemplando especificidades regionais e locais; e) Articulação das iniciativas governamentais e não-governamentais no campo das políticas públicas de emprego e renda com a consolidação das políticas nacionais.

A idéia básica ao ser proposto o sistema público de emprego, ou o serviço de emprego pela Convenção 88 da OIT, foi *“articular a assistência financeira temporária (seguro-desemprego), a colocação (intermediação) e a formação e capacitação profissional do trabalhador “desempregado”*<sup>9</sup>.

---

8 CACCIAMALI, Maria Cristina. Debate sobre Sistema Público de Emprego com o Comitê Intersetorial do Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, 30 de maio de 2003.

9 Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do PR/MTE/DES. Intermediação de mão-de-obra. Termo de Referência para o Sistema Nacional de Emprego. 2002, p. 17.

A Recomendação 117, da OIT, de 1962, estabelecia que *“cada país deverá dispor de um sistema de meios de formação cujos números, distribuição geográfica e programas se adaptem às necessidades econômicas e às possibilidades de emprego (grifo nosso) do país, considerando em sua totalidade ou de cada região ou localidade, segundo o que mais convenha, a fim de satisfazer às necessidades dos seus residentes e ainda, dever-se-ia definir com clareza as respectivas competências das autoridades públicas em matéria de formação”*.<sup>10</sup>

A Convenção 122 da OIT, relativa à política de emprego, diz que cada país-membro deverá aplicar como objetivo essencial *“uma política ativa com vista a promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido”* (art. 1º).

A Convenção 142 e a Recomendação 150, do ano de 1975, da OIT, que tratam da formação profissional reforçam a necessidade dessa integração com as políticas públicas de emprego quando estabelecem também diversos princípios como: a) políticas de orientação e formação profissional que facilitem a mobilidade e ampliem as possibilidades do trabalhador manter-se num posto de trabalho decente; b) formação de trabalhadores pelas empresas seguindo orientações de um sistema oficial de formação; c) articulação das políticas de orientação e formação profissional com as políticas de desenvolvimento social e econômico; d) orientação e formação profissional para os grupos mais vulneráveis; e) orientação e formação profissional com relação estreita com o emprego, ou seja a formação deve ter como “pontaria” o emprego; f) ações de formação profissional regidas por normas gerais fixadas ou aprovadas por um organismo competente; g) expansão e harmonização progressiva dos sistemas de formação profissional em todos os setores da economia.

Na construção das políticas públicas de emprego, deverão ser atendidos os grupos mais vulneráveis como expressa a Convenção 159 da OIT sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes.

O Centro de Estudos de Formação Profissional para as Américas (CINTEFOR), organismo da OIT, já em 1974 criticava a formação profissional sem vinculação com a formação de recursos humanos e não integrada às demais políticas de emprego, criando frustrações e inconveniências para o progresso<sup>11</sup>.

A legislação nacional inicia a incorporação das recomendações e convenções da OIT, sobre matéria do Sistema Público de Emprego e For-

---

10 OIT. Organización Internacional de Trabajo. Convenios y Recomendaciones – 1919-1966, p. 1.098.

11 CINTEFOR (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional), Costa Rica, 1974.

mação Profissional quando é aprovado o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO) pelo Decreto 53.324, de 18/12/1963. A Lei 4.923 de 23/12/1965, cria o Fundo de Assistência ao Desempregado, criando também a Comissão de Estudo do Seguro-Desemprego.

O Decreto 70.882, de 27/07/72, transforma o PIPMO em Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra, vinculado ao MEC. O Decreto 74.296, de 16/07/1974 cria o Conselho Consultivo de Mão-de-Obra vinculado ao Ministério do Trabalho, com a participação obrigatória do Sistema "S" e o Decreto 75.081, de 12/12/74, vincula o PIPMO ao Ministério do Trabalho. O Decreto 76.403, de 08/10/1975, cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE), estabelecendo convênios com todos os estados. O Decreto 77.362, de 1º/04/1976, instituiu o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, que conforme o art. 2º do decreto era *"destinado a proporcionar oportunidades de formação, qualificação, aperfeiçoamento e treinamento profissional ao trabalhador, em todos os níveis, com vistas a sua mais efetiva participação no processo de desenvolvimento nacional."*

A Constituição Federal (CF) de 1988 nos dá pistas para a consolidação desse sistema quando no art. 1º afirma que os fundamentos do Estado democrático de Direito são os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. A mesma Constituição, nos arts. 6º e 7º estabelece como um dos direitos sociais o trabalho para todos os cidadãos. Estabelece também a gestão participativa no art. 10 de trabalhadores e empregadores *"nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação"*.

A CF deu competência privativa à União de legislar e organizar o Sistema Nacional de Emprego e condições para o exercício de profissões, por meio do art. 22, inciso XVI. O Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, no art. 170, inciso VIII, reza que a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, sob os ditames da justiça social, deve *buscar o pleno emprego*.

Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), geridos pelo Conselho Deliberativo ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que financiam o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tem respaldo no art. 239 da Constituição Federal, que destina esses recursos para programas de desenvolvimento econômico e programas de seguro-desemprego e abono salarial.

## **Objetivo, estratégia, princípios e diretrizes para a integração e articulação de programas e políticas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**

O objetivo central de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deve ser a inclusão social com emprego, trabalho e renda. Diante de recursos extremamente escassos, precisamos mais do que nunca acertar na “pontaria” do emprego, trabalho e renda, nas diversas ações e programas do governo combinados com recursos da sociedade.

Tal “pontaria” precisa estar estruturada a partir de uma estratégia de desenvolvimento nacional, regional e local, com a efetiva participação dos atores sociais. Aqui precisamos consolidar Conselhos de Desenvolvimento Econômico Social, com participação de trabalhadores, empresários, atores da sociedade civil e gestores públicos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). O desafio que temos também é integrar os vários conselhos que atuam no campo do desenvolvimento urbano e rural, do emprego e também agora os recém-formados Conselhos de Segurança Alimentar do Fome Zero, lançados em janeiro de 2003 pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva. Esses conselhos precisam pensar e pesquisar cientificamente qual é a realidade econômica, e do mercado de trabalho, de cada uma das regiões e localidades do Brasil, para acertar numa ação concreta de saídas viáveis para a questão do emprego, trabalho e renda. Esse papel de articulação e de busca de soluções requer integração de ações e esforços políticos intensivos, sem dúvida uma verdadeira “pedreira”, onde devem ser burilados e afinados interesses muitas vezes díspares. Sem falar nas vaidades políticas de cada uma das organizações, e das respectivas esferas de governo. O que deve prevalecer, enfim, é o interesse público e o bem-estar da coletividade. Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao CODEFAT dar mais suporte para o empoderamento, informações, conhecimento e inteligência às Comissões Estaduais e Municipais de Emprego para que não fiquem sujeitas a “lobbies” clientelistas e corporativos e ao autoritarismo dos poderes constituídos locais, enfim, dar suporte para uma ação em função do interesse público. As comissões precisam ser mais “*profissionalizadas para que não haja desvios*”<sup>12</sup>.

