



Universidade de Brasília

Faculdade de Educação

Programa de Pós Graduação em Educação

Mestrado em Políticas Públicas de Educação Profissional

**A reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego: o caso dos trabalhadores atendidos pelo SINE e o papel dos agentes de atendimento na implementação do programa no Distrito Federal.**

Sílvia Marcela de Oliveira Magalhães

Brasília

2015

Sílvia Marcela de Oliveira Magalhães

**A reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego: o caso dos trabalhadores atendidos pelo SINE e o papel dos agentes de atendimento na implementação do programa no Distrito Federal.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB), na Área de Concentração em Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação do Prof. Dr. Remi Castioni

Brasília

2015

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

dr de Oliveira Magalhães, Silvia Marcela  
A reincidência do trabalhador no Programa Seguro  
Desemprego: o caso dos trabalhadores atendidos pelo  
SINE e o papel dos agentes de atendimento na  
implementação do programa no Distrito Federal. /  
Silvia Marcela de Oliveira Magalhães; orientador  
Remi Castioni. -- Brasília, 2015.  
110 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em  
Educação) -- Universidade de Brasília, 2015.

1. Políticas Públicas. 2. Sistema Público de  
Emprego. 3. Programa Seguro-Desemprego. 4. Sistema  
Nacional de Emprego - SINE. 5. Reincidência. I.  
Castioni, Remi, orient. II. Título.

SÍLVIA MARCELA DE OLIVEIRA MAGALHÃES

A reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego: o caso dos trabalhadores atendidos pelo SINE e a o papel dos agentes de atendimento na implementação do programa no Distrito Federal.

**Defesa de Dissertação de Mestrado apresentada à seguinte Banca**

**Examinadora:**

Brasília, 04/11/2015

---

Prof. Dr. Remi Castioni  
Universidade de Brasília (FE/UnB)  
(Orientador – Presidente da Banca)

---

Prof. Dr. Bernardo Kipnis  
Universidade de Brasília (FE/UnB)  
(Examinador Interno)

---

Prof. Dr. Danilo Nolasco Cortes Marinho  
Universidade de Brasília (SOL/UnB)  
(Examinador externo)

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Remi Castioni, pela confiança, apoio e orientação na elaboração da dissertação, pela disponibilidade, serenidade e paciência durante todo o processo de construção.

Aos professores Bernarnado Kipnis e Danilo Marinho pelas orientações minuciosas desde a qualificação.

Ao Ministério da Educação por possibilitar criação da turma do Mestrado Profissional na área de Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional na Universidade de Brasília.

Ao Instituto Federal de Brasília por oportunizar o tempo de estudo necessário à realização desse trabalho.

Ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), especialmente, as agências de Ceilândia Sul e Riacho Fundo II, que abriram as portas para a realização desse trabalho.

Aos trabalhadores e agentes de atendimento que disponibilizaram seu tempo para a realização das entrevistas.

Aos meus colegas do IFB que se desdobraram na tarefa de me substituir e colaborar no processo de realização do mestrado nesses dois anos.

Aos meus colegas do mestrado que dividiram as agonias e conquistas nesses dois anos de estudo.

As minhas amigas de vida sempre presentes e, sobretudo a Maiara Gomes, a Mayra Lavor e a Grazielle da Silva pela leitura atenciosa do presente trabalho.

Ao meu marido, Frederick Araújo, sempre companheiro e amoroso desde o processo de seleção do mestrado, que foi paciente em todos os momentos e me fortaleceu diariamente na caminhada desses dois anos.

Aos meus pais, Roberto e Neuza, por serem responsáveis pela escolha desse caminho. A minha mãe pela escolha da área da educação, e ao meu pai pela serenidade e companheirismo na superação de todos os desafios na construção dessa identidade.

## RESUMO

Esta dissertação trata da reincidência dos trabalhadores no Programa Seguro-Desemprego atendidos pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE) do Distrito Federal. Os objetivos do estudo são: a) descrever modelos de políticas públicas de emprego existentes em alguns países e no Brasil; b) analisar a atuação dos agentes de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (SINE) na implementação do Programa Seguro-Desemprego; c) analisar o perfil e as trajetórias profissionais dos trabalhadores reincidentes no Programa Seguro-Desemprego; d) propor um planejamento profissional para o trabalhador reincidente no Programa Seguro-Desemprego. Assim sendo, a pesquisa se baseou nos conceitos de políticas públicas de emprego, especificamente na importância da integração entre políticas passivas e ativas de emprego propostas pelo conceito de Sistema Público de Emprego descrito pela Organização Internacional do Trabalho (OIT); adotou a combinação entre as metodologias qualitativa e quantitativa buscando implementar uma pesquisa explicativa, utilizando as técnicas de observação nos postos do SINE e entrevistas com agentes de atendimentos e trabalhadores beneficiários do Programa Seguro-Desemprego. Outro objetivo da pesquisa foi identificar o papel do SINE na implementação do Programa Seguro-Desemprego, a partir do qual foi possível perceber que devido a forma como as agências são organizadas atualmente no Distrito Federal, os agentes de atendimento não exercem grande influência na reincidência do trabalhador, já que o mesmo recorre ao SINE somente para a habilitação do seguro-desemprego e em busca de vaga de emprego, e que ambos os atendimentos são rápidos e despersonalizados. Diante dos dados coletados, a pesquisa identificou que a reincidência é ocasionada por muitos fatores, e que as trajetórias pessoais e profissionais dos trabalhadores são o menor fator que influencia a reincidência do trabalhador no programa, um dos fatores que inferem essa tese é o alto nível de escolaridade dos trabalhadores entrevistados, sugerindo que essa não tem relação direta com a empregabilidade. Os fatores que mais justificam a reincidência no programa estão relacionados a dinâmica do mercado de trabalho no Brasil, pois a falência de empresas, corte coletivo de funcionários e os contratos temporários somam quase metade dos motivos de demissão dos trabalhadores, mostrando que a rotatividade do mercado de trabalho é um dos principais fatores de reincidência no programa. Foram ainda encontrados muitos casos de “acordo” entre empregado e empregador para o recebimento dos benefícios, o que possibilita um grande aumento na reincidência.

**Palavras Chave:** Políticas Públicas, Sistema Público de Emprego, Programa Seguro-Desemprego e SINE.

## ABSTRACT

This dissertation deals with the recurrence of workers in the Unemployment Insurance Program attended by the National Employment System (SINE) of the Federal District. The objectives of the study are: a) describe public policy models of existing jobs in some countries and in Brazil; b) analyze the activities of agents call the National Employment System (SINE) in implementing the Unemployment Insurance Program; c) to analyze the profile and professional careers of repeat offenders workers in the Unemployment Insurance Program; d) to propose a professional planning for the defaulter worker in the Unemployment Insurance Program. Therefore, the research was based on the concepts of public employment policies, specifically the importance of the integration of passive and active employment policies proposed by the Public Employment System concept described by the International Labour Organization (ILO); adopted the combination of qualitative and quantitative methodologies seeking to implement an explanatory research using the techniques of observation in the SINE stations and interviews with agents and beneficiaries of care workers Unemployment Insurance Program. Another objective was to identify the role of SINE in implementing the Unemployment Insurance Program, from which it was revealed that because of the way the agencies are currently organized in the Federal District, the service does not have great influence agents in the recurrence of worker, since it refers to the SINE only for qualification of unemployment insurance and job search vague, and that both treatments are quick and depersonalized. On the collected data, the survey found that recidivism is caused by many factors, and the personal and professional trajectories of workers are the lowest factor influencing worker recurrence in the program, one of the factors that infer this thesis is the high level education of the workers interviewed, suggesting that this is not directly related to employability. The factors that justify the recurrence in the program are related to the dynamics of the labor market in Brazil, since the bankruptcy of enterprises, collective court officials and temporary contracts account for almost half of the workers' dismissal of reasons showing that the turnover of the market work is a major recurrence factors in the program. They were also found many cases of "agreement" between employee and employer to the receipt of benefits, allowing a large increase in recidivism.

Keywords: Public Policy, Public Employment System, Unemployment Insurance e National Employment System (SINE).

## LISTA DE SIGLAS

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento  
CAGED – Cadastro geral de empregados e desempregados  
CBO – Classificação Brasileira de Ocupações  
CDT/UnB – Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília  
CLT – Consolidação das leis do trabalho  
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais  
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social  
EPT – Educação Profissional e Tecnológica  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FONSET – Fórum Nacional dos Secretários do Trabalho  
Inem – Instituto Nacional de Emprego  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
MEC – Ministério da educação  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PEA – População Economicamente Ativo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra  
Planfor – Plano Nacional de Formação Profissional  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios  
PNQ – Plano Nacional de Qualificação  
Pronatec – Programa Nacional do Ensino Técnico e Emprego  
PSD – Programa do Seguro-Desemprego  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
SD – Seguro-Desemprego  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte  
SINE – Sistema Nacional de Emprego  
SPE – Sistema Público de Emprego  
UnB – Universidade de Brasília



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução do Programa Seguro-Desemprego.....	22
Quadro 2 – Regras do Programa Seguro-Desemprego de acordo com a Medida Provisória 665/2014.....	23
Quadro 3 – Questões norteadoras das observações.....	38
Quadro 4 – Questões norteadoras das entrevistas com agentes de atendimento....	38
Quadro 5 – Questões norteadoras das entrevistas com os trabalhadores.....	40
Quadro 6 – Dados do cadastro do trabalhador no Portal Mais Emprego.....	52
Quadro 7 – Idade dos filhos dos trabalhadores.....	57
Quadro 8 – Escolaridade dos trabalhadores.....	57
Quadro 9 – Tempo de permanência dos trabalhadores no mercado formal de trabalho.....	61

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Principais dificuldades no atendimento dos beneficiários do Programa Seguro-Desemprego.....	54
Gráfico 2 – Área dos cursos realizados.....	59
Gráfico 3 – Principais ocupações dos trabalhadores entrevistados.....	60
Gráfico 4 – Motivos das mudanças de emprego.....	62
Gráfico 5 – Número de vezes que recebeu o seguro-desemprego.....	63

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxo de aplicação dos instrumentos com os agentes.....	37
Figura 2 – Fluxo de aplicação dos instrumentos com os trabalhadores.....	39
Figura 3 – Itinerário Formativo e Profissional do Eixo de Informação e Comunicação.....	70
Figura 4 – Itinerário Formativo e Profissional do Eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer.....	72
Figura 5 – Itinerário Formativo e Profissional do Eixo de Ambiente e Saúde.....	73
Figura 6 – Itinerário Formativo e Profissional do Eixo de Controle e Processos Industriais.....	75

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
Objetivo Geral.....	5
Objetivos específicos.....	5
1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO.....	6
1.1 Origens das Políticas de Emprego.....	8
1.2 Modelos de Políticas de Emprego nos diversos países.....	10
1.3 Conceito de Sistema Público de Emprego.....	13
1.4 Políticas de Emprego no Brasil.....	16
1.4.1 Sistema Nacional de Emprego – SINE.....	17
1.4.2 Programa Seguro-Desemprego.....	22
2 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NOS ÚLTIMOS 20 ANOS.....	26
2.1 Programas de Qualificação Profissional.....	27
2.2 Reforma da Educação Profissional.....	30
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	36
3.1 Instrumentos Metodológicos.....	37
3.1.1 Agências do SINE.....	38
3.1.2 Trabalhadores reincidentes.....	41
3.2 Análises de dados.....	43
4 A REINCIDÊNCIA DO TRABALHADOR NO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO E O PAPEL DOS AGENTES DO SINE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA.....	45
4.1 Infraestrutura das Agências.....	46
4.2 Funções Básicas do Sistema Público de Emprego.....	48
4.3 Perfil dos agentes de atendimento do SINE.....	51
4.4 Histórico do trabalhador.....	54
4.5 Dificuldades nos atendimentos.....	57
4.6 Perfil dos trabalhadores beneficiários do PSD entrevistados.....	60
4.7 Participação dos trabalhadores entrevistados no Programa Seguro-Desemprego.....	68
5 PROPOSTA DE PLANEJAMENTO PROFISSIONAL.....	73
5.1 Trajetórias mais contínuas.....	74
5.2 Trajetórias mais contínua, porém estagnadas.....	76
5.3 Trajetória em construção.....	78
5.4 Trajetória descontínua ou fragmentada.....	79
6 CONCLUSÃO.....	82
REFERÊNCIAS.....	87
APÊNDICE A – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO DAS AGÊNCIAS DO SINE.....	96
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS AGENTES.....	97
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS TRABALHADORES.....	98

## INTRODUÇÃO

O Programa Seguro-Desemprego (PSD) prevê, desde 1994, a integração entre seguro-desemprego, serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. E conforme explicita Marinho e Balestro (2010), a combinação entre eficiência econômica e proteção social consta nos principais objetivos do programa, que são: (1) prover assistência temporária ao trabalhador desempregado e (2) auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O desempenho econômico é visto sob dois aspectos: o primeiro é a capacitação que é associada a ganhos de produtividade na força de trabalho; o segundo o refere-se à melhoria no funcionamento do mercado de trabalho por meio de avanços na coordenação entre a oferta e a demanda. O duplo propósito do programa é prover apoio financeiro ao trabalhador desempregado e ajudá-lo a procurar por uma nova colocação, juntamente com orientação e treinamento profissional. (BALESTRO; MARINHO; WALTER, 2011).

Segundo os autores, três fatores contribuem para a combinação do desempenho econômico com a proteção social. Em primeiro lugar está a busca coordenada das empresas, em competir com produtos de alta qualidade, valendo-se de uma força de trabalho com salários mais altos. Em segundo lugar estão as altas taxas de inovação para manter a competitividade. Por último tem-se um amplo sistema de qualificação e certificação profissional capaz de atender à demanda por uma força de trabalho com alta qualificação. (BALESTRO; MARINHO; WALTER, 2011, p. 189).

No caso brasileiro essa combinação é tarefa difícil, devido às características nacionais de baixa qualificação profissional, baixa remuneração e à fraca e restrita proteção social nas relações entre capital e trabalho. A mão de obra brasileira apresenta uma enorme heterogeneidade com fortes diferenças regionais, fazendo com que as políticas públicas sejam mais inclinadas à inclusão social do que à qualificação profissional de sua força de trabalho. (MARINHO; BALESTRO, 2010, p. 03).

O ex-presidente Lula afirmou, em 2010, que o país estava em um padrão de pleno emprego. (PRONI, 2013). Segundo alguns autores, de fato a partir de 2004

ocorreram melhorias sistemáticas da situação dos trabalhadores no Brasil. Houve o aumento da importância do trabalho protegido, o valor real do salário mínimo elevou-se de forma expressiva, o salário médio recuperou-se, o desemprego aberto foi reduzido e desacelerou-se o processo de terceirização sem registro em carteira. (BALTAR, 2009).

Todavia, conforme afirma Proni (2013), a principal dificuldade é que não há consenso a respeito dos critérios para identificar o pleno emprego, pois os países são estruturalmente diferentes. O atual governo entende o pleno emprego como a situação correspondente à taxa natural de desemprego (aquela que não acarreta pressão inflacionária e é compatível com o equilíbrio no longo prazo), estimada num patamar superior a 6% da População Economicamente Ativa (PEA).

Pochmann (2011) afirma que é um equívoco usar o termo pleno emprego para a realidade brasileira, pois o conceito desenvolvido por Keynes sustenta que a capacidade de produção da economia seria suficiente para absorver todos os trabalhadores. A ideia do pleno emprego pressupõe a capacidade da economia em contratar todos, pressupõe um mercado de trabalho estruturado, com todos assalariados. O autor afirma que no país ainda existe uma parte importante dos ocupados ainda informais, à margem da legislação social e trabalhista.

Diante do quadro atual da economia do país o governo deu início a uma ampla reforma no Programa Seguro-Desemprego, pois de acordo com o Ministério do Trabalho, a despesa do programa elevou-se de R\$ 6,6 bilhões em 2003 para R\$ 31,9 bilhões em 2013, e o universo de beneficiários aumentou de 5,1 milhões para 8,5 milhões de trabalhadores. (MTE, 2013).

Pochmann (2015) afirma que a queda na taxa de desemprego dos brasileiros e o nível da ocupação assalariada cresceram 9,4% ao ano, em média, enquanto a quantidade de beneficiados do seguro-desemprego aumentou 21,5% como média anual, mas que em outros países ocorre o contrário:

Nos países ricos, os segurados e valor total dos gastos aumentam justamente na fase em que o desemprego se eleva e não o contrário, como ocorre no Brasil. Isso porque, aqui, a flexibilidade contratual estabelecida pela facilidade no uso da rotatividade no emprego termina por ampliar a quantidade de trabalhadores que passam a cumprir os requisitos do programa de garantia de renda aos desocupados. (POCHMANN, 2015)

Cabe ressaltar que a reincidência do trabalhador que tem acesso ao seguro-desemprego é de cerca de metade dos segurados. Isso indica que apenas um em

cada dois trabalhadores permanece no mercado de trabalho. No ano de 2014, o total de beneficiários foi de 8.408.166. Destes 4.798.509 são trabalhadores reincidentes no PSD. (MTE, 2014).

A rotatividade do trabalhador no mercado é extremamente alta, e muitos teóricos tentam compreender quais os fatores levam a essa situação. Alguns argumentam que os benefícios sociais podem incentivar a demissão, e conseqüentemente levar o trabalhador à reincidência no seguro-desemprego.

A falta de um plano de carreira e o aquecimento do mercado de trabalho cria incentivos para que os assalariados migrem de emprego em emprego, muitas vezes forçando a demissão. As pessoas gostam de estar na formalidade, mas o custo de trocar de trabalho é muito pequeno, pois em caso de demissão sem justa causa, o trabalhador pode desembolsar uma série de benefícios, entre eles férias e 13º salário proporcionais ao período trabalhado, saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), aviso-prévio e, quando está há mais de seis meses com carteira assinada o seguro-desemprego. (MACHADO, 2011)

Paes de Barros (2000) concorda com a tese de que o benefício do seguro-desemprego pode estimular o trabalhador a trocar de emprego, e que da forma como o programa é desenhado reforça negativamente a duração das relações de trabalho.

Segundo alguns autores, a alta rotatividade prejudica o trabalhador inclusive na manutenção de seu capital, destacam ainda que a diminuição dos benefícios pode não estar somente atrelada à redução de gastos públicos, mas à preocupação de aumentar o capital social do trabalhador com sua permanência no mercado de trabalho.