---

12 CACCIAMALI, Maria Cristina. Debate sobre Sistema Público de Emprego com o Comitê Intersetorial do Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, 30 de maio de 2003.

A partir do objetivo geral e da estratégia de desenvolver as ações e programas a partir da centralidade e do eixo estruturante do desenvolvimento sustentável, é necessário perseguir alguns princípios/diretrizes gerais para a consolidação de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda:

1. Prioridade às políticas ativas de emprego, inclusive redesenhando políticas tradicionalmente passivas, como seguro-desemprego – focado para a busca de emprego, dotando-as de elementos que contribuam para a obtenção de emprego, trabalho e renda;
2. Modelo de gestão que aumente a participação social e reforce o papel institucional que cabe às Comissões de Emprego;
3. Integração das políticas de emprego financiadas pelo FAT (intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, qualificação profissional, programas de crédito para geração de emprego e renda), combinadas também com outras políticas sociais como de educação, saúde, combate à fome e programas assistenciais (bolsa-família);
4. Programas de crédito voltados para os setores econômicos que mantenham e gerem novos postos de trabalho e que, nos novos investimentos, dêem prioridade de contratação aos grupos mais vulneráveis (jovens, afrodescendentes, mulheres, pessoas com mais de 40 anos, desempregados de longa duração);
5. Programa de microcrédito que incentive o empreendedorismo individual ou solidário, com a assistência, fomento e incubação dos mesmos;
6. Combinar a qualificação profissional com mais qualidade com o foco para emprego, trabalho e renda, atendendo a 100% dos que procuram emprego, os grupos mais vulneráveis, os que desejam saídas concretas para trabalho e renda, além de combinar a elevação de escolaridade;
7. Ter um Sistema Nacional de Formação Profissional integrado e articulado com o Sistema Público de Emprego, integrando “Sistema S” (SENAI, SENAC, SENAR, SESCOOP, SENAT), escolas técnicas federais, estaduais e municipais nessa cruzada nacional de formação para um ofício, profissão, emprego, forma empreendedora de trabalho e renda, além de um Sistema Nacional de Certificação Profissional;
8. Focalização das políticas públicas de emprego, trabalho e renda para os que tenham maior dificuldade de inserção (jovens,

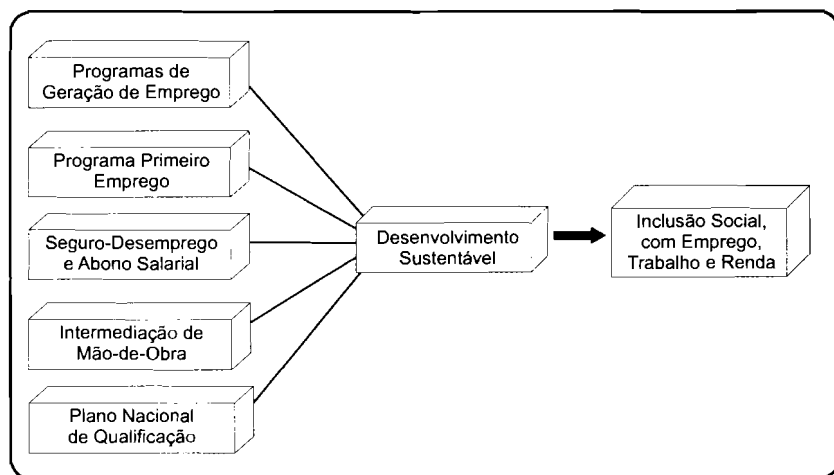


afrodescendentes, mulheres, portadores de deficiência, desempregados de longa duração);

9. Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das ações, monitoramento e avaliação para verificar se os objetivos foram alcançados e conferir os acertos de "pontaria" na geração de emprego, trabalho e renda;

10. Ampliar a capilaridade da ação das Políticas Públicas de Emprego com prioridade a estados e municípios (grandes municípios e consórcios intermunicipais que tenham capacidade de planejamento e execução de ações de Políticas Públicas de Emprego);

11. Melhorar a qualidade e ampliar a abrangência das bases de informações e indicadores do mercado de trabalho e das novas profissões e ocupações.



## **Operadores do Sistema e Gestão Participativa do CODEFAT, Comissões Estaduais e Municipais**

São diversos os operadores do Sistema, possibilitando uma grande capilaridade. O seguro-desemprego é operado pela Caixa Econômica Federal, postos da Delegacia Regional do Trabalho (DRT) e postos do SINE, sendo a maior porta de entrada do Sistema. O programa Intermediação de Mão-de-obra e o programa Primeiro Emprego são operados pelo SINE nos 26 estados e no Distrito Federal, por meio de convênios com as Secretarias Estaduais do Trabalho, que por sua vez também conveniam com prefeituras municipais (1.097 postos) e centrais sindicais (21 postos). Os programas de crédito do FAT são agenciados pelos bancos públicos oficiais, por meio de sua rede de agências bancárias. O Plano Nacional de Qualificação Profissional é operado pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, grandes municípios e consórcios intermunicipais (Planteqs) e por entidades nacionais (Proesqs).

A principal porta de entrada do sistema que busca, de fato, a inserção no mercado de trabalho hoje é a intermediação de mão-de-obra por possuir uma grande rede capilar, com estados e municípios conveniados. A Resolução 333 do CODEFAT, referente ao Plano Nacional de Qualificação, determina que o primeiro público a ser atendido no processo de qualificação é o que busca a intermediação nos postos do SINE.

O nosso desafio é que tenhamos municípios, estados e postos da DRT atuando de forma sinérgica e integrada na ponta, para podermos ampliar sobremaneira a capilaridade.