Os defensores da existência de estreitos vínculos entre benefícios e rotatividade centram as causas dessa relação no arcabouço institucional que regula o mercado de trabalho no Brasil, tornando as relações capital trabalho pouco cooperativas. Essa falta de cooperação teria desdobramentos sobre o próprio assalariado, que não acumula capital humano na firma, e na economia como um todo — uma externalidade que reduz a produtividade geral e limita as possibilidades de crescimento. (RAMOS; CARNEIRO, 1997, p. 38)

O atual governo realizou diversas mudanças no Programa Seguro-Desemprego, primeiramente incluiu os beneficiários do seguro-desemprego no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) no ano de 2011, pela Lei 12.513<sup>1</sup>, condicionando os trabalhadores reincidentes no programa a

---

<sup>1</sup> A Lei nº 12.513 de outubro de 2011 institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); alterou as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o

frequentar cursos de qualificação profissional para receber o benefício. (BRASIL, 2011). A condicionalidade foi regulamentada no ano de 2012 pelo Decreto 7.721, de 16 de Abril e definiu que o trabalhador poderia ser condicionado aos cursos do Pronatec quando reincidisse pela terceira vez no Programa Seguro-Desemprego no período de 10 anos. Essa redação foi modificada pelo Decreto nº 8.118, de 10 de outubro de 2013, que diminuiu o número de reincidência de três para duas vezes para ocorrer o condicionamento. (BRASIL, 2012 e 2013).

Em seguida, a partir da necessidade de ajuste fiscal nas contas do governo, foi encaminhado à Presidência pelos ministros da Fazenda, Previdência e Trabalho, a Medida Provisória 665 em 30 de dezembro de 2014, que tratava da alteração da regra de acesso ao Programa Seguro-Desemprego, aumentando o tempo de trabalho necessário para o recebimento do benefício. Essa medida foi aprovada na câmara e senado após longas discussões e mobilizações, e sancionada pela presidente em junho de 2015 pela Lei nº 13.134. (BRASIL, 2015).

É nesse contexto de mudanças que se insere a pesquisa, buscando compreender quais fatores influenciam a reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego (PSD), e qual o papel das agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) na construção de uma trajetória sólida que possibilite a permanência do trabalhador no mercado de trabalho.

Para tanto, a dissertação foi dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo discorre sobre as políticas públicas de emprego, suas origens, o conceito de Sistema Público de Emprego (SPE), os modelos de políticas de emprego em diversos países e as políticas de emprego no Brasil, com foco no SINE e no PSD. O segundo capítulo tem por foco a reforma da educação profissional nos últimos 20 anos. O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. O quarto capítulo descreve e analisa a pesquisa realizada com os agentes de atendimento do SINE e com os trabalhadores beneficiários do PSD. Por último o quinto capítulo traz uma proposta de planejamento profissional dos trabalhadores a partir de suas trajetórias profissionais.

---

Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.

## **Objetivo Geral**

Compreender quais fatores justificam a reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego, analisando suas trajetórias profissionais, e o papel dos agentes de atendimento do SINE na implementação do programa no Distrito Federal.

## **Objetivos específicos**

- Descrever modelos de políticas públicas de emprego existentes em alguns países e no Brasil;
- Analisar a atuação dos agentes de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (SINE) na implementação do Programa Seguro-Desemprego;
- Analisar o perfil e as trajetórias profissionais dos trabalhadores reincidentes no Programa Seguro-Desemprego;
- Propor um planejamento profissional para o trabalhador reincidente no Programa Seguro-Desemprego.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

O presente capítulo discorrerá sobre as origens das políticas públicas de emprego em alguns países e no Brasil, além de tratar do conceito de Sistema Público de Emprego, com o intuito de fundamentar o local em que foi realizada a pesquisa de campo.

Políticas Públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. Segundo Leonardo Secchi (2013) o ano de 1951 pode ser considerado o marco na origem do estudo de políticas públicas, pois nesse ano foram publicados dois livros fundamentais para a área<sup>2</sup>. Afirma ainda que o estudo de políticas públicas nasceu para ajudar no diagnóstico e no tratamento de problemas públicos.

Para Klaus Frey (1997) é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico e a complexidade temporal dos processos político-administrativos. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais. As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, de implementação e do controle dos impactos das políticas.

Cabe ressaltar que, segundo o autor, a fase de análise das políticas públicas denominada de 'policy analysis' deve focar os seus fatores condicionantes, dando ênfase na sua dimensão processual, a fim de poder fazer justiça à realidade empírica bastante complexa e em constante transformação dos países em desenvolvimento. (FREY, 1997).

Diante do quadro de instabilidade dos países em desenvolvimento, existe a necessidade de um olhar minucioso da implementação das políticas públicas, pois segundo Gabriela Lotta esta fase tem lacunas que devem ser acompanhadas.

O primeiro é a integração de novos atores e das perspectivas relacionais às análises, buscando compreender a implementação como um processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações. O segundo é a introdução dos valores e referências destes diversos atores às análises, o que pressupõe reconhecer a discricionariedade dos atores como influenciando os processos de implementação das políticas públicas. (LOTTA, 2008, p. 02).

---

<sup>2</sup> O primeiro livro foi o *The governmental process* de David B. Truman e o segundo *The policy sciences* de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell.



Este trabalho analisará a implementação do Programa Seguro-Desemprego, que é uma das principais políticas de emprego do Brasil. Na área do trabalho, a classificação mais utilizada sobre políticas públicas são as denominadas políticas passivas e ativas de emprego. Essa classificação é reconhecida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde a Convenção de nº 122 de 1964, denominada de “Convenção sobre Política de Emprego<sup>3</sup>”.

As políticas passivas consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o excesso de oferta de trabalho. Os instrumentos clássicos destas políticas são: seguro-desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria, expulsão de população, redução da jornada de trabalho, etc. O instrumento mais importante nessas alternativas foi, historicamente, o seguro-desemprego. (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 94)

As políticas passivas têm por objetivo assistir o trabalhador no momento do desemprego, entretanto é importante que esta ação (em geral de transferência de renda) venha acompanhada de contrapartida que propicie a construção de soluções permanentes. Portanto, pode ser combinada com as políticas ativas.

As políticas ativas visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Os instrumentos clássicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a intermediação de mão-de-obra, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto. (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 95)

As políticas passivas são aquelas que se destinam à proteção dos trabalhadores desempregados ou em faixas salariais mais baixas sendo de natureza compensatória, como exemplo do seguro-desemprego. Com relação às políticas públicas ativas, o Ministério do Trabalho e Emprego define como aquelas que se destinam a promoção do emprego, aumento da empregabilidade da força de trabalho, assim como a reforma do marco legal, visando facilitar e estimular a criação de empregos de qualidade. As principais políticas ativas são: a formação profissional e a intermediação de mão de obra. A ação simultânea das políticas ativas e passivas é um componente importante para combinação de eficiência econômica e proteção social. (AZEREDO; RAMOS, 1995).

---

<sup>3</sup> A convenção foi criada com o objetivo de estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico, de elevar os níveis de vida, de atender às necessidades de mão-de-obra e de resolver o problema do desemprego e do subemprego, todo Membro formulará e aplicará, como um objetivo essencial, uma política ativa visando promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido.

## 1.1 Origens das Políticas de Emprego

Inúmeras teorias e autores buscam explicar a origem dos direitos sociais e um dos caminhos para tal explicação está na origem dos Estados de Bem-Estar Social também chamado de *Welfare State*. Alguns autores afirmam que essa origem ocorre com o processo de industrialização que intervém na atuação do estado, outros argumentam que o Estado de Bem-Estar Social seria uma forma de corrigir as disfuncionalidades do sistema capitalista. O crescimento econômico e demográfico, para alguns, explica a emergência do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. E outros ainda, defendem que o Estado de Bem-Estar é um prolongamento e uma extensão do Estado protetor clássico (ARRETCHE, 1996).

Como afirma a autora supracitada, a origem desse estado remonta o século XIX, entretanto sua expansão e institucionalização ocorrem somente no século XX.

Fenômeno do século XX, a provisão de serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos. Ainda que alguns países – como a Alemanha, por exemplo – tenham dado origem a programas de seguro social já no final do século passado e que políticas de proteção a idosos, mulheres, incapacitados, tenham se desenvolvido em vários países já no início deste século, é certo que o fenômeno do *Welfare State* sofreu incontestável expansão e até mesmo institucionalização no período do pós-guerra. (ARRETCHE, 1996, p. 1)

O sociólogo Dinamarquês Gosta Esping-Anderson, em sua principal obra, “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*” de 1990, traz no primeiro capítulo intitulado “As três economias políticas do *Welfare State*”, os principais tipos de *Welfare State*.

O primeiro tipo foi denominado de *Welfare State* “liberal” em que predomina a assistência aos pobres, reduzido benefícios universais e modestos planos de previdência social. Como exemplo tem-se Estados Unidos, Canadá e Austrália. É o menos desmercadorizante, o mais restritivo quanto ao reconhecimento de direitos e o mais associado à lógica do mercado.

O segundo tipo é o *Welfare State* “conservador” que tem direitos sociais ligados às classes, e o Estado só interfere quando a família não tem mais condições. Prioriza a mercadorização e a eficiência de mercado. A Áustria, França, Alemanha e Itália são exemplos desse regime.

O terceiro tipo foi denominado de *Welfare State* “social-democrata”, tendo como exemplo a Dinamarca, Suécia, Finlândia e Noruega.

O terceiro e evidentemente o menor grupo de países com o mesmo regime compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. Podemos chamá-lo de regime “social-democrata”, pois nestas nações, a social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *Welfare State* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 15).

Dentre os direitos sociais, a proteção ao trabalho tem seus contornos desde o processo de industrialização e surgimento dos sindicatos no século XVIII. A Revolução Industrial alterou profundamente as condições de vida do trabalhador, provocando inicialmente um intenso deslocamento da população rural para as cidades, criando enormes concentrações urbanas. No início da Revolução Industrial, os operários viviam em péssimas condições de vida e trabalho, o ambiente das fábricas era insalubre, assim como os cortiços onde muitos trabalhadores viviam. As jornadas de trabalho chegavam a 80 horas semanais. Entre o final do século XIX e início do século XX as organizações de proteção ao trabalho ganharam mais força.

Organização de caráter universal, a OIT tem as suas origens na matriz social da Europa e da América do Norte do século XIX. Estas regiões assistiram ao nascimento da Revolução Industrial, que gerou um extraordinário desenvolvimento econômico, muitas vezes à custa de um sofrimento humano intolerável e graves problemas sociais. A idéia de uma legislação internacional do trabalho surgiu logo no início do século XIX em resposta às preocupações de ordem moral e econômica associadas ao custo humano da Revolução Industrial. No final do século XIX, os sindicatos começaram a desempenhar um papel decisivo nos países industrializados, reivindicando direitos democráticos e condições de vida dignas para os trabalhadores. (OIT – Lisboa, 2010)

A Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919, tem por intuito colaborar no enfrentamento dos problemas de emprego e propor soluções para os conflitos, por meio de convenções anuais realizadas por diversos países. Ao longo do século XX a busca por direitos sociais e direitos trabalhistas foram recorrentes nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Desde o final da Segunda Guerra, as ações de políticas públicas em favor do emprego e da renda foram uma recorrência nos países desenvolvidos, tendo se transbordado em certa medida para aqueles em desenvolvimento. Em grande medida, tais ações surgiram com a função de proteger o

trabalho no processo de desenvolvimento capitalista, seja em relação ao desemprego, seja em face da necessidade de elevar a qualificação da força de trabalho como exigência das transformações tecnológicas recorrentes ao processo de investimento e produção. (DEDECCA, 2009, p. 50)

Entretanto, as políticas de emprego foram surgindo gradualmente ao longo dos anos nos diversos países, o que culminaria posteriormente na proposta do Sistema Público de Emprego.

## 1.2 Modelos de Políticas de Emprego nos diversos países

Nos dias atuais o grande desafio é a combinação entre proteção social e desenvolvimento econômico. Muitos países, após o período de expansão dos direitos sociais, tiveram que reduzir seu *roll* de benefícios e procurar novos modelos de mercado de trabalho combinados com a proteção ao trabalhador. Atualmente falam-se muito nos países que adotam o modelo de *Flexicurity*, inaugurado pela Dinamarca.

O modelo dinamarquês tem recebido atenção internacional, e um dos principais motivos está na expressa queda da taxa de desemprego na década de 90. Esse modelo combina:

Alta mobilidade entre os postos de trabalho, uma ampla rede de segurança social aos desempregados, ambos complementados pela utilização de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho. Em termos internacionais, este modelo resulta de uma combinação híbrida: o baixo nível de proteção ao emprego é similar aos regimes liberais observados na tradição anglo-saxão, como a Inglaterra e a Irlanda, assim como nos EUA, enquanto o amplo e forte modelo de seguridade social tem suas raízes nos sistemas de *Welfare State* consolidados nos países Nórdicos e na Escandinávia. (CHAHAD, 2009, p. 12).

Tal modelo traz três principais elementos, e é também denominado de “triângulo dourado”: o primeiro é representado por um mercado de trabalho com alta mobilidade, com grande facilidade nas regras de dispensa dos trabalhadores por parte das empresas (representando a parte flexível). O segundo é composto por um generoso *Welfare State*, com um Programa de Seguro-Desemprego (PSD) bastante liberal, onde a taxa de reposição salarial é alta e a duração do benefício é longa (representado a parte da segurança). O terceiro elemento é representado por um amplo conjunto de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, com destaque para os programas de treinamento vocacional. (CHAHAD, 2009, p. 15).

Cabe ressaltar que a Dinamarca tem uma longa tradição de negociações, práticas trabalhistas e compromissos sociais. E que esse modelo só foi viável por haver o predomínio de pequenas e médias empresas, responsabilidade do Estado na proteção dos trabalhadores e um longo processo de intervenção governamental no mercado de trabalho. (CHAHAD, 2009).

Outro país com um histórico de proteção ao trabalhador bem amplo é a Holanda, pois após a crise econômica de 1970, o país implantou benefícios devido a incapacidade de lidar com o desemprego de longa duração, o que levou a um número desproporcional de trabalhadores recebendo tal benefício. Esse modelo só foi possível pelas extensas negociações entre associações patronais centralizadas e confederações sindicais, quando horas de trabalho reduzidas foram oferecidas em troca de moderação salarial. Entretanto, no início da década de 1980, teve início um processo de cortes de benefícios de bem-estar social. Desde então, o acesso a benefícios tem sido mais limitado e os vários sistemas tornaram-se muito menos generosos. (SOL, 2014, p. 4)

Na Holanda o sistema dá incentivos para quem procura emprego para voltar ao trabalho, tem-se como princípio que os direitos dos cidadãos devem ser acompanhados por obrigações e que as políticas ativas são preferíveis aos benefícios passivos. O conteúdo do termo "proteção" mudou radicalmente. O governo holandês já não garante a proteção da renda por meio de benefícios sociais, sob o conceito de ativação, proteção agora significa aumentar as opções de alguém e resiliência no mercado de trabalho, que é a sua empregabilidade em combinação com reciprocidade, uma abordagem em que cada pessoa que aparece em um balcão de benefícios devem estar disponíveis para qualquer atividade razoável. (SOL, 2014, p. 5. Tradução nossa).

A Holanda é hoje exemplo de um modelo híbrido em que o estado em parceria com instituições privadas tem altas taxas de retorno ao trabalho dos desempregados.

Enquanto a Dinamarca e a Holanda têm estado no centro do debate sobre a *Flexicurity*, muitos outros países europeus introduziram políticas ou iniciativas. Alguns exemplos de diferentes regiões europeias com diferentes regimes de Estado de bem-estar e do mercado de trabalho ilustram essa multiplicidade de caminhos para a *Flexicurity* como, por exemplo, a Áustria.

Um país freqüentemente citado que introduziu políticas de *Flexicurity* com sucesso é a Áustria. A abordagem da Áustria é caracterizada por nível médio de proteção do emprego e subsídios de desemprego em relação aos países da União Européia, os altos gastos relativamente em políticas ativas do mercado de trabalho e uma dependência de serviços públicos de

emprego descentralizados. Similar aos outros países, a tendência na Áustria foi a transferência da ênfase em segurança do trabalho. Auer (2002) afirma que, apesar de apertado Sistema de Proteção do Emprego, o comércio atual entre segurança do emprego ao nível das empresas e da proteção social a nível macro parece funcionar tão bem como na Dinamarca. (VIEBROCK; CLASEN, 2009, p. 15. Tradução nossa).

Em contraste com os países em transição, o crescimento do emprego da Irlanda tem sido notável, tanto em termos de tempo parcial de trabalho quanto em tempo integral de trabalho, principalmente no setor privado. Níveis de prestações de desemprego são modestos, mas os gastos com políticas ativas do mercado de trabalho são comparativamente altos, incluindo o emprego subsidiado. Similarmente à Áustria, Dinamarca e Holanda, estruturas de serviços públicos de emprego têm mudado drasticamente em um movimento de descentralização, localizações e uma maior possibilidade de colocação privada. Embora a Irlanda tenha superado os problemas do elevado desemprego e um crescimento econômico lento, um problema que permanece são os baixos níveis de educação dos trabalhadores mais velhos. (VIEBROCK; CLASEN, 2009, p. 17)

A Austrália também tem uma experiência eficaz de Sistema Público de Emprego, onde são incluídas as instituições da sociedade civil no atendimento ao trabalhador. O modelo propõe a inclusão de instituições sem fins lucrativos para dar agilidade e flexibilidade ao processo de intermediação e orientação aos trabalhadores.

Atualmente, cento e três organizações sem fins lucrativos e com fins lucrativos que operam em mais de mil locais em toda a Austrália está contratada para prestar serviços de emprego para os desempregados. A justificativa oficial para a abolição do CES e substituí-lo por uma mistura de contratantes independentes é que ele criaria um mercado de provedores flexíveis e sensíveis que são definidas livre das limitações burocráticas que usualmente se aplicam em operadores do setor público. (MARSTON; MCDONALD, 2006, p. 2. Tradução nossa).

O modelo econômico alemão do pós-guerra tem sido considerado, junto com o norte-americano e o japonês, um “modelo” no cenário internacional. Na realidade, a Alemanha pode ser considerada uma “média” entre o radicalismo social-democrata dos países nórdicos e a prática mais eclética dos países do sul da Europa. (RAMOS, 1997, p. 20)

Durante o auge do ciclo de crescimento do pós-guerra, a Alemanha vivenciou uma situação de pleno emprego. A escassez de mão-de-obra era contornada pela migração. Ainda depois de esgotado este ciclo de crescimento, as taxas de desemprego, embora em ascensão, continuaram

em patamares baixos, especialmente quando a referência são os países da Europa. Porém, como a maioria dos países do velho continente, o desemprego de longa duração era uma característica de seu mercado de trabalho. Nos anos 80, em média, o percentual de desocupados nessa situação durante mais de um ano foi de 45%, muito superior ao observado nos Estados Unidos de 9,1%. (RAMOS, 1997, p. 21)

Diferentemente dos países já citados, os Estados Unidos da América têm um modelo tradicionalmente flexível, portanto tem capilaridade e agilidade que proporcionam o sucesso do sistema. Essa flexibilidade seria produto da significativa importância que as forças do mercado têm na determinação dos salários reais e do emprego. O custo desse mercado de trabalho pouco regulamentado seria uma dualização social, que estaria dada pela qualidade do emprego e não, como na Europa, pela desocupação. (RAMOS, 1997, p. 16).