Precisamos reforçar o empoderamento dos atores sociais. O CODEFAT, por meio da Lei 7.998/1990, tem poder deliberativo tripartite, com o rodízio bianual de sua presidência, e atribuições de normatizar o Sistema Público de Emprego no que diz respeito à intermediação, qualificação profissional, diversos programas de crédito do FAT, seguro-desemprego e abono salarial. Hoje o CODEFAT tem mais poder deliberativo do que, por exemplo, a Comissão Nacional de Previdência Social<sup>13</sup>.

As Comissões Estaduais e Municipais precisam ser sem dúvida revitalizadas, para que não se submetam aos caprichos e clientelismo do poder local. Precisamos profissionalizar mais as comissões e dar a

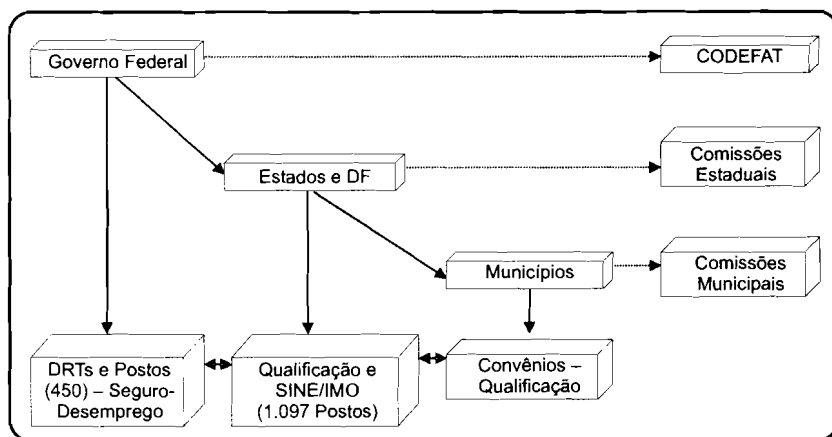
---

13 TODESCHINI, Remígio. Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão: A participação da comunidade. São Paulo: LTR, 2000, p. 96.

elas mais conhecimento e poder para a sua atuação. Por meio da Portaria 179/2003, do ministro Jaques Wagner, retornaram as DRTs a participar das Comissões Estaduais. A Lei 10.748/2003 do programa Primeiro Emprego reforça o papel participativo das Comissões Estaduais e Municipais no seu art. 3. Na própria Resolução 333, nos planos especiais de qualificação, no seu art. 3, o CODEFAT quer fortalecer o empoderamento das Comissões de Emprego. Tudo isso, por meio de um processo contínuo de formação, que atende também o conjunto de comissões e conselhos de todas as políticas públicas. Na sociedade de conhecimento, segundo a OIT, “*es crecientemente necesaria la acumulación de conocimiento e información*”.<sup>14</sup>

Para a reafirmação da gestão participativa é necessário que nos estados e municípios o Poder Legislativo estadual e municipal institucionalize o seu papel, como vem ocorrendo já em diversos estados, como por exemplo, em Minas Gerais.

Se a estratégia governamental no plano plurianual é focar no desenvolvimento, precisamos ter as comissões preparadas para esse papel central, a fim de atuarem propositivamente nos diversos territórios com poder de interferir na realidade econômica e social acertando na “pontaria” de ações finalísticas que busquem obsessivamente emprego, trabalho e renda.



14 OIT – CINTERFOR. Trabajo Decente y Formación Profesional. Boletín 151. Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2001, p.19.

## **Programas de Crédito do FAT, Microcrédito e Assistência ao Empreendedorismo Individual e Coletivo**

Parcela importante dos recursos do FAT é destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento e de geração de emprego e renda, atualmente operacionalizados por intermédio de instituições oficiais de crédito: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia (BASA) e Banco Nacional do Nordeste (BNB).

Os recursos alocados por deliberação do CODEFAT são aplicados para melhoria da qualidade de vida do trabalhador, mediante concessão de crédito em condições especiais, destinado ao financiamento de atividades produtivas, nos setores formal e informal da economia, nas áreas urbana e rural.

Determinados programas são destinados a atender necessidades de investimento em setores e regiões específicas, visando ao desenvolvimento assistido e sustentado, sob o enfoque da geração de novas oportunidades de trabalho e renda.

Houve algumas inovações na atual gestão. O CODEFAT, por meio da resolução do novo Programa PROGER Turismo, em abril de 2003, e resoluções subseqüentes, estabeleceu que os novos investimentos quando da contratação de pessoal deverá priorizar os intermediados pelo SINE, principalmente dando atenção aos jovens de 16 a 24 anos e às pessoas desempregadas com mais de 40 anos.

Também buscamos o aperfeiçoamento de dados e informações dessas mesmas linhas de crédito para sabermos se os financiamentos têm "pontaria" na manutenção e geração de postos de trabalho e ocupações que gerem trabalho e renda. Portanto, é necessário termos indicadores cada vez mais precisos para ver se atingimos nossos objetivos. Diante de um processo em que a indústria tem diminuído drasticamente os postos de trabalho, precisamos dar crédito subsidiado àqueles setores que demandam mais mão-de-obra. É preciso ficarmos atentos a todos os indicadores. Por exemplo, na indústria de transformação os empregos com carteira assinada estão basicamente na indústria de alimentos e bebidas, vestuário, couro, produtos de metal e têxteis<sup>15</sup>. A FIESP<sup>16</sup>

---

15 RAIS. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001.

16 FIESP. *Onde o emprego acabou*. Revista *Época*, 6.10.03, p. 48 a 51.

apresentou uma pesquisa sobre os setores econômicos paulistas que mais demitiram e admitiram trabalhadores, no período de junho de 1994 a setembro de 2003. Os setores campeões de demissão foram em primeiro lugar materiais e equipamentos ferroviários (-60,22%); em segundo, fiação e tecelagem (-57,73%); e em terceiro, esquadrias e construções metálicas (-56,56%). Os setores que mais admitiram foram perfumaria (+12,31%), rações (+8,22%) e farmacêutico (+5,17%).

No microcrédito é fundamental dar apoio assistido na gestão do auto-emprego (autônomos), dos micro e pequenos negócios individuais ou cooperativos. A assistência com formação gestora é fundamental para termos "pontaria" na geração de emprego, trabalho e renda. Há uma infinidade de ofícios e profissões de auto-emprego que deverão ser financiados, além de darmos cursos de qualificação para o ensino e aperfeiçoamento.