Já o modelo Espanhol tem proximidade com o brasileiro e as principais políticas voltadas ao mercado de trabalho são: seguro-desemprego, formação profissional e intermediação. As diretrizes são estabelecidas por um conselho tripartite com representantes de trabalhadores, empresários e governo. É um sistema descentralizado para as comunidades autônomas e regiões. A intermediação é realizada pelo Inem (Instituto Nacional de Emprego) de forma descentralizada. As empresas têm obrigação de comunicar ao Inem as vagas a serem preenchidas, mesmo que uma pessoa já tenha sido escolhida para ocupá-la. (RAMOS, 1997, p.14).

Cabe ressaltar que, apesar de proximidade com o modelo espanhol, o Brasil tem um diferente histórico de implementação das políticas de emprego, conforme será descrito posteriormente.

### **1.3 Conceito de Sistema Público de Emprego**

Na convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), do ano de 1948, foi sugerida a criação do Sistema Público de Emprego, tendo como principal característica a integração de três funções básicas: o seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional. Esta convenção foi aprovada na 31ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho na cidade de São Francisco. No Brasil foi aprovada em 1956 pelo Congresso Nacional, ratificada em 1957 e promulgada no mesmo ano pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957. (BRASIL, 1957).

A perspectiva mais difundida sobre sistema público de emprego teve, portanto, como ponto de partida as três funções básicas: o seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional. Ela foi construída segundo o entendimento que o sistema público de emprego tem por função proteger os trabalhadores na ausência de trabalho, buscar a reabsorção destes em um menor espaço de tempo e fomentar sua qualificação com o objetivo de favorecer sua inserção no mercado de trabalho. (DEDECCA, 2009, p. 52)

Cabe ressaltar que o Sistema Público de Emprego foi efetivado no Brasil somente em 1975, e que incluiu separadamente as funções básicas e a qualificação profissional foi a última ação de emprego a ser incluída na proposta, destacando ainda que não houve integração entre as funções, conforme afirma Cláudio Salvadori Dedecca.

Pode-se observar, facilmente, que os pilares básicos da noção sobre o sistema público foram sendo incorporados pela OIT paulatinamente e de modo não integrado. Em grande medida, as orientações para a estruturação do sistema público de emprego eram limitadas à intermediação de mão-de-obra. Somente na Recomendação 83, que estabeleceu diretrizes para estrutura do sistema público de emprego, se fazia menção à qualificação profissional. (DEDECCA, 2009, p. 55).

O Sistema Público de Emprego tem em sua concepção a integração das políticas de emprego, e para que o sistema se consolide é necessário que as políticas de emprego estejam integradas, combinando políticas passivas e ativas, pois a primeira age no momento em que ocorre o problema do desemprego, enquanto a segunda age na construção da solução definitiva.

Segundo Beatriz Azeredo e Carlos Alberto Ramos, os Sistemas Públicos de Emprego que floresceram em quase todos os países combinaram políticas tipicamente passivas como a assistência financeira ao desempregado, com instrumentos ativos como a formação profissional e intermediação da mão de obra. (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 102)

No Brasil a consolidação do Sistema Público de Emprego ainda é incipiente, pois são muitos os desafios na implementação das funções básicas de emprego. Todavia, no ano de 2005, o MTE deu início à mobilização de instituições parceiras para a construção de diretrizes do Sistema Público de Emprego.

Num esforço de diálogo social, único na história do país, o Sistema Público de Emprego foi objeto de consulta pública e amplo debate promovido pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Fórum Nacional dos Secretários Estaduais do Trabalho – FONSET e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, com a participação das mais diversas representações e segmentos da sociedade. Na pauta estava a necessária



construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o seu papel, funcionalidade e reestruturação a fim de torná-lo mais integrado e sob gestão participativa (MTE, 2006, p. 3).

A constituição do SPE, por intermédio da Resolução nº 466 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) de 2005, foi a tentativa de criar o arcabouço para coordenação das ações no plano nacional e superar a falta de estruturação e integração das funções como: o seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra, a qualificação social e profissional e as informações sobre o mercado de trabalho. (CODEFAT, 2005).

Tomou-se por pressuposto a necessidade de crescimento econômico duradouro e dirigido para o pleno emprego. No plano da gestão do sistema, colocava-se como premissa a participação ativa e permanente dos atores sociais envolvidos por meio de conselhos tripartites e paritários nos vários níveis de organização. Ainda no que tange à gestão, buscava-se evitar a sobreposição de ações e a concorrência entre os executores das políticas, por meio da integração e articulação dessas ações no plano territorial, respeitando-se as especificidades regionais. (MORETTO; PRONI, 2010, p. 270)

Cláudio Salvadori Dedecca afirma que houve um grande avanço na discussão do Sistema Público de Emprego. Todavia, em decorrência da mudança de gestão, não houve continuidade do processo.

Só recentemente, em 2005, se consolidou uma diretriz de integração das funções em um sistema público de emprego, trabalho e renda, tendo, contudo, esta iniciativa sido relevada a um segundo plano desde 2007. Apesar da situação atual, é importante pensar sobre a possibilidade de convergência da política pública de emprego com a perspectiva de desenvolvimento do país, com a preocupação de reproduzir e potencializar as relações presentes entre crescimento, geração de empregos formais e redução da desigualdade de renda. (DEDECCA, 2009, p. 66)

Novas discussões têm surgido sobre a consolidação de um sistema público de emprego, e é inegável a importância da integração das ações de emprego para maior efetividade dos resultados para o trabalhador e para o mercado de trabalho. O Fórum Nacional dos Secretários do Trabalho (FONSET) retomou a discussão do Sistema Público de Emprego no ano de 2014.

O Sistema Único de Trabalho é reivindicação antiga do FONSET. Para tanto foi instituído Grupo de Trabalho, por meio da portaria 1.879 de dezembro de 2013, que tem como missão elaborar a construção desse Sistema. O grupo é composto por representantes do MTE, CODEFAT, Fonset, municípios conveniados e a OIT. A conquista do marco legal do sistema é o objetivo

principal do Fonset. Romaneli acredita que o Sistema único é fundamental para o desenvolvimento do sistema. (SISTEMA ÚNICO DE TRABALHO, 2014, p. 11)

Cláudio Salvadori Dedecca e Francisco Lopreato afirmam que está presente na Agenda Nacional do Trabalho Decente<sup>4</sup> a articulação das ações e programas de qualificação contínua, intermediação de força de trabalho e seguro-desemprego. Considerando que o país conta com um fundo específico para o financiamento da política de trabalho orientado para as ações e programas mencionados, é decisivo que se dê sinergia entre eles através da consolidação de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado com o objetivo de facilitar, ampliar e qualificar o acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho. (DEDECCA; LOPREATO, 2013, p. 25).

Cabe ressaltar que a maioria dos países tem dificuldades na integração das três funções básicas, e existem variados modelos de Sistema Público de Emprego empregados nos diversos países. Cada país tem um histórico de implantação dos direitos sociais, e cada economia absorveu de forma diferenciada as políticas de emprego, conforme visto anteriormente. No Brasil não foi diferente, as políticas de emprego foram sendo incluídas paulatinamente, tendo início em 1975 com a criação do SINE, sendo reforçada em 1986 com o Programa Seguro-Desemprego e consolidada com a instituição do FAT em 1990 pela Lei nº 7.998, mesma lei que regulamentou o PSD, conforme será detalhado no próximo capítulo.

#### **1.4 Políticas de Emprego no Brasil**

As políticas de emprego no Brasil tem origem no Sistema de Proteção ao Trabalho, que teve grande mobilização dos trabalhadores em sua implementação. Porém, como afirma Castioni (2008), houve um grande atraso em relação aos países de industrialização avançada. O autor afirma que a Revolução Industrial no

---

<sup>4</sup> O Trabalho Decente é uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Em inúmeras publicações, o Trabalho Decente é definido como o trabalho produtivo adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna. No Brasil, a promoção do Trabalho Decente passou a ser um compromisso assumido entre o Governo brasileiro e a OIT a partir de junho de 2003, com a assinatura, pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e pelo Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia, do Memorando de Entendimento que prevê o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente, em consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores. Em maio de 2006 foi elaborada a Agenda Nacional de Trabalho Decente.

Brasil aconteceu cem anos depois que a Inglaterra, entre os anos de 1870 e 1880, mas que a consolidação desse processo arrastou-se por mais cinquenta anos até 1930.

No Brasil as reivindicações dos trabalhadores evidenciaram a necessidade de um Sistema de Proteção Social do Trabalho e, após esses movimentos dos trabalhadores algumas leis relativas à proteção do trabalho foram criadas.

Em 1932 uma das principais medidas para a construção de um sistema de proteção ao trabalho é instituída com o Decreto nº 21.175, de 21 de março de 1932, e posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 22.035, de 29 de outubro de 1932: a CTPS torna-se documento obrigatório para toda pessoa que venha a prestar algum tipo de serviço. (CASTIONI, 2008, p. 16).

Outra ação fundamental na constituição de um sistema de proteção social foi a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) através do Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que segundo Castioni (2008) teve seu reflexo medido pelo número de trabalhadores registrados que era de 30% em 1940 e subiu para 70% em 1980. (BRASIL, 1943).

Em 1948, conforme já explicitado anteriormente, a OIT estabeleceu a convenção criando Sistema Público de Emprego com três funções básicas: o seguro-desemprego, a intermediação da mão de obra e a qualificação profissional, todavia, o Brasil demorou algumas décadas para iniciar a construção desse sistema.

A primeira instituição do país com a finalidade de executar políticas públicas de emprego foi o Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado pelo Decreto n.º 76.403, de 1975 que seguiu os fundamentos da Convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da organização do Serviço Público de Emprego. (BRASIL, 1975).

#### 1.4.1 Sistema Nacional de Emprego – SINE

Através dos postos do SINE deveria ser desenvolvida a intermediação de mão de obra, ou seja, a recolocação de trabalhadores que começou efetivamente no ano de 1976. Cacciamali, Ligiéro e Matos (2008) afirmam que a criação do Decreto deu-se muito mais por pressões internacionais, do que para atender a uma demanda social.

Embora o Brasil tenha ratificado a Convenção 88 em 1957, somente quase duas décadas depois criou os fundamentos legais para implantar um serviço público de emprego, que ocorreu com o Decreto de 1975, durante o governo Geisel, que instituiu o SINE. A historiografia sobre as motivações desse Decreto não estão disponíveis, embora seja crível que estivessem associadas tanto a pressões que o governo recebia de organismos multilaterais, quanto a necessidades de corrigir problemas de escassez de mão-de-obra provocados pelos grandes projetos de investimento estatais. (CACCIAMALI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, p. 8).

Os postos de atendimento do SINE também deveriam desenvolver atividades que melhorassem o funcionamento do mercado de trabalho, tais como: organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social e fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão de obra para a elaboração de suas programações.

Todavia, de acordo com Azeredo e Ramos (1995), apenas a intermediação de mão de obra se consolidou no primeiro momento e, em alguns postos, as ações foram bem mais articuladas do que em outros. Os serviços de atendimento aos trabalhadores foram bem heterogêneos entre os diversos postos do SINE do Brasil.

Se a implementação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) ocorreu somente a partir da década de 1970, 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 1990.

A evolução do SINE durante o período de regime militar foi principalmente marcada pela pouca aderência nas estruturas de governos estaduais, e modestos resultados. Com a redemocratização, em 1986, durante o governo Sarney, é finalmente instituído o seguro-desemprego no Brasil, no bojo do Plano Cruzado, com finalidades de assistência financeira ao trabalhador desempregado. A partir de então, a legislação estabelece vínculos entre o SINE e o seguro-desemprego, sendo que o sistema de emprego teria como atribuição a recolocação dos trabalhadores segurados no mercado de trabalho, assim como sua requalificação profissional. (CACCIAMALI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, p. 9)

Em 1990 o SINE, a partir da extensão do Programa do Seguro-Desemprego e instituição de FAT (fundo específico de financiamento das políticas de emprego), começou a ter como função atender aos trabalhadores de forma integrada. Tornou-se a instituição responsável por receber os documentos do benefício do seguro-desemprego, cujo pagamento era operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, realizar a intermediação de mão de obra e, encaminhar os trabalhadores para programas de qualificação profissional ou de geração de emprego e renda.

O objetivo do SINE é de agregar as funções de intermediação da mão de obra bem como o pagamento do seguro-desemprego, é tornar mais ágil e eficiente a inserção dos trabalhadores desempregados. Entretanto, o SINE tem um histórico de descontinuidade em sua constituição.

Em sua fase de implantação entre 1975 e 1982, o SINE nasce com a ênfase principal nos processos de intermediação de mão de obra, como solução ao desemprego friccional conforme afirma Borges (2003).

Até 1978 haviam sido instalados 117 postos de atendimento. Ao final de 1979, todas as Unidades da Federação existentes possuíam unidades do SINE e, no mesmo ano, 600 mil trabalhadores haviam se inscrito nos postos de atendimento, resultando em 227 mil recolocações no mercado de trabalho. (CACCIAMALI, 1998, p. 02)

Márcio Borges considera que a II fase de implantação do SINE se deu entre 1983 e 1992, e se destacou pela descontinuidade da política.

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. (BORGES, 2003, p. 99)

A partir de 1993, o autor considera que o SINE entrou na fase de “Valoração como instrumento de política de emprego”, pois no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) foi discutida a necessidade de formulação de um modelo de agência que permitisse o melhor cumprimento de ações, controle e acompanhamento das políticas de emprego. (BORGES, 2003)

Contudo, Dedecca (2009) explicita que foi a partir da instituição do FAT que se obteve uma fonte de financiamento permanente para o seguro-desemprego e para as demais políticas de emprego independente do orçamento da União. A criação do fundo inaugurou um período de diálogo para a implementação das políticas de emprego.

No caso específico do Brasil, algumas mudanças nas políticas públicas de emprego foram resultado do início de um diálogo social tripartite, como, por exemplo, a descentralização, a criação de um fundo estável e ampliação dos atores sociais envolvidos (com a inclusão de organizações não governamentais e de organizações privadas de treinamento). (CACCIAMALI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, p. 10)

A origem dos recursos do fundo fica estabelecida pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, no artigo 11. (BRASIL, 1990).

Art. 11. Constituem recursos do FAT:

- I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep;
- II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações;
- III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos;
- IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal.
- V - outros recursos que lhe sejam destinados.

Cardoso e Gonzalez (2007) explicitam que o fundo experimentou uma situação de significativa folga financeira desde sua criação em 1994, conseguindo acumular um grande patrimônio nesse período. As despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais programas de apoio ao trabalhador, somadas às transferências ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS/Pasep.

No final do ano de 2014 o patrimônio financeiro do FAT alcançou o montante de R\$ 227,9 bilhões, o que representa um crescimento de 8,53% em relação ao final do exercício de 2013. Entretanto, o que preocupa o atual governo é que a arrecadação anual do fundo, que é de aproximadamente 56 bilhões (incluindo o empréstimo do BNDES), tem se aproximado do valor gasto anualmente: entre 2009 e 2013 o valor gasto excedeu o valor arrecadado. Os principais gastos são decorrentes do Programa Seguro-Desemprego, que no ano de 2013 representou 49% dos recursos arrecadados no ano. (MTE, 2014, p. 7).

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que foi criado pela mesma Lei. Este conselho tem papel fundamental na definição das políticas públicas de emprego implementadas e sua composição pretende integrar os vários setores.

Outro aspecto a ser enfatizado na Lei é a instituição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, composto por representantes de trabalhadores, empregadores e governo. Trata-se de um conselho voltado para definir, financiar, aprovar e acompanhar os planos de trabalho dos programas no âmbito do FAT, assim como promover demais atividades relacionadas à gestão do fundo. (CACCIAMALI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, p. 10)

A participação das centrais sindicais trouxe mudanças significativas às políticas de emprego executadas do âmbito do SPE. Uma das ações relevantes

neste processo foi a criação de estruturas do Sistema Público de Emprego coordenadas pelas centrais sindicais. Tais estruturas funcionam como postos de atendimento ao trabalhador e oferecem serviços de atendimento aos beneficiários do Programa Seguro-Desemprego, intermediação da mão de obra, qualificação e orientação profissional.

Uma questão importante é que a representação dos trabalhadores no CODEFAT, por meio da indicação das centrais sindicais, não se limitou apenas a exercer o papel de gestores, advogou também em causa própria, um vez que por intermédio da resolução nº 197, de 04 de novembro de 1998, foram estabelecidos critérios para a transferência de recursos as próprias centrais para a execução de ações integradas do programa de seguro-desemprego. (CASTIONI, 2008, p. 44).

Cabe ressaltar que existem atualmente, segundo dados do Ministério do Trabalho 1560 postos do SINE cadastrados (dados informados em setembro de 2015). E conforme explicitado anteriormente, o SINE foi a primeira instituição criada com a finalidade de implementar políticas de emprego e, a partir disso, pôde ser instituído o FAT para o financiamento das políticas e a regulamentação do Programa Seguro-Desemprego, dando maior abrangência às políticas de emprego no país.

Posteriormente, foram sendo integrados outros instrumentos ao Sistema Nacional de Emprego: em 1994, o Programa de Geração de Emprego e Renda e a criação das comissões estaduais e municipais de emprego; e em 1995 as ações específicas do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), que em 2003 foi transformado no Plano Nacional de Qualificação (PNQ), todos financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Neste ano o Sistema Nacional de Emprego completou 40 anos de existência e na comemoração realizada no auditório do ministério no dia 01 de outubro, o então ministro Manoel Dias ressaltou a importância da instituição, que segundo dados do ministério, atendeu a 100 milhões de trabalhadores, intermediou 82 milhões de vagas e inseriu no mercado de trabalho 13 milhões de trabalhadores nos 40 anos. Assinou ainda como um de seus últimos atos como ministro do trabalho, o projeto de lei que prevê a padronização do SINE.

#### 1.4.2 Programa Seguro-Desemprego

Considerado um dos mais expressivos instrumentos de proteção social e de garantia de renda em termos de volume de recursos e número de beneficiários, o Programa Seguro-Desemprego atende hoje a uma média de 8,4 milhões de trabalhadores por ano. (MTE, 2014).

Sua origem está na constituição de 1946, que faz a primeira referência sobre a assistência aos desempregados no Brasil. O artigo nº 157 discorre que a legislação do trabalho e da previdência social obedecerá alguns preceitos que visem à melhoria da condição dos trabalhadores. Dentre esses estão, o salário mínimo, a jornada de trabalho diária, repouso semanal, férias anuais, e o inciso XV trata da assistência ao desempregado. Porém, nesse período há apenas a referência ao programa. (BRASIL, 1946).

Em 1965, a legislação avança no sentido de instituir o cadastro de admissões e dispensa de empregados, pela Lei nº 4.923, de 26 de dezembro de 1965. (BRASIL, 1965) Porém, é somente no ano de 1971, por meio da Lei nº 5.737, de 22 de novembro, no artigo 5º que ocorre a previsão de pagamento ao trabalhador desempregado. (BRASIL, 1971).