Recente estudo sobre o ciclo de vida das firmas e seu impacto sobre o emprego, no período 1995/2000 concluiu que é importante formular políticas públicas que aumentem a sobrevivência das pequenas empresas e/ou cooperativas, pois *"a criação de incentivos que minimizam os riscos do sistema financeiro e o induzam a disponibilizar mais crédito para essas firmas terá forte impacto no emprego"*.<sup>17</sup>

Interessante observar nesse estudo citado que somente as microempresas, após 5 anos de existência, apresentaram saldo positivo no estoque de empregos, entre 173,8 mil firmas que sobreviveram. A variação líquida positiva para as micro entre 0-4 funcionários foi de 68 mil. Para as micro entre 5-19 empregados, foi negativa, de 56 mil. Nas pequenas, entre 20-99 funcionários, a variação foi negativa, de 62 mil. As empresas médias, entre 100 e 499 funcionários, tiveram saldo negativo de 91 mil empregos e as grandes, com mais de 500 empregados, também tiveram saldo negativo de 62 mil empregos.<sup>18</sup>

Os programas de crédito, portanto, precisam estar mais integrados a programas de assistência, ou seja, formação para a gestão empreendedora, quer individual ou coletiva. O PNQ já estabelece que é preciso dar formação a grupos empreendedores para geração de trabalho e renda e economia solidária. O desafio é integrarmos nossas ações com a Secretaria Nacional de Economia Solidária, o Sebrae, e o próprio Sistema "S",

---

17 NAJBERG, Sheila e PUGA, Fernando Pimentel. *O ciclo de vida das firmas e seu impacto no emprego: O caso brasileiro 1995/2000*. In Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 149-162, dez. 2002.

18 Idem, *ibidem* p. 159.

para termos resultados concretos nessa ação, atendendo principalmente os grupos mais vulneráveis e dispostos a essa ação, com pesquisas de mercado e das vocações econômicas de cada localidade. Essa assistência deverá contar com recursos de um fundo a ser criado no próprio ministério ou programa que dê mais fôlego a essa iniciativa de assistência creditícia com parceria de entidades congêneres.

O desafio não é só esse. Precisamos estimular para que na estratégia de fortalecer o desenvolvimento sustentável nacional, regional e local haja um processo integrado dos empreendedores individuais e coletivos, como a experiência italiana, dos Distritos Industriais ou "clusters", do norte da Itália, onde as pequenas empresas atuam de forma integrada, estabelecendo "*novas relações entre a fábrica e o território, entre as forças de trabalho e a sociedade, entre os serviços e os usuários, entre a produção e o consumo*"<sup>19</sup>. Fortalecer, sem dúvida, a integração dos arranjos produtivos locais.

O dado comparativo de operações do PROGER Urbano, voltado para micro e pequenos empreendedores, teve uma variação quatro vezes maior, no atual governo do que no mesmo período do ano passado, o que mostra a preocupação do atual governo em aprofundar o microcrédito. Abaixo temos um quadro do número de operações e dos desembolsos dos principais programas de crédito e quanto o CODEFAT disponibilizou para cada um dos Programas em 2003.

---

19 COCCO, Giuseppe; URANI, André; PATEZ GALVÃO, Alexander (org.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos – O caso da terceira Itália*. Tradução: Frederia Monié, Eliana Aguiar e Sieni Maria Campos. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 20.

**Programas de Geração de Emprego e Renda – 2003  
(jan-set): Montante Repassado aos Bancos e  
Número e Valor de Operações.**

<b>Programas</b>	<b>Montante Repassado</b>	<b>Quantidade de Operações</b>	<b>Valor das Operações</b>
	<b>2003 (Jan-Out)</b>	<b>2003 (Jan-Out)</b>	<b>2003 (Jan-Out)</b>
PROGER Urbano	458.022,56	287.165	1.340.165.269
PROGER Turismo	115.000,00	-	-
PROGER Exportação	-	-	-
PROGER – Bens de Consumo Duráveis	200.000,00	317	241.544
Empreendedor Popular	200.000,00	72.646	228.925.697
PROGER Rural	150.000,05	12.786	163.357.928
Estiagem	0,00	-	-
PRONAF	3.672.000,00	252.907	778.920.323
PROEMPREGO *	1.000.000,00	24	1.123.653.000
PROTRABALHO *	-	16	2.946.000
PCPP **	-	47.097	56.219.000
FAT – HABITAÇÃO **	200.000,00	1.945	110.388.000
FAT – Material de Construção	100.000,00	-	-
FAT – EXPORTAR	-	-	-
FAT – FOMENTAR	-	-	-
FAT – REVITALIZAÇÃO	-	-	-
FINEP *	28.153,33	19	186.140.000
<b>TOTAL</b>	<b>6.123.175,94</b>	<b>674.922</b>	<b>3.990.956.761</b>

Fonte: CGEM/DES/MTE.

## Programa do seguro-desemprego e abono salarial

O seguro-desemprego consiste na assistência financeira (política passiva) temporária ao trabalhador com registro do rompimento do vínculo na carteira de trabalho (mercado de trabalho formal), sem justa causa, por um período que varia de 3 a 5 meses, de acordo com o número de meses trabalhados nos últimos 3 anos. O desempregado que trabalhou de 6 a 11 meses recebe três parcelas. Se o desempregado trabalhou de 12 a 23 meses, recebe 4 parcelas. Se o desempregado trabalhou 24 meses ou mais, recebe 5 parcelas. O seguro-desemprego também atende o desempregado doméstico que receba o FGTS e tenha trabalhado minimamente 15 meses, com 3 parcelas. Também são atendidos os pescadores no período do defeso, com até 6 parcelas (dependendo do período definido para o defeso). O valor mínimo do seguro-desemprego é o salário mínimo, e o máximo em novembro de 2003 era de R\$ 449,04.

Sem dúvida, precisamos sempre combinar que o segurado volte ao mercado de trabalho por meio da intermediação operada pelo SINE, e combinar uma ação integrada com a Qualificação Profissional para dar uma alternativa permanente de geração de trabalho e renda com um novo ofício ou profissão autônoma. O desafio mais difícil é com os desempregados de longa duração com quem precisamos ter uma "pontaria" certa para respostas concretas. Mais à frente, no tema do Primeiro Emprego e grupos vulneráveis, aprofundaremos essa abordagem.

O seguro-desemprego precisa de novos desenhos. Hoje só atende aos egressos do emprego formal, necessitando criar estímulos ao desempregado para procurar novas oportunidades, novas qualificações e saídas concretas para a sua situação. O Banco Mundial sugere que o *"redirecionamento do sistema atual do seguro-desemprego para atender às pessoas de baixa renda poderá ser uma maneira de baixo custo de ajudar os mais pobres do Brasil e a maioria dos trabalhadores propensos ao desemprego"*.<sup>20</sup> Sugere também a eliminação de subsídios à rotatividade da mão-de-obra e à eliminação de sobreposições de programas de segurança de renda e expansão de sua cobertura. Abaixo, apresentamos a evolução dos valores pagos do seguro-desemprego e o número de beneficiados atendidos de 1995 a 2002.

---

20 Escritório do Banco Mundial no Brasil, Região da América Latina e Caribe e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Empregos no Brasil – Prioridades de Políticas*. Brasília: Grupo Banco Mundial, 2002, p. 9. [www.obancomundial.org](http://www.obancomundial.org)



### Seguro-Desemprego 1995-2002: Beneficiários e Despesas

<b>Ano</b>	<b>Beneficiários (milhões)</b>	<b>Despesa (R\$ milhões)</b>
1995	4,7	2,8
1996	4,3	3,1
1997	4,4	3,3
1998	4,3	3,8
1999	4,6	3,9
2000	4,2	4,0
2001	4,7	4,9
2002	4,8	5,7

Fonte: DES/MTE.

O abono salarial consiste em benefício voltado para trabalhadores do segmento formal da economia (estatutários e celetistas) que tenham ganhado, em média, menos de 2 salários mínimos mensais no ano de referência, trabalhado pelo menos 30 dias e estejam cadastrados há pelo menos 5 anos no PIS, no PASEP ou Cadastro Nacional do Trabalhador. Na prática, tal benefício para os que ganham até 2 salários mínimos constitui-se num 14<sup>o</sup> salário, com efeito-renda importante sobre a economia e o emprego. Vide a evolução do pagamento desse benefício aos trabalhadores de 1995 a 2002 (ver Tabela a seguir).

### Abono Salarial 1995-2002: Beneficiários e Despesas

<b>Ano</b>	<b>Beneficiários (mil)</b>	<b>Despesa (R\$ milhões)</b>
1995	5126,39	453,9
1996	6235,886	515,9
1997	5121,202	511,7
1998	4673,863	449,1
1999	4949,628	582,5
2000	5602,699	680
2001	5884,956	896,5
2002	6471,731	1216,975451

Fonte: DES/MTE.

## Programa de intermediação de mão-de-obra

A intermediação, com a criação do SINE em 1975, mais o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra, em 1963, porém só operando em 1972, foram precursores do Sistema Público de Emprego.

O SINE é a porta de entrada por meio da qual 4,5 milhões de trabalhadores/ano procuram de fato um posto de trabalho, sendo a mais visível porta de entrada do Sistema Público de Emprego. É operacionalizada em 27 estados com 1.077 postos e mais 21 das centrais sindicais totalizando 1.098 postos em 2003.

A intermediação é “*instrumento de política pública de combate ao desemprego, na medida em que busca recolocar ou inserir o trabalhador no mercado de trabalho*”.<sup>21</sup>

A intermediação minimiza o tempo de procura por emprego. Combate o desemprego friccional (pelo fato de o trabalhador não saber quais as vagas disponibilizadas pelo empregador), e é um referencial de informações e estudos sobre o mercado de trabalho para os agentes econômicos e o próprio governo.

O período em que o trabalhador recebe o seguro-desemprego deve permitir ao indivíduo um maior tempo para que ele procure um novo emprego (*Job Search*). O seguro-desemprego integra-se assim ao Sistema Público de Emprego, com a intermediação e com a oferta também de cursos para que o trabalhador possa se requalificar, como está colocado no Plano Nacional de Qualificação de que falaremos mais adiante.

A intermediação é um dos mais fortes instrumentos de política pública ativa. Por meio dela poderão ser ofertadas linhas de crédito para que o mesmo possa abrir seu próprio negócio ou formar uma cooperativa. Sem esquecer que, combinada com um processo de qualificação prático poderemos também dar alternativa aos desempregados, com o ensino de ofícios e profissões autônomos, e organizá-los em cooperativas/associações e centros de hospedagem (condomínio de autônomos) para dar uma alternativa de trabalho e renda, garantindo com isso também seus direitos previdenciários.

O papel principal do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, por meio da intermediação deverá atender aos grupos mais vulneráveis. A Resolução 318/03, da gestão Brasil para Todos, estabelece uma remuneração de 30% a mais para os conveniados da intermediação

---

21 Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho PR/MTE/DES. Intermediação de Mão-de-Obra. Termo de Referência para o Sistema Nacional de Emprego. 2002, p. 9.

pública, a fim de ampliar o esforço de colocação de afrodescendentes, jovens, mulheres e desempregados de longa duração. Essa é uma medida concreta que visa dar prioridade pública a esses grupos que têm maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Precisamos continuar o processo de integração do Sistema Público de Emprego possibilitando também o ingresso de grandes municípios nesse processo, como já iniciado com o novo Plano Nacional de Qualificação. Vejamos a seguir os principais dados de intermediação de 1995 até 2002.

### **IMO 1995-2002: Colocados e Investimento**

<b>Ano</b>	<b>Beneficiários (mil)</b>	<b>Despesa (R\$ milhões)</b>
1995	149,399	51,9
1996	154,958	43,2
1997	210,06	50
1998	287,58	66,5
1999	422,498	50,4
2000	581,708	80,4
2001	747,026	104,6
2002	869,277	92,4

Fonte: CGEM/DES/MTE.