§ 1º A assistência a que se refere este artigo será prestada pelas Delegacias Regionais do Trabalho e consistirá num auxílio em dinheiro, não excedente de 80% (oitenta por cento) do salário-mínimo local devido, até o prazo máximo de 6 (seis) meses, a partir do mês seguinte àquele a que corresponder o número de meses computados no cálculo da indenização paga na forma da legislação trabalhista, observadas as bases que forem estabelecidas no regulamento, dentro das possibilidades do Fundo de que trata o artigo 6º. (BRASIL, 1971)

Todavia, segundo Chahad (2009) esse benefício veio integrar definitivamente o sistema de proteção social aos trabalhadores brasileiros, com a edição do Decreto Lei 2.284, de 1986, cujo objetivo central foi o de propor um plano de estabilização de preços. O desenho proposto contemplou os requisitos contidos nos programas existentes no cenário internacional, tendo por finalidade prover assistência temporária aos trabalhadores do setor privado involuntariamente desempregados. (BRASIL, 1986).

E, segundo o mesmo autor, o Programa Seguro-Desemprego ganhou notoriedade incorporando-se definitivamente ao sistema de proteção efetiva aos desempregados involuntários, através da Lei 7.998/90, a qual regulamentou as



proposições constitucionais. Conforme já explicitado anteriormente, esta Lei foi a que constituiu, de fato, um fundo autônomo voltado para o financiamento do seguro-desemprego, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de natureza contábil, e proveniente da arrecadação do PIS e do PASEP. (CHAHAD, 2009, p. 106).

Essa redação foi modificada pela Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, com o intuito de incluir ações integradas ao benefício e definir o prazo deste, conforme artigos abaixo. (BRASIL, 1994).

Art. 1º O programa do seguro-desemprego tem por finalidade:

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

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

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

Chahad afirma que apesar do surgimento relativamente recente, especialmente para os padrões internacionais verificados nos países industrializados, a dimensão do programa brasileiro do seguro-desemprego não deve ser considerada de pouca significância. Pois os gastos do SD com relação ao PIB no Brasil são maiores que em países desenvolvidos, com mercados de trabalho já consolidados, com baixa proteção ao emprego, como Inglaterra e Estados Unidos; é semelhante ao de países desenvolvidos com maior proteção ao emprego como o Japão, ou de características econômicas parecidas como a Austrália, e bem menores que países com forte *Welfare State* como, por exemplo, a Dinamarca. (CHAHAD, 2009, p. 107).

No ano de 2014, o programa atendeu em torno de nove milhões de trabalhadores desempregados, se contabilizarmos todas as modalidades do seguro, que são: trabalhador formal, pescador artesanal, trabalhador resgatado, empregado doméstico e bolsa qualificação. Segue abaixo número de trabalhadores beneficiados com o PSD e seus respectivos valores desde sua criação.

**Quadro 1**  
Evolução do Programa Seguro-Desemprego - Trabalhador Formal

<b>Ano</b>	<b>Total de requerentes</b>	<b>Total de segurados</b>	<b>Taxa de habilitação</b>	<b>Valor emitido (valor em real)</b>
<b>1986</b>	204.324	150.741	73,78%	81.672,61
<b>1990</b>	3.099.910	2.806.820	90,55%	353.717.946,74
<b>1994</b>	4.090.975	4.031.230	98,54%	1.547.497.917,88
<b>1998</b>	4.398.302	4.357.528	99,07%	4.056.869.881,86
<b>2002</b>	4.884.001	4.803.535	98,35%	5.677.882.289,93
<b>2006</b>	5.857.041	5.749.511	98,16%	10.302.100.879,07
<b>2010</b>	7.593.338	7.439.915	97,98%	19.884.749.529,02
<b>2014</b>	8.553.755	8.165.234	95,46%	31.893.143.877

Fonte: MTE (2015). Elaboração própria<sup>5</sup>

As mudanças ocorreram desde o início do governo do Partido dos Trabalhadores e, no início do ano de 2015, o governo mudou as regras para o requerimento do benefício do seguro-desemprego. Estabeleceu que para ter direito ao benefício o trabalhador deve trabalhar no mínimo 12 meses nos últimos 18 meses quando estiver recebendo o seguro pela primeira vez, e no mínimo 9 meses nos últimos 12 meses quando receber pela segunda vez o benefício, a partir da terceira vez para o recebimento vale a regra antiga, onde o trabalhador precisa trabalhar apenas 6 meses.

**Quadro 2**  
Regras do Programa Seguro-Desemprego de acordo com a MP 665/2014

<b>Solicitação</b>	<b>Crítérios para direito ao seguro-desemprego</b>	<b>A publicação da medida provisória trouxe alteração na norma legal?</b>
Primeira solicitação	Ter recebido salários por pelo menos dezoito meses nos últimos 24 meses anteriores à data da dispensa.	Sim. Anteriormente era exigido seis meses trabalhados nos últimos 36 meses, independente do número de vezes que o trabalhador retornou ao benefício.
Segunda solicitação	Ter recebido salários por pelo menos doze meses nos últimos dezesseis meses anteriores à data da dispensa.	
Terceira solicitação em diante	Ter recebido salários nos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa	Não. Os critérios exigidos na norma anterior foram preservados, ou seja, a partir do terceiro retorno ao programa seguro-desemprego, são exigidos seis meses de trabalho em um período de 36 meses.

Fonte: BORGES; FERNANDES, 2015.

<sup>5</sup> Dados estatísticos série histórica. disponível em [http://portal.mte.gov.br/seg\\_desemp/seguro-desemprego-dados-estatisticos-serie-historica-1.htm](http://portal.mte.gov.br/seg_desemp/seguro-desemprego-dados-estatisticos-serie-historica-1.htm)

Segundo Borges e Fernandes, se as novas regras fossem aplicadas em 2014, o quantitativo de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego passaria de 8.553.755 para 6.280.148. O número de trabalhadores que não preencheriam os critérios exigidos pela medida provisória seria de 2.273.607. Em termos financeiros, o número de 2,2 milhões de trabalhadores corresponde à redução estimada de R\$ 8,9 bilhões.

Além da reformulação no Programa Seguro-desemprego, e diante do aumento crescente de trabalhadores atendidos pelo programa, o atual governo iniciou no ano de 2011, uma ampla discussão sobre mudanças no escopo do programa quanto à integração com a educação profissional.

A questão foi discutida na Comissão de Assuntos Sociais do Senado conforme explicitou Eliezer Pacheco, Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (MEC), à época, *“a exigência de qualificação visava reduzir a reincidência hoje verificada na concessão do benefício. Cerca de um terço dos beneficiários do seguro-desemprego são reincidentes e o número de segurados é superior ao número de desempregados”*. (PACHECO, 2011).

No ano de 2011, o governo criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513, que vinculou em seu artigo 14, a possibilidade de condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. Este é o ponto mais alto da reforma que a educação profissional vem passando nos últimos anos, conforme será descrito no próximo capítulo.

## 2 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NOS ÚLTIMOS 20 ANOS

Desde o primeiro mandato, o Partido dos Trabalhadores, promoveu diversas mudanças na condução das políticas públicas no Brasil, e as consequências no mercado de trabalho foram positivas, conforme afirma Oliveira (2015).

O mercado de trabalho brasileiro apresentou uma nova dinâmica, que se tornou mais evidente a partir de 2006: o desemprego se reduziu substancialmente, a formalização dos vínculos empregatícios expandiu-se vigorosamente, o rendimento médio real do trabalho cresceu e a desigualdade de renda diminuiu. (OLIVEIRA, 2015, p. 139).

Temos como exemplo o Programa Bolsa-Família e a Política de Valorização do Salário Mínimo, que foram fundamentais na diminuição da desigualdade de renda. Outro ponto importante foi o crescimento do emprego no país que, segundo dados da RAIS, foram criados dois milhões de empregos formais no período de 2004 a 2011.

Essa formalização no mercado de trabalho trouxe significativas mudanças para o Programa Seguro-Desemprego, pois com o aumento do número de beneficiário, houve o consequente aumento dos custos do programa, que são calculados a partir do salário mínimo.

O governo do Partido dos Trabalhadores foi muito criticado por dar ênfase à criação de políticas assistencialistas ou de transferências de renda, que podem ser denominadas de distributivas por Frey (2000), caracterizada como política que distribui vantagens, sem acarretar custo direto a outros grupos e que beneficiam um grande número de pessoas.

Dentro das políticas de emprego, o Programa Seguro-Desemprego, seria denominado como uma política passiva, sendo necessária a articulação a uma política ativa de emprego como, por exemplo, a educação ou qualificação profissional. Sabe-se, porém que desde a criação do PSD existe a previsão de integração das políticas de emprego. Contudo, esta integração não ocorre, embora tenham existido inúmeras tentativas de combinar as políticas passivas com ativas em busca de diminuir a reincidência no programa.

Há uma grande reforma ocorrendo na área de educação profissional, e existem diversas interpretações de quando foi iniciada essa reforma, conforme afirma Castioni e Andrade.

Entre as diversas iniciativas protagonizadas por esses dois governos figura o tema da educação profissional como importante ponto de inflexão de ambos os lados. O governo de FHC atribui a si o fato de ter colocado o tema da educação profissional na agenda da sociedade ao permitir uma expansão nas regiões onde havia carência de oferta. O governo Lula, ao contrário, afirma que a verdadeira expansão está sendo feita agora quando se completa o primeiro centenário das escolas técnicas. (CASTIONI; ANDRADE, 2010, p. 110).

O presente capítulo buscará descrever em linhas gerais as políticas de educação profissional no âmbito do Ministério do Trabalho e Ministério da Educação e onde elas se encontram com foco principal às mudanças nos últimos 20 anos. O atual governo promoveu inicialmente mudanças nos programas de qualificação existentes no Ministério do Trabalho e Emprego, e em seguida iniciou a mudança no marco legal da Educação Profissional, no âmbito do Ministério da Educação.

## **2.1 Programas de Qualificação Profissional**

No Brasil, a qualificação profissional se constitui como um tema central na área de políticas públicas da atualidade. O principal objetivo da qualificação profissional é aumentar o potencial de empregabilidade do trabalhador, propiciando a construção de uma trajetória profissional sólida que possibilite sua permanência no mercado de trabalho.

Todos os países hoje considerados desenvolvidos, em algum momento de suas trajetórias rumo a essa condição, concederam prioridade à formação de uma força de trabalho competente para enfrentar os desafios impostos pela concorrência e pelo progresso técnico. Alguns começaram a fazê-lo no final do século XVIII, mas foi na centúria seguinte que o fenômeno se generalizou. (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 7).

As primeiras políticas de qualificação profissional implementadas no Brasil, remontam à década de 1960, por meio do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO) criado, em dezembro de 1963 de acordo com o Decreto-Lei n.º 53.324 no âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC), que tinha por objetivo preparar mão de obra especializada para a indústria através de cursos volantes e também nas próprias empresas. O referido programa foi criado para durar apenas vinte meses, mas permaneceu durante quase vinte anos. No ano de 1975, o

PIPMO foi transferido para alçada do Ministério do Trabalho, que havia sido criado recentemente. (CASTIONI, 2002, p.182)

Todavia, as políticas de qualificação profissional somente ganharam força no ano de 1996, quando ocorreu a primeira regulamentação quanto à utilização de recursos do FAT para execução de ações de qualificação profissional, por meio da resolução nº 126 do CODEFAT. Esta resolução aprovava a utilização dos recursos entre os anos 1997 e 1999, porém, no final do prazo a resolução nº 216 de 14 de setembro de 1999, autorizou o repasse para continuação das ações.

No período que compreende a criação do FAT em 1990 e 1995, notadamente nos anos de 1993 e 1994, houve algumas iniciativas importantes no terreno da formação profissional. Os contornos atuais do programa foram dados no primeiro governo FHC com a chegada de dois técnicos do SENAI, Nassim Gabriel Mehedeff e Elenice Monteiro Leite, que reorganizaram a SEFOR e o PLANFOR. (CASTIONI, 2010, p. 193)

No ano de 1998, pela resolução nº 194 do CODEFAT, ocorreu a referência ao funcionamento do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), e de sua execução por meio de convênios com as Secretarias Estaduais do Trabalho, que promoveriam parcerias com instituições governamentais e não governamentais para sua implementação. Seus principais objetivos são descritos nesta resolução.

Art. 2º O PLANFOR tem o objetivo de construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, de modo a qualificar ou requalificar, a cada ano, articulado à capacidade e competência existente nessa área, pelo menos 20% da PEA - População Economicamente Ativa, maior de 14 anos de idade, com vistas a contribuir para:

- a) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- b) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- c) elevação da produtividade, da competitividade e renda. (CODEFAT, 1998).

Cêa (2006) destaca que os preceitos fundamentais da concepção de educação profissional que fundamentou o PLANFOR são: negação da dicotomia entre educação básica e educação profissional; formação do trabalhador que reunisse ao mesmo tempo condições para o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos que o tornassem cidadão, competente e consciente; valorização dos saberes adquiridos nas experiências de trabalho. (CÊA, 2006, p. 230)

Durante seu período de existência, o PLANFOR deixou um expressivo saldo: por exemplo, entre 1995 e 2002, o Plano subtraiu ao FAT cerca de 2,7 bilhões de reais para o desenvolvimento de ações de qualificação profissional que atingiram algo em torno de 20,7 milhões de trabalhadores, tarefa que envolveu mais de 2 mil entidades, sendo a grande e expressiva maioria delas do setor privado, incluindo os segmentos empresarial, sindical e comunitário (CÊA, 2006, p. 231).

Apesar de atingir a um número expressivo de pessoas, o PLANFOR sofreu inúmeras críticas sobre seus resultados, pois não alcançou dois principais objetivos do programa: a elevação de escolaridade e a integração das ações do Sistema Público de Emprego.

O PLANFOR foi um programa massivo de qualificação profissional, que abarcou um conjunto muito amplo de opções, mas não atingiu seu objetivo principal: articular a qualificação profissional com o sistema educacional, contribuindo, assim, para a consistente elevação da escolaridade dos trabalhadores. (CASTIONI, 2013, p. 29)

No ano de 2003, o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ) pela resolução nº 333 do CODEFAT. Foi instituído com o objetivo de promover a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho e a articulação das ações de qualificação profissional do Brasil. O PNQ se diferencia do PLANFOR em suas diretrizes, pois compreende a qualificação como construção social, que transcende a formação técnica e se baseia em uma perspectiva educativa mais ampla, estimulando o exercício da cidadania. (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 240).

O PNQ também introduziu uma nova forma de execução, a primeira por meio dos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), que celebram convênio com as Secretarias Estaduais do Trabalho; o segundo são os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), que contempla a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnicos e tecnologias e são executados por instituições governamentais e não governamentais; e por último o Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ) que visam atender a demandas emergenciais.

O PNQ teve as mesmas dificuldades de integração das políticas de emprego, além de identificar que muitos trabalhadores realizaram cursos que estavam desatrelados de suas ocupações ou trajetória profissional.

Os trabalhadores que frequentaram os cursos do PNQ relataram que a procura pelos cursos foi, principalmente, a possibilidade de aumentar as chances de

inserção no trabalho, particularmente entre os mais jovens e os que buscavam o primeiro emprego.

Entretanto, a efetividade dos cursos foi baixa, apenas 20% passaram a trabalhar na área do curso, o que demonstra a falta de orientação profissional neste processo. Além de alguns dados afirmarem que este modelo de qualificação não altera a possibilidade de ingresso do trabalhador no mercado, pois a metade dos alunos que realizaram cursos do PNQ não permaneceu ocupada no ano de 2007. (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

A educação ou qualificação profissional tem seu histórico principal no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, entretanto nos últimos anos houve muitas mudanças de foco e de legislação que altera esse quadro e levou as ações de educação profissional para o âmbito do Ministério da Educação, conforme será descrito a seguir.

## **2.2 Reforma da Educação Profissional**

O termo “Educação Profissional” é genérico e que segundo Christophe (2005) abrange vasta gama de processos educativos, de formação e de treinamento em instituições e modalidades variadas.

Os termos educação profissional, ensino técnico, ensino profissionalizante, formação profissional, capacitação profissional e qualificação profissional costumam ser utilizados indistintamente na literatura e na prática. Referem-se tanto ao ensino ministrado nas instituições públicas e escolas regulares quanto a quaisquer processos de capacitação da força de trabalho, de jovens e adultos, ministrados por uma ampla variedade de cursos técnicos, de formação ou de treinamento, com natureza, duração e objetivos diferenciados. (CHRISTOPHE, 2005, p. 02).

Todavia, no âmbito do Ministério da Educação há a prevalência do termo educação profissional em detrimento de qualificação profissional na reformulação das legislações.

Para alguns autores a reforma da educação profissional tem seu principal marco jurídico-normativo na criação do Decreto nº 2.208, de abril de 1997, que descreve os objetivos, define níveis de educação profissional e trata da organização curricular da Educação Profissional. (BRASIL, 1997). Porém, o mesmo decreto separou o ensino médio do ensino técnico. O que foi modificado logo no início do governo Lula que revogou o decreto acima citado, possibilitando a integração entre



ensino médio e ensino técnico, por meio do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. (BRASIL, 2004).

Em seguida, no ano de 2005, foi instituída a Lei nº 11.195, que revogou a proibição da ampliação da rede federal. Esta lei iniciou o processo que culminaria na formação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no ano de 2008, por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. (BRASIL, 2008).

De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2010, o Ministério da Educação entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas. O MEC investiu mais de R\$ 3,3 bilhões entre os anos de 2011 e 2014, na expansão da educação profissional. Das 208 novas unidades previstas para o período, todas entraram em funcionamento, totalizando 562 escolas em atividade. São 38 Institutos Federais presentes em todos estados, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. (MEC, 2015).

Com a criação e ampliação da rede federal, o governo demonstrou que a Educação Profissional é prioridade nas políticas públicas implementadas no país. As diretrizes e bases da educação profissional foram estabelecidas pela Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008, dando nova redação ao art. 39. (BRASIL, 2008).

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.

§ 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino.

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos:

- I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II – de educação profissional técnica de nível médio;
- III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

A Lei trata ainda da organização dos cursos por eixos tecnológicos, e estabelece que a educação de jovens e adultos deva articula-se, preferencialmente, à Educação Profissional.

O ponto mais alto desta reforma ocorreu no ano de 2011, quando o primeiro governo da Presidente Dilma, dando continuidade à política de expansão da educação profissional, criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. O

programa tem por finalidade ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Todavia, o Pronatec é uma tentativa de amalgamar um conjunto de iniciativas de educação profissional preexistentes, originariamente, desenhadas como programas isolados e com lógica própria, ele não se resume a pagamento de bolsas para participar de cursos de qualificação, como ficou conhecido por muitos. O desafio do programa é trabalhar as iniciativas de forma integrada. (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p.32)

O programa é parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, com foco na dissolução das maiores dificuldades, como a inserção e permanência no mundo do trabalho, a falta de recursos, a falta de qualificação, e de escolaridade do trabalhador. Para tanto, o Pronatec, pretende integrar ações de assistência temporária, qualificação profissional e elevação da escolaridade, constituindo-se em instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão social e produtiva, e de promoção da cidadania.