## **Plano Nacional de Qualificação Profissional**

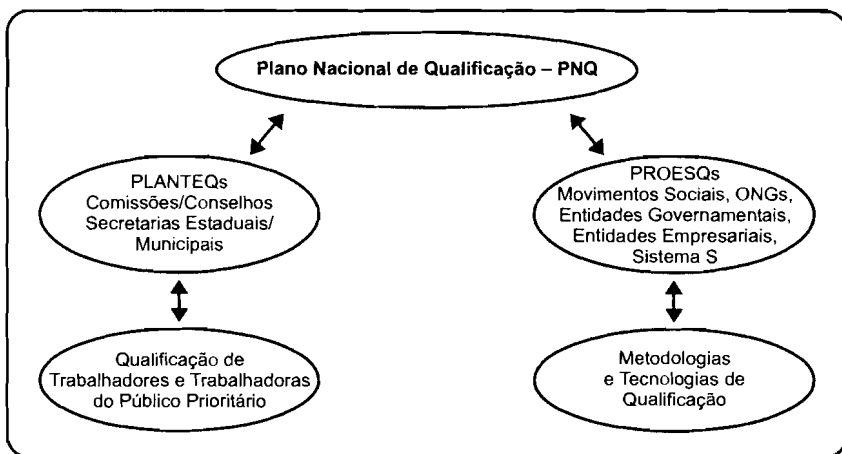
O novo Plano Nacional de Qualificação profissional é um dos elos fundamentais para a eficiência, eficácia e efetividade social do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Ele visa melhorar a qualidade pedagógica com cursos de média e longa duração, atuar sobre o território na estratégia combinativa de ações articuladas com o desenvolvimento regional e local. Visa, também, fortalecer o empoderamento dos atores sociais por meio da gestão participativa dos Conselhos de Políticas Públicas, notadamente das Comissões de Emprego. A qualificação profissional é: *"Parte indissociável das Políticas Públicas de emprego, trabalho e renda, voltadas à construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do país"*.<sup>22</sup>

---

22 MTE/SPPE/DEQ. *Orientações para a elaboração dos Planos Territoriais de Qualificação – Planteqs Municipais, Micro e Macro Regionais 2004*. Versão Preliminar. Brasília, out.2003, p. 2.

A resolução do CODEFAT 333/2003 estabeleceu obrigatoriamente, a partir de 2004, a obrigatoriedade de 100% de encaminhamento das pessoas qualificadas ao mercado de trabalho e para a elevação de escolaridade. A qualificação deve acertar seguramente na "pontaria", para que o qualificado tenha uma oportunidade de emprego ou trabalho gerador de renda, como o encaminhamento para negócios individuais ou por meio da economia solidária, conforme estabelecido no art. 7º da resolução. A qualificação deve ter um papel determinante para que os desempregados, populações de baixa renda e baixa escolaridade, combinada com a elevação de escolaridade tenham o aperfeiçoamento de sua profissão, a oportunidade de aprender em novo ofício ou profissão, aprender a empreender para ter de fato um emprego e um trabalho garantidor de renda.

O Fórum Nacional do Trabalho instituiu um grupo de trabalho para discutir a qualificação profissional e a certificação profissional. Também há um Grupo de Trabalho entre o MEC e o Ministério do Trabalho e Emprego (Portaria Interministerial 13/2003) para discussão de um Sistema Nacional de Formação Profissional e um Sistema Nacional de Certificação Ocupacional e Profissional que tenham como centro de atuação o fortalecimento de políticas públicas nessas áreas, fortalecendo assim a melhor capacitação de mão-de-obra voltada ao emprego, trabalho e renda, e integradas também a um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.



## O Sistema “S”

A criação do SENAI em 1942, pelo Decreto-Lei 4.048 e do SENAC em 1946, pelo Decreto Lei 8.621, deram início a um processo de formação profissional voltada para o mercado de trabalho para atender gratuitamente aos industriários, *“comerciários, seus filhos, ou estudantes a que provavelmente faltarem os recursos necessários”* (art. 3º, Decreto-Lei 8.621/46).

O SENAI e SENAC foram criados para atender à demanda do processo de desenvolvimento nacional, notadamente no setor industrial e no de serviços na década de 40 e 50<sup>23</sup>. Nasceram e se desenvolveram e até hoje estabelecem um processo de formação profissional que tem mais acertado na “pontaria” do emprego. Da escola do SENAI saiu nosso atual presidente Luis Inácio Lula da Silva.

O Sistema “S” (SENAI, SENAC, SENAR, SESCOOP, SENAT), que são os “S” da formação profissional são organizações que recebem recursos públicos, provindos das contribuições sociais (do Sistema de Seguridade Social) e têm uma gestão privada desses recursos a partir das respectivas corporações empresariais. O SENAR, com gestão da Confederação Nacional da Agricultura (Empresarial), tem também no seu Conselho a participação de representantes do governo e dos trabalhadores. O SENAI, entre seus 29 conselheiros, dos quais 27 são representantes das federações empresariais estaduais, tem uma representação do Ministério do Trabalho e Emprego e outra do Ministério da Educação, sem haver qualquer participação dos trabalhadores.

Somente a partir de 1974, SENAI e SENAC participaram do Conselho Consultivo de Mão-de-Obra, presidido pelo Ministério do Trabalho. Anteriormente (1972) essas instituições participavam do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra, coordenado pelo Departamento de Ensino Médio do MEC.

De 1976, quando foram criados o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra e o Conselho Federal de Mão-de-Obra, até 15.01.1989, quando foi extinto pela Medida Provisória 27, vigorou uma política de integração e articulação do Sistema “S”, sob o comando do Ministério do Trabalho e Emprego *“para melhor aproveitamento de recursos e meios disponíveis, em âmbito nacional, regional ou local, visando à compatibilização de suas atividades com*

---

<sup>23</sup> Para conhecer o sistema desde a sua fundação, gestão, financiamento, atividades educacionais, matrículas e atendimento ver relatórios do próprio sistema. Recomenda-se a leitura de: MANFREDI, Sílvia Maria. *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2002. Capítulo III – O Sistema S, p. 177 a 206.

os objetivos e metas dos planos de desenvolvimento do governo federal e com as diretrizes do Conselho Federal de Mão-de-Obra" (art. 4º, Decreto 77.362/76).

O Conselho Federal de Mão-de-Obra estabelecia normas e diretrizes sobre a política de formação de mão-de-obra, destinada a dar oportunidades de formação, qualificação, aperfeiçoamento e treinamento profissional ao trabalhador em todos os níveis, a fim de atender aos setores econômicos necessitados de mão-de-obra qualificada (arts. 2º e 3º, Decreto 77.362/76).