O Pronatec surge como uma solução para atender a demanda por toda a qualificação profissional e de expansão da rede. No que se refere à oferta, o grande mérito do Pronatec é conseguir estruturar um extenso sistema de ofertantes, por meio de redes públicas e privadas (Sistema S) e de escolas técnicas estaduais que têm tradição na formação profissional – que são redes que podem ser gerenciadas. (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 34)

O programa tem um grande desafio, que é a integração de diversos ministérios com o objetivo de captar o público alvo para a qualificação profissional, e ao mesmo tempo construir parcerias com instituições de educação profissional para capacitar este público. A captação tem como principal foco, selecionar beneficiários de programas de assistência financeira ou beneficiários atendidos por outras políticas públicas, como o Programa Seguro-Desemprego, Programa Bolsa-Família, alunos da rede pública de ensino médio, egressos do exército e aeronáutica, populações do campo, jovens em medida socioeducativa, dentre outros.

A maior dificuldade não é a oferta de vaga, que é viabilizada pela estrutura já existente, mas a captação das pessoas. A captação de alunos é então o maior desafio da Bolsa-Formação, pois visa atender a um público historicamente excluído. Muitos acham que não vão conseguir fazer o curso, que não vai valer a pena e que não irá mudar sua condição de vida. Esses elementos, que são de ordem subjetiva, dificultam o processo de atração para os cursos. (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 38)

Após a captação, o público é encaminhado a um curso do Pronatec, de acordo com seu histórico pessoal e profissional. Esta integração caracteriza a Bolsa Formação Trabalhador, que integra beneficiários de outros programas, geralmente, de uma política passiva ou de transferência de renda, com uma política ativa, como por exemplo, a qualificação profissional.

Cabe ressaltar que com após a criação do Pronatec, houve modificação na Lei nº 7.998, que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), incluindo os programas de educação profissional no rol de financiamento do FAT, possibilitando assim a utilização dos recursos oriundos do fundo fora do Ministério do Trabalho.

Art. 10. É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. (BRASIL, 2011).

O Pronatec é uma tentativa de reconfigurar as ações de qualificação profissional no Brasil, em que o Ministério da Educação se insere como ofertante de cursos de formação inicial e continuada, formação técnica e tecnológica, por meio das redes federais e estaduais de educação profissional e em parceria com o Sistema “S” e instituições privadas, tendo o Ministério do Trabalho e outros órgãos como responsáveis por organizar a demanda de trabalhadores para a qualificação.

Nos primeiros anos de implementação, o Pronatec alcançou números consideráveis, matriculou, conforme a meta, oito milhões de trabalhadores de 2011 a 2014 segundo dados do Ministério da Educação. Todavia o fator agravante é o índice de evasão dos cursos, que gira em torno de 50% dos matriculados. (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 56).

Muitos argumentos são utilizados, desde o perfil do público que é trabalhador e tem baixa escolaridade, tendo dificuldade em acompanhar os cursos, até a dificuldade de articulação entre as instituições ofertantes da educação profissional, com as instituições demandantes responsáveis por captar o público alvo.

São diversas as situações, como por exemplo, o público do Programa Bolsa-Família que segundo dados o Ministério do Desenvolvimento Social, completou o número de 1,57 milhão de beneficiários participantes do Pronatec de 2012 a 2014, e afirmam ainda que a empregabilidade dos beneficiários teve aumento de 120% com a realização do Pronatec. (site MDS).

Diferentes são os resultados do Programa Seguro-Desemprego, pois a condicionalidade do beneficiário do PSD ao Pronatec mostrou-se inócua até o momento. No ano de 2014 a proporção de pré-matriculados foi de apenas 2,5% dos trabalhadores reincidentes no programa, e o número de matriculados no curso foi de 82.464 trabalhadores de um total de 4.798.509 trabalhadores reincidentes no programa. (MTE, 2014).

Em relação ao Pronatec, o MEC efetuou uma alteração, regra de sistema (máquina de estado), porém não comunicou ao MTE/Dataprev a tal modificação. Essa situação impactou negativamente na quantidade de cursos disponíveis para encaminhamentos e também no controle do número de Protocolo que associa a matrícula do segurado. (MTE, 2014)

De acordo com a descrição exposta, percebe-se a dificuldade na articulação entre os ministérios da educação e do trabalho na integração do Programa Seguro-Desemprego com o Pronatec. (MTE, 2014).

Em meio às críticas do alto índice de evasão do Pronatec, o Ministério da Educação continuou a reforma do marco legal da educação profissional, detalhando as formas de organização dos cursos por meio do Decreto nº 8.268, de 18 de junho de 2014, que modifica o Decreto 5.154 de 23 de julho de 2004. O referido decreto ressalta a importância de continuidade na formação, e inclui a forma de organização dos cursos por meio de trajetórias de formação e itinerários formativos, conforme descrito nos artigos 1º e 2º do art. 39 da LDB. (BRASIL, 2014).

§ 1º Os cursos e programas da educação profissional de que tratam os incisos I e II do caput serão organizados por regulamentação do Ministério da Educação em trajetórias de formação que favoreçam a continuidade da formação.

§ 2º Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se itinerários formativos ou trajetórias de formação as unidades curriculares de cursos e programas da educação profissional, em uma determinada área, que possibilitem o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos.

Cabe ressaltar que no período da pesquisa o Ministério da Educação promoveu uma Oficina de Construção dos Itinerários Formativos<sup>6</sup>, com o objetivo de criar uma linha comum entre as instituições demandantes do Pronatec, que são os ministérios envolvidos, e as instituições ofertantes: Rede federal, estadual, e municipal de EPT; SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, e Instituições privadas. Na oficina foram descritas as potencialidades da construção dos Itinerários Formativos:

---

<sup>6</sup> Durante a pesquisa participei da Oficina que foi realizada no período de 03 a 06 de novembro do ano de 2014 no Instituto Federal de Brasília e reuniu representantes das instituições de educação profissional e ministérios envolvidos.

- Organiza-se por eixos tecnológicos.
- Reporta-se à Classificação Brasileira de Ocupações.
- Estabelece articulação entre cursos, inclusive de níveis distintos.
- Potencializa trajetórias de formação alinhadas às necessidades dos sujeitos.
- Regulariza a mobilidade dos sujeitos ao longo da formação e os processos de certificação.
- Otimiza a capacidade de oferta da instituição.
- Favorece a integração dos conhecimentos e a formação integral.

Os últimos anos foram de extrema relevância para a área de educação profissional. De início houve a regulamentação das formas de ensino, em seguida a ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, e por último a criação do Pronatec com o intuito de integrar as ações de educação profissional. O Pronatec organizou uma rede altamente qualificada de instituições de educação profissional e, ao mesmo tempo, vem estruturando a rede de captação do público alvo, priorizando os públicos atendidos por políticas sociais.

O Ministério da Educação assumiu o protagonismo da educação profissional, e construiu nos últimos anos diversos norteadores e diretrizes da modalidade. Também formulou catálogos dos cursos de Formação Inicial e Continuada, Cursos Técnicos e Cursos Tecnólogos, possibilitando a construção da trajetória profissional dos trabalhadores por meio de itinerários formativos e profissionais dando maior efetividade aos cursos. Porém, cabe ressaltar que a desarticulação entre os diversos ministérios e as instituições de ensino ainda persistem assim como nas tentativas anteriores de integração das políticas de educação profissional.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa utiliza principalmente a abordagem qualitativa, que segundo Creswell é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve as questões e os procedimentos que emergem, os dados tipicamente coletados no ambiente do participante, a análise dos dados indutivamente construída a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados. (CRESWELL, 2010, p. 26).

Todavia, cabe ressaltar que a pesquisa utilizou também a abordagem quantitativa na análise dos dados, com o intuito de dar uma visão geral do público pesquisado, portanto podemos considerar que a presente pesquisa utilizou-se da abordagem quali-quantitativa que segundo Creswell (2010) pode-se obter mais *insights* com a combinação das pesquisas qualitativa e quantitativa do que com cada uma das formas isoladamente, seu uso combinado proporciona uma maior compreensão dos problemas da pesquisa.

Foram pesquisados trabalhadores beneficiários do Programa Seguro-Desemprego, e agentes de atendimento do SINE no Distrito Federal. Objetivou-se pesquisar aspectos da realidade que não podem ser quantificados, por isso centrou-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações existentes no ambiente da pesquisa.

Na pesquisa qualitativa os dados são predominantemente descritivos, e o material obtido nessas pesquisas é rico em descrição de pessoas, situações e acontecimentos. Todos os dados da realidade são considerados importantes. A preocupação com o processo é muito maior que o produto. (LUDKE, 2013).

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1999, p. 43).

Antônio Carlos Gil considera importante fazer agrupamentos por níveis de pesquisa, cita então três tipos de pesquisa: exploratória, descritiva e explicativa. As pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão

geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. As descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, uma das características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. E as pesquisas explicativas são aquelas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão e o porquê das coisas. (GIL, 2011, p. 27).

Consideramos que para compreender os fatores que justificam a reincidência do trabalhador no PSD, precisamos inicialmente descrever a realidade em que os atores estão inseridos, utilizando também a pesquisa descritiva. Cabe ressaltar, que temos o conhecimento de que a pesquisa explicativa é delicada e aumenta o risco de cometer erros.

O referido autor considera importante ainda caracterizar o delineamento da pesquisa, que são os procedimentos adotados para a coleta de dados. No presente estudo, consideramos para a coleta o Estudo de Campo, que se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer e aprofundar as questões de um grupo específico. Ressalta ainda a interação de seus componentes, mais do que a distribuição das características da população segundo determinadas variáveis. (GIL, 2011, p.55).

Cabe ressaltar a necessidade do pesquisador se conscientizar que seu olhar é condicionado no ambiente da pesquisa, e perceber os limites da observação, que sofre influência do contexto.

### **3.1 Instrumentos Metodológicos**

A pesquisa buscou analisar a implementação do Programa Seguro-Desemprego por meio de dois principais atores: o beneficiário do programa e os agentes de atendimento dos postos do SINE. O objetivo da pesquisa foi de compreender quais fatores justificam a reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego, analisando a trajetória profissional dos mesmos, e a atuação dos agentes de atendimento do SINE na implementação do programa. Na pesquisa

realizada pela UnB, com o objetivo de avaliar o a atuação do SINE, é ressaltada a importância de se conhecer os diversos atores do processo.

Conhecer os diversos envolvidos torna possível entender os possíveis desequilíbrios e incompatibilidades entre a lógica do usuário, do atendente e da instituição. Esses desequilíbrios podem aparecer sob a forma de indicadores críticos tais como tempo de espera, reclamações dos usuários, erros, retrabalho entre outros. Assim, a interface entre a atividade de trabalho dos funcionários e o comportamento do usuário constitui o centro a partir do qual podem ser recuperados os elementos explicativos das situações problemáticas de atendimento, bem como suas consequências para os funcionários; para os usuários e para a organização. (CDT/UnB, 2010, p. 12)

Conhecer os atores nos dá condições de encontrar evidências sobre a implementação do programa. A pesquisa de campo foi então dividida em duas fases: a primeira em que foram realizadas as observações das agências, e as entrevistas com os agentes de atendimento do SINE; e a segunda em que foram entrevistados os trabalhadores reincidentes no Programa Seguro-Desemprego. Com relação aos agentes de atendimento buscou-se compreender as rotinas existentes nas agências, e as principais dificuldades de implementação do PSD. E com relação aos trabalhadores objetivou-se descrever os perfis profissionais e a participação no programa em busca de elementos que justificassem a reincidência.

### 3.1.1 Agências do SINE

Inicialmente foi realizado contato com três agências do SINE: Ceilândia Norte, Ceilândia Sul e Riacho Fundo II. Foram escolhidas agências que tivessem características diversas quanto ao tamanho e a localidade. Outro ponto relevante para a escolha do posto foi a proximidade com os *Campi* do Instituto Federal de Brasília, pois pretende-se estabelecer, futuramente, parceria entre as instituições.

As agências do SINE estão subordinadas às Secretarias do Trabalho dos Estados, que implementam as políticas de emprego orientadas pelo Ministério do Trabalho. Nas três agências pesquisadas os gerentes abriram o espaço para a realização da pesquisa, e colocaram-se a disposição para colaborar nos procedimentos de coleta de dados.

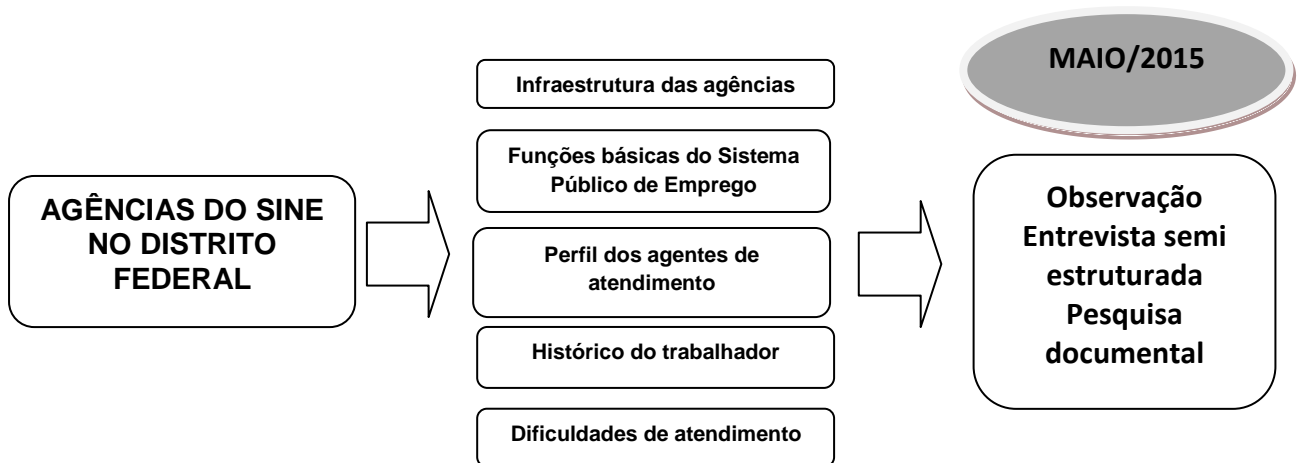
Entretanto, na agência de Ceilândia Norte, não foi possível a realização das entrevistas devido ao número alto de atendimentos realizados por dia. Com isso, na



agência de Ceilândia Norte foram realizadas somente as observações. Todavia, nas agências de Ceilândia Sul e Riacho Fundo II foram aplicados todos os instrumentos previstos na pesquisa.

Nas agências foram observadas a infraestrutura, as funções básicas do Sistema Público de Emprego, os atendimentos, o histórico do trabalhador, e as dificuldades de implementação. Para conclusão desse objetivo foram utilizadas as técnicas de observação, entrevista e pesquisa documental.

**Figura 1**  
Fluxo de aplicação dos instrumentos com os agentes



Fonte: Elaboração própria

A técnica utilizada nesta fase foi a observação participante, que se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seu próprio contexto. (MINAYO, 1999). Foram realizadas observações dos atendimentos, das rotinas das agências e atividades desenvolvidas no local com vistas ao atendimento do trabalhador.

A observação participante consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada. Neste caso, o observador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo. Daí por que se pode definir observação participante como a técnica pela qual se chega ao conhecimento da vida de um grupo a partir do interior dele mesmo. (GIL, 2011).

Além das observações, também foram realizadas entrevistas semi estruturadas com cinco agentes de atendimento dos postos do SINE. Essas

entrevistas foram realizadas ao longo das semanas de inserção no campo de pesquisa. Foi disponibilizada uma mesa reservada para a realização das entrevistas.

Quanto à construção dos instrumentos de coleta, foram utilizados roteiros a partir dos modelos de Lakatos e Marconi. A autora descreve que a observação ajuda o pesquisador a identificar e a obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento. E que as entrevistas são consideradas por muitos autores como instrumento de excelência da investigação social. (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 174).

O roteiro de observação teve por objetivo a descrição das rotinas existentes nos postos do SINE. O instrumento teve no cabeçalho o local, a data e o horário da observação.

**Quadro 3**  
Questões norteadoras para as observações

<b>QUESTÕES</b>
<b>O fluxo de atendimentos dos postos</b>
<b>A quantidade de atendimentos</b>
<b>O tempo dos atendimentos</b>
<b>A eficácia dos sistemas para os agentes</b>
<b>Qualidade dos atendimentos</b>
<b>Discricionariedade dos agentes de atendimento</b>

Fonte: Elaboração própria

O objetivo das entrevistas com os agentes de atendimento foi de conhecer a atuação dos implementadores do Programa Seguro-Desemprego no SINE, e identificar as estratégias utilizadas na execução do programa. Diante das informações coletadas, foi possível descrever o perfil dos agentes de atendimento nas agências pesquisadas, e também as especificidades da atuação de cada um deles. Seguem abaixo as questões norteadoras.

**Quadro 4**  
Questões norteadoras das entrevistas dos agentes do SINE

<b>QUESTÕES</b>
<b>Grau de escolaridade</b>
<b>Tempo de atuação no SINE</b>
<b>Servidor ou comissionado</b>
<b>Principais demandas do SINE</b>
<b>Instrumentos de atendimentos (sistema, fichas, etc)</b>
<b>Principais dificuldades no atendimento dos segurados</b>
<b>Condicionabilidade do trabalhador segurado ao Pronatec</b>
<b>Sugestões de melhoria nas políticas de emprego para o Sine</b>

Fonte: Elaboração própria

Essas informações possibilitaram as inferências e conjecturas sobre a atuação dos agentes de atendimento do SINE na implementação do Programa Seguro-Desemprego no Distrito Federal.

### 3.1.2 Trabalhadores reincidentes

Quanto às entrevistas dos trabalhadores, inicialmente, foi planejado o agendamento para aplicação do instrumento. Os agentes faziam a seleção dos trabalhadores, com os pré-requisitos da pesquisa (beneficiário do PSD e reincidente no programa), no Portal Mais Emprego<sup>7</sup>. Com posse das informações a pesquisadora realizou as ligações aos trabalhadores explicando o objetivo da pesquisa e convidando-os para as entrevistas. Entretanto, essa estratégia não teve sucesso, pois a maioria dos telefones cadastrados não existia ou não era da pessoa indicada. Somente uma entrevista dos 10 trabalhadores entrevistados foi realizada por agendamento.

Por sugestão dos agentes, as entrevistas foram realizadas durante a habilitação dos trabalhadores ao Programa Seguro-Desemprego. No momento em que o agente realizava o atendimento, havia a checagem dos pré-requisitos da pesquisa, e ao cumprir esses, o trabalhador era perguntado se gostaria de participar da pesquisa após o atendimento.

Os registros foram feitos durante e após as entrevistas. Foram registrados os principais pontos, durante a entrevista, e complementadas as informações e impressões após a realização da mesma.

A pesquisadora decidiu por não realizar a gravação das entrevistas, porque os trabalhadores poderiam sentir-se intimidados, já que foram ao SINE com outro objetivo, e porque aquele seria o primeiro contato entre ambas as partes (entrevistado e entrevistador).