De 1989 até o início de 2003, o Sistema "S" ficou somente com a obrigação de apresentar contas ao Tribunal de Contas da União e de apresentar o Orçamento ao Ministério do Trabalho e Emprego anualmente. Durante esse período, o sistema preparou-se às investidas do fim das contribuições compulsórias. Aumentou as contrapartidas por parte dos coexistas e empresas, ampliando os cursos técnicos e tecnológicos. Ampliou consultorias e assessorias diretamente às empresas, reduzindo a aprendizagem e cursos gratuitos de qualificação básica<sup>24</sup>.

O governo do Presidente Lula, diante da cobrança da sociedade quanto a transparência das contas do Sistema "S", quanto a uma gestão tripartite e integração e articulação do mesmo, iniciou um processo de discussão, sob a Presidência do presidente do SESI (Jair Meneghelli) com empresários, governo e trabalhadores. Criou, no 2º semestre de 2003, com a concordância dos empresários, apesar de algumas resistências, o "Fórum do Sistema "S", estabelecendo na minuta de lançamento a seguinte pauta: a) Aperfeiçoar o ganho de produtividade do Sistema; b) Democratização do Sistema; c) Articulação do Sistema às exigências do desenvolvimento econômico, com distribuição de renda, geração de empregos e sustentabilidade ambiental; d) Questões referentes à qualidade de vida do trabalhador e à inclusão social.

O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, que detém os vários assentos nos Conselhos dos "S" da Formação Profissional estabeleceu uma série de contatos visando uma integração maior às políticas públicas de emprego, notadamente as de qualificação profissional, a fim de estabelecer uma integração de fato com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, recordando que o Sistema dispõe de contribuições sociais,

---

<sup>24</sup> Para conhecer melhor esse período, recomendo a leitura de CUNHA, Luiz Antonio. *O ensino profissional na irradiação do Industrialismo*. Capítulo 6: O Ensino profissional na virada do século (p. 213 a 264). Brasília: Editora UNESP/Flacso, 2000.

provindas da seguridade social (art. 240 da Constituição Federal), cujo principal arrecadador é o INSS, no valor de 4 bilhões de reais (2002).

Principais pontos de pauta colocados para o Sistema "S" no nível das direções nacionais: a) Ampliação das vagas de aprendizagem para dar suporte ao Programa do Primeiro Emprego; b) Ampliar os cursos para a população de baixa renda e baixa escolaridade, com ampliação da gratuidade dos cursos, notadamente para os jovens de 16 a 24 anos e demais grupos vulneráveis e os intermediados pelo SINE; c) Maior integração do Ensino Médio/Técnico/Educação de Jovens e Adultos/Educação Profissional Básica com os "S" sociais (SESI, SESC); d) Democratizar a gestão do Sistema; e) Certificação Profissional: discutir papel do Ministério do Trabalho e Emprego como regulador e do Sistema "S" como certificador; construção do Sistema Nacional de Certificação e contribuição à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); f) Articulação das ações do Sistema "S" com as ações e/ou políticas de qualificação e educação profissional de todo o governo num Sistema Nacional de Formação Profissional, que deverão estar efetivamente articuladas com o Sistema Público de Emprego; g) Reforço em programas de qualificação profissional que atendam sempre à demanda concreta de geração de emprego e renda, fazendo com que esses programas estejam inseridos no processo de desenvolvimento regional e local sustentável atendendo aos arranjos produtivos locais; h) integração e articulação das ações de todos os programas de qualificação profissional do Sistema "S", para evitar superposições.

O Sistema "S", que tem acertado mais na "pontaria" do emprego, deve estar mais afinado com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, voltando, como ocorreu no período de 1974 a 1989, a submeter suas ações, programas e metas ao Ministério do Trabalho, que deverá ter um papel normatizador, articulador, integrador e orientador de ações que combinem com as políticas públicas de emprego dos planos plurianuais do governo. Não cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego um papel meramente fiscalizatório de ações ou de aprovação burocrática do orçamento e dos planos de trabalho.

O Sistema deverá democratizar a sua gestão com participação mais ativa do governo, trabalhadores e empresários. Além do aperfeiçoamento dos que estão no mercado diante das novas tecnologias, o Sistema "S" deverá dar acesso prioritário aos grupos mais vulneráveis que demandam formação profissional para o emprego, o auto-emprego, o empreendedorismo e diversas formas de geração de trabalho e renda.

Tais ações deverão estar combinadas com a estratégia de desenvolvimento sustentável nacional, regional e local com ampla gestão participativa dos atores sociais.

Para que haja de fato a articulação e a integração do Sistema "S", deverá o Ministério do Trabalho e Emprego atuar inicialmente no sentido de: a) Ter reuniões periódicas de intercâmbio com o Sistema, notadamente no campo de formação profissional no sentido de alinhamento às políticas públicas de emprego; b) Ampliação da oferta de vagas para os aprendizes e públicos vulneráveis, atendendo gênero, raça, jovens e desempregados de longa duração com gratuidade; c) Elaboração de metodologia e normalização para a certificação por competências; d) Aperfeiçoamento das normas relativas à aprendizagem; e) Desenvolvimento e intercâmbio de metodologias para públicos de baixa renda e escolaridade, notadamente jovens, e ações integradoras com a Intermediação de Mão-de-Obra e o Plano Nacional de Qualificação<sup>25</sup>.

## **O Programa Primeiro Emprego e novos programas de atenção aos grupos mais vulneráveis na inserção do mercado de trabalho**

O Programa Primeiro Emprego foi concebido como parte integrante do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Atende o público jovem de 16 a 24 anos, que corresponde a 47% do total de desempregados, portanto, o grupo mais vulnerável que sofre as conseqüências pela não-inserção no mercado do trabalho.

O Programa tem três linhas principais: 1<sup>a</sup>) Prepara os jovens para o primeiro emprego; 2<sup>a</sup>) Insere os jovens no mercado de trabalho; 3<sup>a</sup>) Busca a mais ampla participação da sociedade para a construção de uma política pública nacional de emprego, trabalho e renda para a juventude.

Na primeira linha de preparação ao primeiro emprego, estão contidas quatro modalidades: qualificação, aprendizagem, estágio e trabalho comunitário.

A qualificação profissional é operada pelo Plano Nacional de Qualificação, por meio de convênios com estados e municípios, tendo

---

25 Grande parte dessa pauta o SENAI confirmou por meio de carta enviada pelo presidente da CNI e do Conselho do SENAI sr. Armando Monteiro Neto, ao ministro do Trabalho e Emprego, Jaques Wagner em 03 de novembro de 2003 – Ofício 3.226 da Diretoria Geral CNI/SENAI. Comprometeu-se o SENAI, nessa missiva, também, em ampliar os cursos de aprendizagem para 2004, redimensionamento do atendimento aos jovens de 16 a 24 anos, público do programa do 1º emprego, entre outros compromissos.



como meta de atendimento, de novembro de 2003 a janeiro de 2004, cerca de 40 mil jovens, sendo 75% desses jovens encaminhados ao mercado de trabalho no processo integrativo emprego-qualificação. Houve solicitações do Ministério do Trabalho e Emprego para o Sistema "S" a fim de que sejam disponibilizadas mais vagas de cursos básicos e técnicos, gratuitamente, para o público jovem de baixa renda e baixa escolaridade.

Outra modalidade de preparação é a aprendizagem, destinada a jovens de 14 a 18 anos, em cursos básicos ou técnicos, o que foi objeto de ampla discussão com o Sistema "S", conforme relatado no item anterior.

O estágio está sendo incentivado, porém, buscando atender às determinações do Conselho Nacional de Educação, que o limita a somente dois anos, com jornada diária não-excedente a 6 horas, no caso de ensino superior ou técnico, e de três horas para o caso de ensino médio. Tal proposta está em discussão num novo projeto de lei no Congresso Nacional.

O trabalho comunitário também é uma das formas de preparação ao primeiro emprego, atendendo principalmente àqueles jovens mais vulneráveis, que não chegam aos postos do SINE, por serem egressos do sistema penal e/ou estarem em conflito com a lei. Tal modalidade estará sendo viabilizada de duas formas, por meio do Programa Primeiro Emprego: (1) por meio de consórcios sociais da juventude, formado por ONGs que tenham experiência no trabalho de inclusão social com jovens e (2) por meio de convênio com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e com as Secretarias de Trabalho, mediante o Serviço Civil Voluntário. Nos dois casos, os jovens receberão durante seis meses uma ajuda de custo de 150 reais e terão uma qualificação profissional de 400 a 600 horas, preparando-se, por meio de oficinas pedagógicas para uma atividade ocupacional, ofício ou profissão, sendo que 20% deles deverão ser colocados no mercado de trabalho ou numa atividade permanente de geração de emprego e renda. Ou seja, essa modalidade também deve acertar na "pontaria" das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

A terceira linha do Programa consiste na construção de uma política pública de trabalho, emprego e renda para a juventude brasileira, mediante um processo de conferências regionais e temáticas, como gênero, rurais, indígenas, raça e portadores de deficiência. Tais eventos ocorrerão no decorrer do primeiro semestre de 2004, concluindo com a Conferência Nacional da Juventude sobre Primeiro Emprego. Não

olvidamos também o contínuo trabalho de aperfeiçoamento da atuação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, ressaltado pela própria Lei 10.748/2003, que trata do primeiro emprego. Precisaremos também, da atuação de ouvidorias jovens no SINE.

Foi elaborada construída também uma proposta de trabalho social (mutirões sociais), no final de outubro de 2003, para os desempregados há mais de um ano e com idade superior a 35 anos. Tal proposta foi construída pelo Ministério do Trabalho e Emprego e enviada ao presidente Lula, após solicitação feita pela CUT. Prevê uma bolsa-trabalho de um salário mínimo, com vale-transporte e seguro de vida, e um processo de qualificação profissional de 80 horas semanais.

## Conclusões

A construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de forma articulada e integrada depende de uma série de fatores:

- a) No campo da macroeconomia depende de uma política de crescimento e desenvolvimento econômico, baseada nas premissas colocadas no PPA 2004-2007, e da integração das diversas políticas existentes no interior do Ministério do Trabalho e Emprego, como a busca do trabalho decente e a democratização das relações de trabalho e estímulo ao empreendedorismo solidário;
- b) Deve estar sempre atenta a indicadores e pesquisas sociais e econômicos daqueles setores e atividades econômicas que mantenham emprego e criem novos postos de trabalho, com estímulo dirigido de crédito do FAT e demais fundos governamentais a esses setores;
- c) Deve estar centrada no eixo estruturante do desenvolvimento regional/local, onde todos os atores sociais sejam eles empresários, trabalhadores, gestores públicos das diversas esferas e a sociedade civil como um todo, estejam imbuídos da cruzada obsessiva da busca de emprego, trabalho e renda, fortalecendo os arranjos produtivos locais;
- d) É preciso repactuar a integração dos serviços de emprego e sua reformulação. A intermediação deve ser uma das principais portas de entrada nessa "pontaria". O seguro-desemprego voltado para a busca de emprego, trabalho e renda. A qualificação profissional ampliando a cidadania e treinando e requalificando para um ofício ou ocupação. Programas de crédito e microcrédito assistido, estimulando o autoemprego, empreendedorismo individual ou

solidário. As esferas federais, estaduais e municipais, centrais sindicais, agentes financeiros, repactuados para que tenhamos de fato um sistema de emprego, com a ativa participação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, DRTs, SINEs, prefeituras. Gestão pública de todos os atores sociais no sistema, maior capilaridade e sem dispersão e pulverização de recursos;

e) A formação profissional tem um papel fundamental no sistema, e deverá atender às demandas dos grupos mais vulneráveis que buscam emprego, auto-emprego ou forma empreendedora individual ou solidária. Buscar um Sistema Nacional de Educação Profissional (integrando ações dos diversos ministérios, principalmente visando à elevação da escolaridade com metodologias apropriadas, e buscando também a sinergia de todo o Sistema "S", para essa mesma ação) integrado ao Sistema Público de Emprego;

f) Ampliar a gestão participativa dos atores sociais, fortalecendo o CODEFAT, as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, com ampla participação de empresários, trabalhadores, gestores públicos e sociedade civil;

g) Nessa construção, o Sistema, como política pública, deve estar voltado a programas e ações para atender aos grupos mais vulneráveis, para equilibrar a busca de emprego no mercado de trabalho. Buscar a integração com as diversas esferas governamentais e atores sociais como o Programa Primeiro Emprego para os jovens, e programas voltados para os desempregados de longa duração.