A entrevista foi o principal instrumento utilizado para a pesquisa com os dez trabalhadores selecionados nos postos do SINE, as outras informações foram coletadas a partir do cadastro dos trabalhadores no Portal Mais Emprego, sistema que é utilizado pelos agentes de atendimento. Segundo Gil a entrevista é:

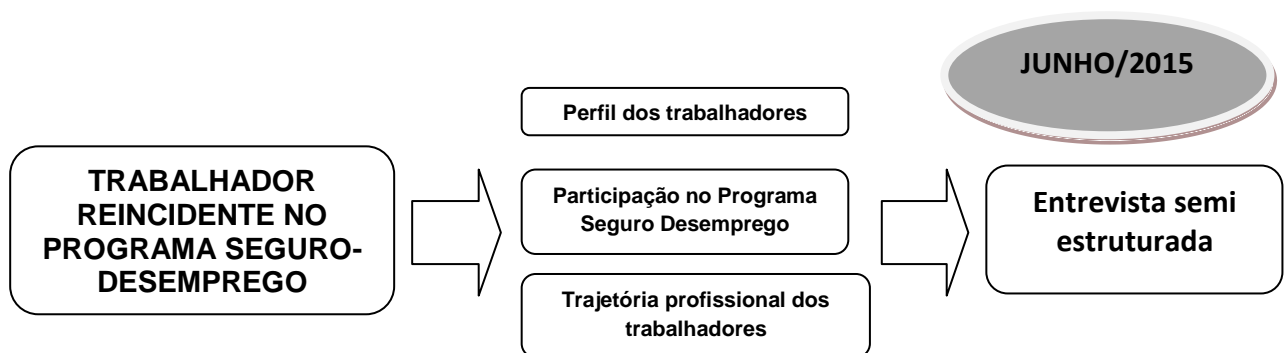
---

<sup>7</sup> O Portal Mais Emprego é o sistema de integração das políticas de emprego. O MTE iniciou sua implementação no ano de 2010.

Enquanto técnica de coleta de dados, bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes. (GIL, 2011, p. 109).

Para as entrevistas, foram traçados objetivos que possibilitassem a identificação do histórico pessoal e profissional dos trabalhadores, na busca de elementos que propiciam a reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego.

**Figura 2**  
Fluxo de aplicação dos instrumentos com os trabalhadores



Fonte: Elaboração própria

O objetivo das entrevistas com os trabalhadores foi conhecer o perfil e a trajetória profissional dos sujeitos, buscando compreender quais elementos eles tem em comum que possam justificar a reincidência no Programa Seguro-Desemprego. Segue abaixo questões que nortearam as entrevistas.

### Quadro 5

Questões norteadoras das entrevistas dos trabalhadores

QUESTÕES	
<b>Dados pessoais</b>	Nome, data de nascimento, estado civil, filhos, renda principal
<b>Dados de Formação</b>	Escolaridade, idade que deu início aos estudos, evasão, reprovação, cursos profissionalizantes.
<b>Experiência profissional</b>	Idade que ingressou no mercado de trabalho, quais empregos, funções exercidas, tempo de permanência, motivo da demissão.
<b>Dados do Seguro-Desemprego</b>	Número de vezes que recebeu o benefício, quantas parcelas recebeu, atividade durante o recebimento, opinião sobre o PSD, opinião sobre o valor pago, opinião sobre a condicionalidade ao Pronatec.

Fonte: Elaboração própria

Diante dos dados coletados, foi realizada então a descrição e análise do percurso profissional dos trabalhadores entrevistados.

### **3.2 Análises de dados**

Segundo Gil a análise tem por objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem por objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos. (GIL, 2011, p.156). No presente trabalho utilizaremos a Análise de Conteúdos, conforme descrito abaixo.

É definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2009, p.124).

Para a autora esta análise tem três fases, que são: a pré-análise, que é a organização e sistematização das ideias iniciais; a exploração do material, que integra a codificação e enumeração de regras; e o tratamento dos resultados, influência e interpretação que abrange o processamento dos dados de modo a se tornarem significativos e válidos. (BARDIN, 2009).

Primeiramente organizamos as informações coletadas por agrupamentos objetivando construir categorias de análise. Em seguida foi realizada a tabulação manual dos dados coletados nas entrevistas dos agentes de atendimento e trabalhadores reincidentes no seguro-desemprego. Posteriormente, foram realizadas as descrições de todas as categorias e interpretação das mesmas. Seguem abaixo as categorias construídas.

Quanto às observações e entrevistas com os agentes definimos as seguintes categorias:

- Infraestrutura das agências
- Funções Básicas do Sistema Público de Emprego
- Perfil dos agentes de atendimento
- Histórico do trabalhador
- Dificuldades de atendimento

Com relação aos trabalhadores definimos as seguintes categorias:

- Perfis dos trabalhadores entrevistados
- Participação dos trabalhadores no Programa Seguro-Desemprego

Cabe ressaltar que foi utilizada para a análise a estratégia exploratória sequencial de métodos mistos, que segundo Creswell (2010) envolve uma primeira fase de coleta e de análise de dados qualitativos, seguida de uma segunda fase de coleta e de análise dados quantitativos que foi desenvolvida sobre os resultados da primeira fase qualitativa. O objetivo dessa estratégia é utilizar os dados e resultados quantitativos para auxiliar na interpretação dos resultados qualitativos.

#### **4 A REINCIDÊNCIA DO TRABALHADOR NO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO E O PAPEL DOS AGENTES DO SINE NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA**

A presente análise foi realizada em duas etapas. A primeira foi a análise do papel dos agentes do SINE na implementação do Programa Seguro-Desemprego nas agências pesquisadas no Distrito Federal. A segunda foi a análise dos dados coletados na entrevista dos trabalhadores beneficiários do PSD com o objetivo de compreender quais fatores contribuíram para a reincidência no programa.

Na primeira etapa foram realizadas observações dos postos e entrevistas com cinco agentes de atendimento do SINE, que consideramos como os principais implementadores do Programa Seguro-Desemprego nas agências do SINE, como afirma estudo realizado pela UnB encomendado pelo MTE.

É preciso dispensar atenção especial aos agentes que realizam a última etapa do processo de intermediação e que são porta-vozes da instituição e interlocutores dos trabalhadores. A tarefa de atendimento, de acordo com Ferreira (2000) é a última etapa de um processo, dependendo, portanto, de etapas anteriores ou simultâneas, executados por outros participantes do processo que fornecem as condições para que o atendimento se desenvolva. (CDT/UnB, 2010, C. 61, p. 11)

Para dissertar sobre essa etapa teremos cinco categorias de análise, que são: infraestrutura das agências; funções básicas do Sistema Público de Emprego; perfil dos agentes de atendimento; histórico do trabalhador e dificuldades de atendimento.

Como o atendimento ocorre em uma instituição que delimita o espaço de ação dos atendentes e usuários, define as condições e organiza a atividade, é preciso também conhecer a lógica institucional: o perfil institucional, os processos organizacionais, os recursos instrumentais que caracterizam a instituição e têm efeitos sobre a sua eficácia e qualidade. (CDT/UnB, 2010, C. 61, p. 11)

A partir desses dados, pretende-se compreender a dinâmica institucional pelo qual as agências do SINE passam durante a execução do Programa Seguro-Desemprego, e encontrar elementos que possibilitem a reflexão sobre possíveis alternativas para diminuição da reincidência no programa.

Na segunda etapa descreveremos o perfil dos trabalhadores reincidentes no Programa Seguro-Desemprego entrevistados nas agências do SINE do Distrito Federal. Os trabalhadores são os principais usuários do Programa Seguro-Desemprego, que é considerado uma das políticas sociais de maior abrangência no

País. A lógica do programa é proteger o trabalhador na ausência imediata de trabalho. (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 27).

Por meio das trajetórias profissionais, referenciadas pelos trabalhadores, buscaremos encontrar possíveis fatores que justifiquem a reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego. Trajetória na presente pesquisa é compreendida como um processo estruturado social e historicamente que abrange “o conjunto de estratégias e vivências no marco de uma oferta social determinada no tempo e no espaço.” (Planas, 1995 apud FRANZOI, 2006, p.19).

Conforme já explicitado, é considerado reincidente no PSD o beneficiário que estiver recebendo pela segunda vez o benefício do seguro no período de 10 anos. Todavia, no presente estudo, foram selecionados trabalhadores que estivessem se habilitando ao PSD durante a pesquisa e que estivessem recebendo o benefício pela segunda vez ao longo da vida profissional. Para tanto, faremos a descrição do perfil dos trabalhadores entrevistados e a participação deles no Programa Seguro-Desemprego.

#### **4.1 Infraestrutura das Agências**

Conforme descrito na metodologia, foram observados três postos: Ceilândia Norte, Ceilândia Sul e Riacho Fundo II.

O posto de **Ceilândia Norte** fica localizado na Praça do Trabalhador de Ceilândia, área central da região administrativa onde tem vários órgãos públicos, feiras, supermercados e comércio em geral. O posto funciona no espaço da Delegacia Regional do Trabalho, e o entendimento do papel de cada instituição é confuso para os trabalhadores. O espaço para aguardar o atendimento é composto por 30 (trinta) cadeiras, e nos dias em que as observações foram realizadas todas as cadeiras permaneceram ocupadas. O posto atende a média de 300 (trezentos) trabalhadores por dia, e por isso não foi possível fazer as entrevistas no local devido ao grande número de atendimentos realizados.

A Agência de **Ceilândia Norte** tem ao todo oito funcionários, dos quais um é gerente, outro é sub-gerente e os demais (seis) são atendentes. Somente a gerente e a sub-gerente são servidoras, os outros funcionários são comissionados. O posto



ainda conta com um segurança, uma auxiliar de limpeza, que são terceirizados, e um jovem aprendiz que executa a triagem dos trabalhadores.

O posto de **Ceilândia Sul** fica localizado em uma área de comércio próximo as residências. Parte do espaço é cedido, provisoriamente, para o Instituto Federal de Brasília, que oferece cursos de qualificação profissional. O espaço para aguardar o atendimento é composto por 20 (vinte) cadeiras, e em geral tinha de 10 a 15 trabalhadores aguardando atendimento. A agência do trabalhador de Ceilândia Sul atende a média de 150 trabalhadores por dia.

Na agência de **Ceilândia Sul** são ao todo seis funcionários, desses um é assessor, um é gerente, e quatro são agentes de atendimento. Desses, somente uma atendente é servidora, os outros são funcionários comissionados. O gerente e o assessor geralmente fazem captação de vagas de emprego, e atendem as pendências do seguro-desemprego, que geralmente são problemas durante a habilitação. O posto conta também com um segurança, uma auxiliar de limpeza, que são terceirizados, e um jovem aprendiz que faz a triagem dos trabalhadores.

O último posto pesquisado foi da região administrativa do **Riacho Fundo II**. O posto fica localizado ao lado do corpo de bombeiros e próximo a administração da cidade. O espaço para aguardar o atendimento é composto por 10 (dez) cadeiras, e em geral tinha de 5 a 10 trabalhadores aguardando atendimento. A gerente do posto afirma que a agência atende a média de 50 trabalhadores por dia.

No posto do **Riacho Fundo II** são ao todo três funcionários, sendo que um é o assessor, um é o gerente, e o outro é agente de atendimento. O posto conta ainda com um segurança, uma auxiliar de limpeza, que são terceirizados, e um jovem aprendiz que faz a triagem dos trabalhadores pela manhã.

Quanto à estruturação das rotinas de atendimentos dos postos pesquisados, a maioria dos postos não integram nem mesmo as duas funções básicas do SPE (seguro-desemprego e intermediação da mão de obra) existentes no SINE.

No posto de **Ceilândia Norte** há uma divisão por atendimento, onde somente dois atendentes ficam responsáveis por atender aos trabalhadores do seguro-desemprego, enquanto os outros atendem a intermediação da mão de obra. No posto de **Ceilândia Sul** e **Riacho Fundo II** não há divisão por atendimento, todos os agentes fazem os procedimentos de seguro-desemprego e intermediação da mão de obra.

Tendo conhecimento da realidade existente nos postos do SINE, o Ministério do Trabalho, em parceria com a Universidade de Brasília, elaborou em 2010 uma “Proposta Metodológica de Orientação para o Trabalho nas Agências Públicas de Emprego”. A primeira ação proposta diz respeito à divisão de grupos para atendimentos as necessidades específicas de cada sujeito.

Os vários subgrupos de usuários do SINE precisam ser contemplados a partir de suas necessidades específicas. Dada à heterogeneidade do público essa proposta pretende trabalhar com as especificidades de quatro subgrupos de trabalhadores: jovens com pouca ou nenhuma experiência; trabalhadores com mais de 40 anos; trabalhadores em situação de desemprego recorrente; desempregados de longo tempo em risco maior de desalento. (CDT/UnB, 2010, C. 62, p. 18)

Na realidade dos postos pesquisados, esta proposta exigiria mudanças em todo o âmbito do SINE. Primeiramente, seria necessário melhorar a infraestrutura das agências do SINE, modificar a organização das mesas, e construir salas para trabalho em grupo. Outra mudança necessária, seria no tempo de atendimento ao trabalhador, pois na presente pesquisa os atendimentos tem uma duração média de 5 a 15 minutos, e para fazer um atendimento personalizado seriam necessários, no mínimo, 30 minutos. De acordo com a proposta o trabalhador passaria por vários subgrupos, o que exige do mesmo retornar ao SINE mais de uma vez. Com a exigência de um trabalho mais longo e estruturado, seria importante a contratação de mais funcionários, além de profissionais especializados como por exemplo o psicólogo.

#### **4.2 Funções Básicas do Sistema Público de Emprego**

A primeira etapa da pesquisa foi a observação dos postos, e em seguida as entrevistas com os agentes de atendimento. Um dos objetivos dessas duas etapas foi a identificação dos programas executados pelas agências do SINE pesquisadas no Distrito Federal.

Segundo a OIT, o Sistema Público de Emprego tem três funções básicas: o seguro-desemprego, a intermediação da mão de obra e a qualificação profissional. O sistema deveria prever ainda a integração das três funções, possibilitando a concomitância das políticas passivas e ativas de emprego. A instituição responsável por esta execução seria o SINE, conforme explicitado abaixo.

Nas entrevistas realizadas, com os agentes foi solicitada uma avaliação sobre os programas implementados nas agências. Das três funções básicas do Sistema Público de Emprego, foram identificados apenas o Programa Seguro-Desemprego e a Intermediação da Mão de Obra.

**Quanto ao Programa Seguro-Desemprego**, os agentes avaliam que é um bom programa, pois colabora no auxílio do trabalhador no período de recolocação no mercado de trabalho. Entretanto, alguns ressaltam que as regras podem incentivar o trabalhador a ficar fora do mercado de trabalho.

O seguro-desemprego é um bom programa, mas a capacitação é muito mais importante para o trabalhador, só que a maioria deles não valorizam a formação. Eles fazem corpo mole, pois o trabalhador que não tem seguro ta sempre em busca de vaga. Eu acho 6 meses um período muito longo, e o espaço entre um seguro e outro é muito pequeno. (Agente GPS).

E conforme explicitado pelo agente, o trabalhador não procura vaga durante o recebimento. Diante desta afirmação os agentes demonstram a importância dos trabalhadores buscar se recolocar no mercado de trabalho logo.

**Quanto à Intermediação da Mão de Obra**, os agentes relatam que as principais vagas disponíveis são de atendente, balconista e ajudantes em geral, dizem que vagas nas áreas administrativa são vagas de “ouro”. Eles relatam que a maioria dos trabalhadores não quer mudar de área, e isso dificulta muito o encaminhamento. Esse dado é encontrado na avaliação do seguro-desemprego.

Foi constatado que as vagas oferecidas nos postos da IMO são vistas como de baixa qualificação e, principalmente, baixa remuneração, trabalhos socialmente desvalorizados. Os trabalhadores avaliaram que os postos públicos não conseguem captar vagas que ofereçam melhores salários ou que sejam direcionadas ao desempregado com maior nível de escolaridade. (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 172)

Os níveis de satisfação dos trabalhadores quanto à Intermediação da Mão de Obra são baixos, pois segundo a avaliação do PSD, somente 27% dos trabalhadores foram bem sucedidos no encaminhamento.

**Quanto à qualificação profissional**, cabe ressaltar que houve grande investimento do governo nos últimos anos com a mudança do marco legal da educação profissional e a criação do Pronatec. O programa que tem por finalidade a ampliação da oferta de educação profissional, também estabeleceu a condicionalidade do beneficiário do PSD a comprovação de matrícula e frequência

em cursos do Pronatec, que é uma das estratégias de integração das políticas de emprego.

Durante a pesquisa buscamos elementos quanto aplicação do Decreto 7.721 do ano de 2012 que regulamentou a condicionalidade dos beneficiários do PSD. Nas entrevistas dos agentes perguntamos sobre a implementação do Decreto aos beneficiários do seguro-desemprego, a que os mesmos relatam que praticamente nenhum beneficiário chegou a ser condicionado ao Pronatec nas agências do DF até o momento.

O Pronatec é uma boa iniciativa, mas da forma que estava ocorrendo não funcionava. O desencontro de informações era muito grande, às vezes surgia a vaga, mas era muito longe da moradia do trabalhador e muitas vezes os cursos não tinham nenhuma relação com as experiências do trabalhador. (Agente RMA)

Eu acho que o trabalhador não quer se qualificar, eles preferem receber o seguro e ficar livre para fazer outros trabalhos, mas também as vagas oferecidas não são atrativas para eles, são cursos na área administrativa que não contribuem na inserção. Cursos bons são de brigadista, operador de máquina, de empilhadeira, segurança. (Agente GFM)

Conforme explicitado anteriormente, somente o seguro-desemprego e a intermediação são executados nos postos pesquisadas. **Quanto à integração** dessas ações foi identificado que não há nenhuma articulação entre as ações nos postos pesquisados. Segundo os agentes de atendimento eles não incentivam os trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego a buscarem uma vaga de emprego, pois é muito raro um beneficiário do programa solicitar vaga durante o período de recebimento.

Para que haja a integração das políticas de emprego, há a necessidade em primeiro lugar da oferta estruturada das funções básicas do Sistema Público de Emprego. A única função que ocorre de forma abrangente é o seguro-desemprego. Quanto à intermediação da mão de obra, esta deve ser melhor estruturada, porém cabe ressaltar que ela está intrinsecamente ligada ao mercado de trabalho, que tem sua própria dinâmica. A qualificação profissional precisa ser ofertada para os trabalhadores do SINE, necessitando ainda de ações de orientação profissional para planejamento de um percurso formativo sólido dos trabalhadores.

### 4.3 Perfil dos agentes de atendimento do SINE

O serviço de atendimento ao público, segundo Ferreira (2000), pode ser considerado uma atividade social mediadora que coloca em cena a interação de diferentes sujeitos em um contexto de trabalho, visando responder às necessidades específicas dos usuários. No âmbito do SINE os principais implementadores das políticas de emprego são os agentes de atendimento, são eles que executam o Programa Seguro-Desemprego na habilitação do benefício e a intermediação da mão de obra no encaminhamento ao mercado de trabalho. (CDT/UnB, C. 60, 2010).

Na presente pesquisa foram entrevistados cinco agentes de atendimento de duas diferentes agências. Destes, três funcionárias são do sexo feminino, e dois do sexo masculino. Quanto à escolaridade dos agentes somente uma funcionária não tinha nível superior. Esse dado é superior ao pesquisado pela UnB, nas agências do SINE em âmbito nacional, onde somente 51% tinham nível superior. (CDT/UnB, C. 60, 2010).

O dado é confirmado pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD 2012, que afirma que o Distrito Federal tem o maior número de pessoas com nível superior no Brasil que são de 18%, enquanto a média do país é de 8,5%. (CODEPLAN, 2013). Já as áreas de formação dos entrevistados são diversas, e com pouca relação com o trabalho executado nas agências.

Quanto às experiências profissionais dos agentes a pesquisa realizada pela UnB afirma que dentre as atividades profissionais dos agentes, a maior incidência, é de 50% em atividades de escritório, seguida por vendas 30% dos casos. (CDT/UnB, 2010, C. 61, p.17). Nas entrevistas realizadas no DF quatro agentes de atendimento tiveram experiências na área de administração e vendas, e um deles teve experiência na área social.

Outro importante dado encontrado na pesquisa foi o número de servidores públicos dos postos, que segundo a pesquisa realizada pela UnB foi de 44% dos funcionários, enquanto nas agências do SINE pesquisadas somente dois funcionários eram servidores públicos, os outros seis eram servidores comissionados. Cabe ressaltar que mesmo os servidores públicos concursados são cedidos por outros órgãos, já que no DF não há carreira nas agências do SINE. (CDT/UnB, 2010, C. 61, p.14).

Essa informação é reforçada pelo tempo de atuação no SINE, pois na presente pesquisa somente dois agentes de atendimento tinham mais de dois anos de trabalho no SINE, outros dois tinham de um a um ano e seis meses, e um deles tinha abaixo de seis meses.

A maioria dos agentes relata ainda que nunca participou de treinamentos no SINE. Isso pode ser explicado pelo pouco tempo que os agentes entrevistados têm de atuação nas agências, pois conforme pesquisa realizada pela UnB a participação em treinamento ocorre em 75% dos casos. (CDT/UnB, 2010, C. 61, p.18).

Todavia, os dados são preocupantes devido à complexidade do trabalho de atendimento realizado nas agências do SINE. Os agentes de atendimento necessitam além de treinamentos, do apoio de profissionais especializados, pois eles lidam diariamente com trabalhadores em sofrimento em decorrência do desemprego.

São diversas competências que são exigidas do trabalho de atendimento ao público, como competências relacionais, diplomacia, capacidade de evitar ficar embaraçado, a capacidade de conseguir equilíbrio na interação, de manter a comunicação. A falta dessas competências pode comprometer a própria realização do serviço já que sua realização depende da qualidade da interação direta com os usuários do serviço (Soares, 2001 In CDT/UnB, C.61, p. 11).

Outra questão relevante da pesquisa foi a análise dos atendimentos realizados, pois cada agente difere em seu modo de execução das ações de sua competência. Foram observados os atendimentos, e realizadas perguntas que pudessem perceber práticas e resultados diversos na implementação do programa. Esta diversidade no modo de implementar as políticas públicas foi denominado por Lipsky<sup>8</sup> de nível de discricionariedade.

A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidos por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas. (LOTTA, 2008, p.07).

Na presente pesquisa identificou-se um alto nível de discricionariedade exposto pelos próprios agentes de atendimento. Das duas ações pesquisadas, a

---

<sup>8</sup> Michael Lipsky é conhecido pelo livro *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. O livro trata de conceitos como Burocratas de rua e o nível de discricionariedade da implementação de políticas públicas.

intermediação da mão de obra foi a que teve mais alto nível de discricionariedade, pois alguns agentes colocam como meta que o trabalhador saia com uma carta de encaminhamento, e outros ainda fazem uma micro orientação profissional.

Faço de tudo para que o trabalhador saia com uma carta de encaminhamento. (Agente WAS)

Eu indico qual vaga de emprego é melhor para eles. Porque muitas vezes eles só avaliam o salário, e não percebem que tem outros benefícios que também valem dinheiro. (Agente GFM)

Eu fiz um curso de oratória e de atendimento ao público, então eu dou algumas dicas para os trabalhadores de como se vestir, se portar, de como fazer uma entrevista. Muitas vezes eles vêm aqui de chinelo, eu falo para eles que precisam ir bem vestidos nas entrevistas. (Agente GFM)

No caso da habilitação do seguro-desemprego houve menor nível de discricionariedade, já que é um procedimento mais burocrático, todavia, muitos agentes relatam que os trabalhadores esquecem documentos, e que eles fazem de tudo para que o trabalhador não precise retornar.

Os erros que as empresas cometem são grandes e muitas vezes o trabalhador precisa retornar para corrigir os erros. Mas tento fazer o possível para que o trabalhador não precise retornar, muitas vezes peço autorização do ministério. Muitas vezes o trabalhador vem sem algum documento, principalmente o PIS, mas aí eu busco o número do PIS no sistema e resolvo a situação. Às vezes isso demora um pouco mais o atendimento, mas o principal pra mim é ajudar o trabalhador que já está sofrendo com o desemprego. (Agente GPS)

A descrição demonstra a sensibilidade do agente de atendimento quanto à situação do trabalhador, entretanto não há como avaliar se essa discricionariedade prejudica ou colabora nos resultados, já que existem muitos outros fatores que interferem na implementação das ações.

A discricionariedade também é percebida ao perguntar aos agentes qual a visão que eles têm de seu trabalho no SINE. A maioria dos agentes vê o seu trabalho como uma ação social, e que os leva muitas vezes ao envolvimento nas histórias dos trabalhadores.

Já trabalho há alguns anos com ações sociais, gosto muito desse trabalho de ajudá-los a conseguir um emprego. Tento fazer com que o trabalhador não saia da agência sem uma carta de encaminhamento para a vaga de emprego. (Agente WAS)

Aqui na Ceilândia a gente recebe muitas pessoas do Sol Nascente<sup>9</sup>. Essa semana veio uma mulher com quatro filhos desempregada, ela estava muito mal, tentei o possível para encaminhá-la a uma vaga, mas ela não tinha formação e nem ensino fundamental. Aqui além de atendente a gente é um pouco psicóloga. (Agente GFM)

O estudo da UnB revela a mesma situação, em que 98% dos agentes sentem que seu trabalho é social e reconhecem sua importância. (CDT/UnB, 2010, C. 61, p. 22).

#### 4.4 Histórico do trabalhador

A Datamec<sup>10</sup> foi a empresa responsável pelos sistemas do Ministério do Trabalho até o ano de 2007. Os principais sistemas são o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) que foi criado em 1965 com o intuito de registrar as admissões e dispensas de empregados sob o regime da CLT, e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) criada em 1975 com o objetivo de suprir as necessidades de controle das atividades trabalhistas no país, e ainda prover dados para a elaboração de estatísticas do funcionamento do mercado de trabalho. (MTE, 2011)

No ano de 2011, a Dataprev (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social) – Empresa Pública Vinculada ao Ministério da Previdência Social, com personalidade Jurídica de Direito Privado, Patrimônio Próprio e Autonomia Administrativa e Financeira – concluiu a implantação do Portal Mais Emprego. O referido sistema é atualmente a principal base de dados do Ministério do Trabalho e Emprego e teve por objetivo integrar as bases de dados em um espaço único. A Dataprev trabalhou durante quatro anos na modernização dos sistemas do MTE, além de migrar todos os dados, relacionados as políticas de emprego, para uma plataforma única e aberta, de forma a evitar a dependência tecnológica do ministério a um único fornecedor. (DATAPREV, 2012).

---

<sup>9</sup> Sol nascente é apontada como a maior favela do Distrito Federal e a segunda maior do país pelo censo 2010 do IBGE, o Setor Habitacional Sol Nascente, em Ceilândia, evoluiu pouco principalmente em infraestrutura desde que foi ocupado irregularmente na década de 90. Atualmente, a região é comandada por gangues e grileiros que tentam impor regras aos moradores e fazem ocupações irregulares para depois vender as terras invadidas. (GLOBO, 2015).

<sup>10</sup> A Datamec foi empresa pública de processamento de dados que atendia a Caixa Econômica Federal até 1999, quando foi vendida pelo governo nos processos de privatização, para a empresa norte-americana Unysis pelo valor de 83 milhões.



Por meio deste portal, segundo a Dataprev, o empregador pode requerer pela internet o seguro-desemprego do empregado dispensado, disponibilizar novas vagas e realizar consultas a trabalhadores inscritos no Sistema Nacional de Emprego (SINE), entre outras funcionalidades. Já o trabalhador pode verificar *online* informações sobre seu benefício do SD, consultar vagas disponíveis em outros estabelecimentos e fazer seu pré-cadastro no Sine, além de poder manifestar interesse em cursos de qualificação profissional. (DATAPREV, 2011)

Um dos objetivos da presente pesquisa nas agências do SINE foi a identificação dos dados do trabalhador disponíveis para os agentes e sua utilização. Esta necessidade se dá devido à possibilidade de um atendimento mais personalizado do trabalhador a partir de seu histórico de trabalho.

Conforme exposto, o principal instrumento de trabalho nas agências do SINE é o sistema denominado Portal Mais Emprego, onde estão disponibilizadas todas as informações do trabalhador desde sua entrada no Mercado Formal de Trabalho.

Segundo o Ministério do Trabalho, o Portal Mais Emprego traz as seguintes inovações: i) integra o atendimento ao trabalhador de toda a rede de agências de atendimento, sejam integrantes do SINE, da Secretaria Regional do Trabalho ou agências da CAIXA autorizadas; ii) integra as ações de emprego, os três pilares básicos do Programa Seguro-Desemprego – solicitação do benefício associada a Intermediação de Mão de Obra e qualificação profissional; iii) exige o encaminhamento de requerentes do seguro-desemprego a vagas disponíveis no SINE, caso sejam compatíveis com o perfil profissional do trabalhador; iv) reúne num único banco de dados as informações dos trabalhadores e vagas disponibilizadas nas agências de emprego do SINE, com amplitude nacional. (MTE, 2011).

O portal contém três principais abas: trabalhador, empregador e administração de vagas. Os agentes de atendimento do SINE utilizam, principalmente, a primeira aba para atendimento dos trabalhadores. Enquanto as outras abas ficam a cargo do captador de vagas, que geralmente é o assessor do posto. Ao abrir a aba do trabalhador o atendente tem cinco opções:

- Novo atendimento
- Consulta de trabalhador por critérios
- Consulta de contatos e convocações
- Emitir formulário

- Emitir carta de encaminhamento

Em geral, o agente de atendimento do SINE abre a aba “novo atendimento”, onde consulta os dados do trabalhador e opta por fazer a habilitação do seguro-desemprego, ou o encaminhamento à vaga de emprego. Seguem abaixo os dados descritos no sistema.

**Quadro 6**  
Dados do cadastro do trabalhador no sistema

<b>CADASTRO DO TRABALHADOR</b>	
<b>Campos</b>	<b>Principais informações</b>
<b>Identificação do Trabalhador</b>	Nome Documentos Endereço Telefones
<b>Formação Acadêmica</b>	Escolaridade Cursos técnicos/profissionalizantes Cursos Superiores Idiomas Cursos de qualificação realizados (PNQ/Pronatec) Cursos de qualificação pretendidos
<b>Experiência profissional declarada</b>	Experiência com comprovação: Ocupação/Data de admissão/Data de saída Experiência sem comprovação: Ocupação/Tempo de trabalho Pretensão profissional

Fonte: Elaboração própria. Retirado do Portal Mais Emprego.

Essas informações descrevem o histórico profissional do trabalhador atendido pelas agências. Entretanto, na pesquisa realizada identificamos que as mudanças de sistema continuam a ocorrer, pois a partir das mudanças houve também modificações no cadastro do trabalhador. Muitas informações do cadastro estão desatualizadas, ou não foram preenchidas, como é o caso do item "cursos de qualificação pretendidos" que é novo no sistema.

Ao abrir o cadastro do trabalhador, aparece também o item “Últimas Ações” do SPE realizadas pelo beneficiário, como, por exemplo: cadastro de requerimento do seguro; busca de emprego sem resultado; busca de emprego com sucesso; cadastro de encaminhamento; dentre outros. O sistema ainda conta com o item “Pendências” que pode ser o retorno de um encaminhamento para vaga de emprego.

Outro instrumento que foi disponibilizado para a pesquisa foi o extrato do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que relaciona todos os registros de trabalho formal dos beneficiários e as datas de início e fim de cada um. A partir desses dados fizemos o histórico de emprego do trabalhador.

Ao visualizar os dados, percebemos que os agentes de atendimento utilizam as informações do trabalhador de duas formas, primeiro para habilitar o seguro-desemprego, e para encaminhar o trabalhador a uma vaga de emprego.

No caso do seguro-desemprego o sistema é utilizado para acesso aos documentos do trabalhador e do empregador necessários a habilitação, pois os atendentes não estimulam o beneficiário do seguro a busca de uma nova vaga de emprego.

No caso da intermediação da mão de obra, os agentes de atendimento recorrem às pretensões profissionais cadastradas pelo trabalhador no sistema. E na maioria dos atendimentos acompanhados não havia vagas nas ocupações escolhidas pelo trabalhador. Entretanto, os agentes de atendimento pesquisavam as vagas ofertadas no dia, e ofereciam ao trabalhador.

Diante de tal situação, percebemos que as informações não são utilizadas de forma mais profunda, em primeiro lugar porque não existem muitas opções de vagas disponibilizadas ao SINE, em segundo lugar pela demanda alta de atendimento diária, e por último em decorrência da falta de treinamento dos agentes de atendimento.

#### **4.5 Dificuldades nos atendimentos**

No estudo realizado pela UnB em nível nacional, as principais dificuldades relatadas pelos agentes de atendimento na realização de seus trabalhos foram: aspectos relacionados às condições materiais (36,4%), e à estrutura física dos postos (26,3%). Os problemas técnicos relacionados ao sistema também foram apontados por uma proporção considerável de funcionários (23,9%). O grande número de atendimentos fica em quarto lugar quando se considera as proporções das queixas.

Na pesquisa realizada nos postos de Ceilândia Sul e Riacho Fundo II no DF, foram relatadas dificuldades semelhantes. A maioria dos agentes expõe que as

condições materiais e a estrutura física necessitam de melhorias, conforme relato de uma agente de atendimento.

Precisa melhorar a estrutura do Sine, não existe uma copa para os funcionários almoçarem e os banheiros são os mesmos que os trabalhadores usam. A estrutura é muito improvisada, não há segurança real. (Agente RMA).

Quanto aos problemas no sistema, não houve muitas reclamações, o Portal Mais Emprego é avaliado como ótimo por dois agentes entrevistados e como bom para três agentes.

No caso dos postos pesquisados, ao serem questionados sobre as dificuldades, os funcionários não relataram que a quantidade de atendimentos é uma dificuldade, entretanto esta situação aparece quando falam da insatisfação do trabalho. Cabe lembrar que na agência de Ceilândia Norte não foram realizadas as entrevistas em decorrência do número exorbitante de atendimentos por dia.

Tem dias que fico o dia todo em frente o computador sem praticamente parar. (Agente GPS).

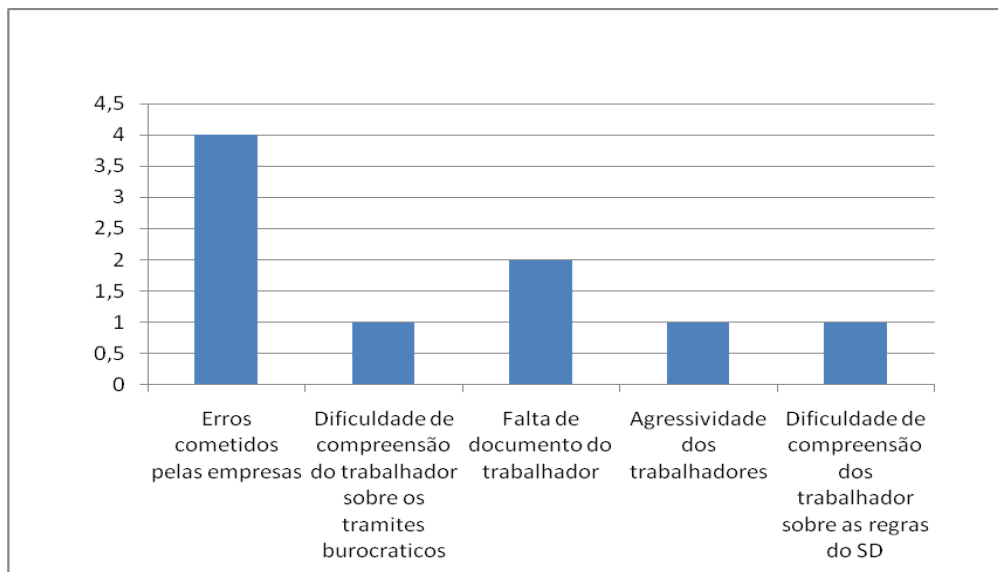
As atividades são muito desgastantes e repetitivas, deveria ter atividades diferenciadas. Não temos intervalos, fico o dia todo em frente ao computador. (Agente RMA)

Na pesquisa realizada pela UnB, a sobrecarga de trabalho é um aspecto apontado por boa parte dos agentes de atendimento. Eles sentem que o trabalho tem uma sobrecarga mental em função do tempo e do esforço. (CDT/UnB, C.61, p. 28).

Uma das perguntas feitas aos agentes, foi sobre as dificuldades específicas na implementação do Programa Seguro-Desemprego. Nas respostas fica evidente que as dificuldades de infraestrutura e material são grandes, mas a relação com os trabalhadores é o ponto mais delicado do atendimento, problema que não é ocasionado pelo próprio trabalhador, mas sim pelos empregadores, conforme quadro abaixo.

**Gráfico 1**

Principais dificuldades no atendimento do beneficiário do PSD



Fonte: Elaboração própria. Entrevista dos agentes de atendimento.

Os funcionários relatam que muitas empresas enviam a documentação incompleta ou com erros, esta é a principal dificuldade enfrentada quanto à execução do Programa Seguro-Desemprego. A situação ocasiona uma sucessão de problemas, pois ao retornar a empresa o processo fica moroso, e o trabalhador que está desempregado, tem a necessidade de dar agilidade ao recebimento do benefício.

Esta situação leva o trabalhador a um desgaste e estresse que muitas vezes é descarregado no agente de atendimento conforme explicitado abaixo.

O maior problema é a quantidade de documentos errados que as empresas enviam, preenchimento errado pela empresa ou sindicato, falta de assinatura ou carimbo, carimbo no lugar errado. Além de algumas empresas encaminharem trabalhadores que não tem direito ao seguro-desemprego. (Agente WAS)

Os trabalhadores do SD muitas vezes agem agressivamente quando não é liberado o seguro, muitas vezes por causa de fichas preenchidas erradas pelas empresas e contadores. Os trabalhadores não têm paciência e não entende as orientações, isso faz com que ele acabe indo e voltando mais de uma vez, e isso causa irritação no trabalhador que acaba descarregando a culpa na gente. (Agente RMA)

Cabe ressaltar que em abril de 2015 o Ministério do Trabalho estabeleceu que as empresas fossem obrigadas a fazer o preenchimento online do requerimento,

possibilitando assim menos erros. Todavia, durante a pesquisada esta regra ainda não havia sido efetivada nos postos pesquisados.

Os agentes se mostraram flexíveis no procedimento de habilitação ao seguro-desemprego, pois de várias maneiras eles procuram solucionar o problema e liberar o benefício do trabalhador. Cabe ressaltar que na pesquisa apareceu um sentimento de medo na habilitação do seguro-desemprego, pois as agentes (do sexo feminino) relatam que alguns trabalhadores são agressivos quando não liberado o benefício.

Várias vezes os trabalhadores falam palavrões como porra, desgraça. Eu tenho medo de ser agredida fisicamente, o segurança terceirizado não interfere, eles só cuidam de roubo do patrimônio. O local que trabalhamos é perigoso e tem muitos criminosos. Já teve briga aqui dentro de trabalhadores. (Agente GPS).

Eu já fui ameaçada por um trabalhador, porque eu errei uma data de admissão. Fiquei em depressão e tive que mudar de agência. A região é cheia de mendigos e usuários de droga. (Agente GFM).

Para os agentes, o Portal Mais Emprego atende as necessidades podendo melhorar a estrutura, mas os procedimentos são realizados em sua maioria com sucesso, porém a atuação das empresas no encaminhamento do trabalhador demonstrou muitas falhas.

#### **4.6 Perfil dos trabalhadores beneficiários do PSD entrevistados**

Conforme a metodologia adotada foram selecionados dez trabalhadores para as entrevistas. Desses trabalhadores sete são do posto de Ceilândia Sul e três são do posto do Riacho Fundo II.

O recorte de gênero não foi levado em consideração para a escolha dos entrevistados da pesquisa. Todavia cabe explanar que no caso em análise dos 10 (dez) trabalhadores entrevistados seis eram do sexo feminino, o que pode ocasionar diferenças no perfil.

No caso em análise as causas da evasão escolar se diferenciaram por gênero já que os homens que evadiram a escola foram motivados por trabalho enquanto as mulheres evadiram em decorrência do nascimento de seus filhos.

Quanto à faixa etária dos entrevistados, três trabalhadores tinham entre 25 e 35 anos, seis deles tinham de 36 a 45 anos e somente um tinha mais de 45 anos.

Cabe ressaltar que no grupo de 25 a 35 anos os três entrevistados tiveram o maior tempo de permanência no mercado de trabalho, enquanto no grupo de 35 a 45 anos tiveram entrevistados que tiveram um bom tempo de permanência, mas outros que permaneceram pouquíssimo tempo no mercado de trabalho formal como é o caso do trabalhador BFS que trabalhou somente 25% do tempo ativo de trabalho. O entrevistado com mais de 45 anos teve um bom índice de permanência no mercado de trabalho.

Quanto ao estado civil seis dos entrevistados eram casados, e segundo a pesquisa da UnB o público do SINE é predominantemente formado por solteiros. Já os dados da avaliação externa do PSD afirmam que 49% dos beneficiários do Programa Seguro-Desemprego são casados e 44% tem entre 30 e 49 anos de idade. (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p.181). No caso em análise dos entrevistados casados a maioria tinha o cônjuge que trabalhava, somente o trabalhador BFS relatou que a esposa também estava desempregada. No caso dos trabalhadores solteiros, um deles é autônomo, então não se considera desempregado, já que esteve fazendo apenas um trabalho por safra. No caso da trabalhadora LMC que é solteira, o filho do meio estava empregado, e pelo relato da mesma, ele estaria sustentando a família até que ela encontrasse novo emprego. A trabalhadora MFS é mãe solteira, mas mora com sua mãe e a ajuda na banca de feira da família.

Quanto à quantidade de filhos, todos os entrevistados tinham pelo o menos um filho e quatro deles tinham mais de três filhos. Segundo a avaliação realizada pela UnB 42% dos beneficiários do PSD não tinham dependentes menores de 14 anos. (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p.181).

No caso em análise a soma do quantitativo de filhos dos entrevistados e de 21 filhos, conforme tabela abaixo. Desses 10 filhos tem abaixo de 14 anos de idade, o que demonstra que muitos trabalhadores beneficiários têm filhos dependentes.

### **Quadro 7**

#### Idade dos filhos dos entrevistados

<b>IDADE DOS FILHOS</b>	
<b>Abaixo de 14 anos</b>	10 filhos
<b>De 14 a 21 anos</b>	7 filhos
<b>Acima de 21 anos</b>	4 filhos
<b>Total</b>	21 filhos

Fonte: Elaboração própria. Entrevista dos trabalhadores

Um dado que difere bastante das pesquisas relacionadas ao Programa Seguro-Desemprego é a escolaridade dos trabalhadores entrevistados, pois na avaliação do programa o percentual de trabalhadores com o Ensino Fundamental é de 56%, enquanto na presente pesquisa seis trabalhadores têm o Ensino Médio Completo ou Incompleto, três têm o Superior ou está cursando, e somente um dos trabalhadores tem Ensino Fundamental. Isso pode ter ocorrido pelas exigências do mercado de trabalho nos últimos anos. É possível que, com a crise econômica, os que perderam o emprego eram os que ganhavam mais, e ganhavam mais porque tinham maior escolaridade.

**Quadro 8**  
Escolaridade dos trabalhadores

<b>ESCOLARIDADE</b>	
<b>Ensino Fundamental I Completo</b>	1
<b>Ensino Médio Incompleto</b>	3
<b>Ensino Médio Completo</b>	3
<b>Superior Incompleto</b>	2
<b>Superior Completo</b>	1
<b>Total</b>	10

Fonte: Elaboração própria. Entrevista dos trabalhadores.

Esse dado também pode ser justificado em decorrência do Distrito Federal ter um alto índice de escolarização segundo a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) conforme já explicitado no capítulo anterior.

Todavia, cabe explicitar que para a análise não consideraremos que existe uma relação direta entre escolaridade e empregabilidade, pois diversos autores refutam a ideia de que a elevação da escolaridade garanta melhores empregos.

No que concerne à relação entre escolaridade e qualidade do nível de emprego gerado, nota-se que durante a virada do século XX ocorreu algo muito distinto do apregoado pelo pensamento neoliberal. Conforme salientado, entre 1989 e 1999, cerca de 80% das novas ocupações criadas estavam relacionadas à mão de obra pouco qualificada, como nas atividades de emprego doméstico, vendedores, trabalhadores da construção civil, das atividades de asseio e conservação, segurança etc. (POCHMANN, 2010, p.16).

Apesar da escolaridade alta com relação ao Brasil, seis dos dez trabalhadores entrevistados relatam que evadiram da escola em decorrência de trabalho.

Parei de estudar porque trabalhava na roça e era longe da escola, fui ajudar meu pai na plantação. Não tenho paciência de voltar a estudar, já estou velho. (Trabalhador VS).



O índice de evasão é confirmado em outros estudos, como por exemplo, pesquisa realizada pela UnB em que muitos trabalhadores que recorrem ao SINE têm histórias de evasão escolar (CDT/UnB, C. 59).

As histórias dos trabalhadores que procuram as agências do SINE para intermediação de emprego e renda são muito parecidas, envolvendo o abandono da escola muito cedo e o ingresso precoce no mercado de trabalho. O abandono da escola precocemente traz implicações diretas nas possibilidades de colocação no mercado de trabalho, sobretudo no atual contexto de acirrada concorrência devido à diminuição nas oportunidades de trabalho formal (CDT/UnB, C. 59, p. 12)

A presente pesquisa relata que o principal motivo que leva a evasão é o trabalho, cinco trabalhadores entrevistados abandonaram a escola para trabalhar em algum momento da vida.

Diante do perfil dos trabalhadores foi possível perceber que apesar de se diferenciarem por idade, estado civil, gênero e escolaridade, eles têm em comum a estrutura familiar, a baixa qualificação profissional, as ocupações de base, a atuação nas áreas de comércio e serviços, e as demissões por motivos parecidos, conforme será relatado em seguida. Cabe ressaltar que muitos entrevistados relatam que tem outras pessoas da família que trabalham, como marido, esposa ou filhos maiores, e que são eles que sustentam a família nesses períodos de desemprego.

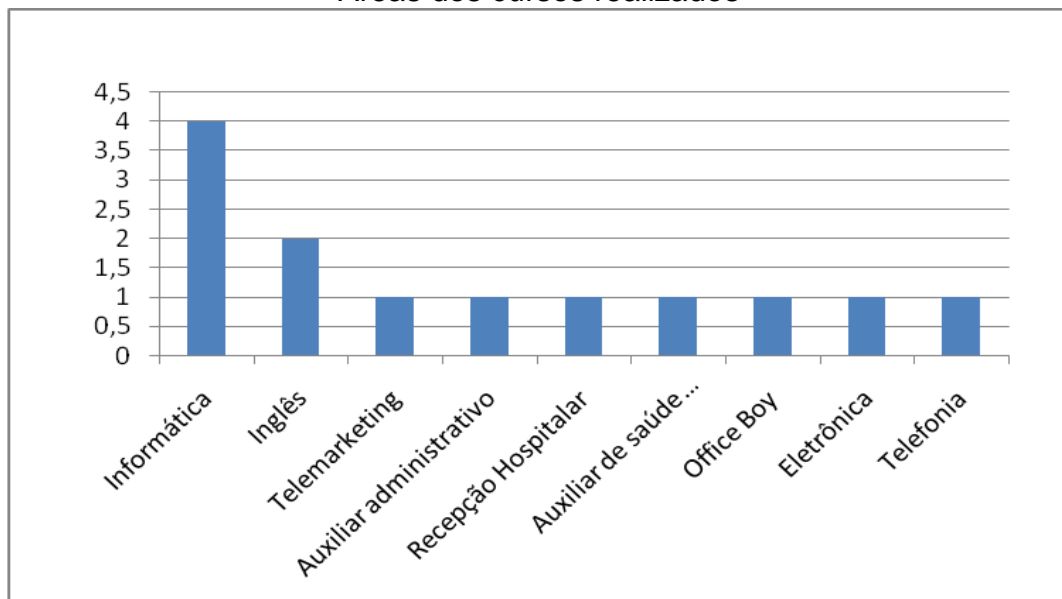
Além de conhecer o perfil dos beneficiários, temos a necessidade de conhecer o histórico de formação e experiência profissional dos sujeitos pesquisados para compreender seu percurso profissional.

O primeiro aspecto diz respeito às qualificações ou cursos profissionais realizados pelos trabalhadores que demonstra que seis dos trabalhadores entrevistados cursaram, em algum momento da vida, uma qualificação profissional. Entretanto oito dos trabalhadores realizaram apenas cursos de curta duração, somente uma entrevistada realizou um curso Técnico. Portanto, pode-se inferir que os cursos de qualificação que a maioria dos trabalhadores realizou não colaboraram na inserção ou permanência no mercado de trabalho.

Cabe ressaltar, que a carga horária dos cursos realizados foi baixa, tendo na maioria duração abaixo de 160 horas, que de acordo com o MEC não seria reconhecido como qualificação profissional, já que a mesma deve ter carga horária mínima de 160 horas, conforme Lei nº 12.513 em seu artigo 5º, que são denominados cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC).

Quanto à área do curso, a maioria dos trabalhadores cursou apenas informática, que é um curso complementar à maioria das profissões, com isso fica explícito que os cursos realizados não tinham, em sua maioria, o foco em uma profissão. Seguem abaixo as áreas de realização dos cursos realizados pelos entrevistados.

**Gráfico 2**  
Áreas dos cursos realizados



Fonte: Elaboração própria. Entrevistas dos trabalhadores.

Diante da formação profissional descrita, percebemos que a trajetória profissional desses trabalhadores não pode se resumir aos cursos de qualificação realizados, já que muitos estão inseridos no mercado sem um curso de qualificação, e mesmo os que têm algum curso relatam que não atuam na área dos cursos realizados.

A profissionalização de um indivíduo, processo pelo qual ele se torna um profissional nos termos dessa definição não se realiza apenas na formação, mas só se completa com a inserção no trabalho; e para que se realize, necessita de uma rede que articule a inserção no mercado de trabalho com a formação. (FRANZOI, 2006, p.20).

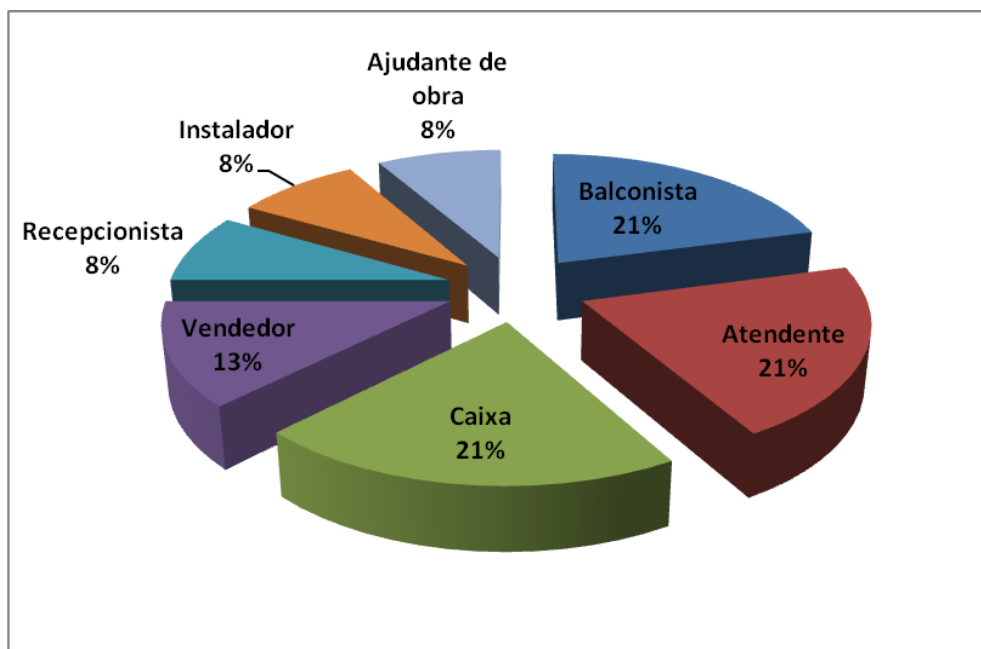
O presente trabalho considera que a profissão de um indivíduo é resultado da articulação entre um conhecimento adquirido e o reconhecimento social da utilidade da atividade que este indivíduo é capaz de desempenhar, decorrente do conhecimento adquirido, portanto serão analisadas as trajetórias considerando esse conceito. (FRANZOI, 2006).

Quanto às ocupações, percebe-se que os trabalhadores entrevistados estiveram inseridos, na maior parte do tempo, em uma ocupação de base onde em geral não se exige extensa formação. Essas ocupações propiciam pouco acúmulo de conhecimento, já que é um trabalho pouco especializado que demanda competências pouco complexas.

Segue abaixo uma amostra de 30 a 40 ocupações executadas ao longo da vida dos dez entrevistados. A média entre os trabalhadores independentemente da idade é de 3 a 4 empregos por trabalhador.

### Gráfico 3

Principais ocupações dos trabalhadores entrevistados



Fonte: Elaboração própria. Entrevista com os trabalhadores.

O fato dos trabalhadores, mesmo com escolaridade alta, não conseguirem ocupar postos além na base, demonstra uma fragilidade na carreira profissional dos mesmos. Pois ao permanecer por longo tempo no trabalho, a tendência é o acúmulo de conhecimento e o crescimento na carreira. Todavia, os dados inferem duas possíveis explicações: a primeira de que não há funções suficientes no setor dos entrevistados que possibilitem a ascensão dos mesmos e a segunda sugere que os entrevistados não tem qualificação técnica suficiente para ascender a postos de trabalho.

Outro fator importante de ser analisado é o tempo de permanência dos trabalhadores no mercado formal de trabalho. Procuramos contabilizar, de maneira que pudéssemos estimar quanto tempo o trabalhador esteve dentro do mercado formal de trabalho ao longo de sua vida profissional.

O trabalho é autorizado pela Constituição Federal a partir dos 16 anos de idade, sendo autorizado o trabalho como menor aprendiz de 14 a 16 anos. Entretanto, para a base de nossa pesquisa utilizamos 18 anos como a média de idade inicial para o trabalho. Com isso o cálculo foi feito considerando o tempo de atividade formal do trabalhador entrevistado pela pesquisa, conforme descrito no quadro abaixo.

### Quadro 9

Tempo de permanência dos trabalhadores no mercado formal de trabalho

Trabalhador	Idade (A)	Tempo ativo de trabalho (B)	Tempo inserido no mercado formal (C)	Tempo inserido no mercado formal em porcentagem (D)
<b>Trabalhador BFS</b>	33 anos	180 meses	114 meses	<b>25%</b>
<b>Trabalhador KHJ</b>	41 anos	276 meses	120 meses	<b>43%</b>
<b>Trabalhador LMC</b>	40 anos	264 meses	144 meses	<b>54%</b>
<b>Trabalhador MLC</b>	28 anos	120 meses	69 meses	<b>57,5%</b>
<b>Trabalhador MDM</b>	40 anos	264 meses	264 meses	<b>100%</b>
<b>Trabalhador MEP</b>	35 anos	204 meses	83 meses	<b>40%</b>
<b>Trabalhador MRC</b>	31 anos	156 meses	114 meses	<b>73%</b>
<b>Trabalhador MFS</b>	25 anos	84 meses	53 meses	<b>63%</b>
<b>Trabalhador VS</b>	51 anos	396 meses	228 meses	<b>57%</b>
<b>Trabalhador WSR</b>	36 anos	216 meses	114 meses	<b>52%</b>

Fonte: Elaboração própria<sup>11</sup>

A partir dos dados da tabela percebe-se que a população pesquisada tem um índice alto de rotatividade no mercado formal. Somente um trabalhador declara ter 100% de trabalho ininterrupto, e no referido caso não podemos estimar se ele teve rendimentos durante o tempo declarado, já que o trabalhador é motorista autônomo.

Cabe ressaltar, que dos quatro trabalhadores com maior tempo de permanência no mercado de trabalho, um tem nível superior e dois estão cursando faculdade, entretanto o quarto não tem o nível fundamental. Portanto, conforme dito

<sup>11</sup> Estes dados foram calculados a partir dos seguintes critérios: tempo ativo de trabalho (calculado a partir dos 18 anos); tempo inserido no mercado formal (soma dos meses trabalhados); e tempo de trabalho em porcentagem (diferença entre tempo ativo e tempo de trabalho) O cálculo da coluna D foi feita pela coluna C dividida pela B.

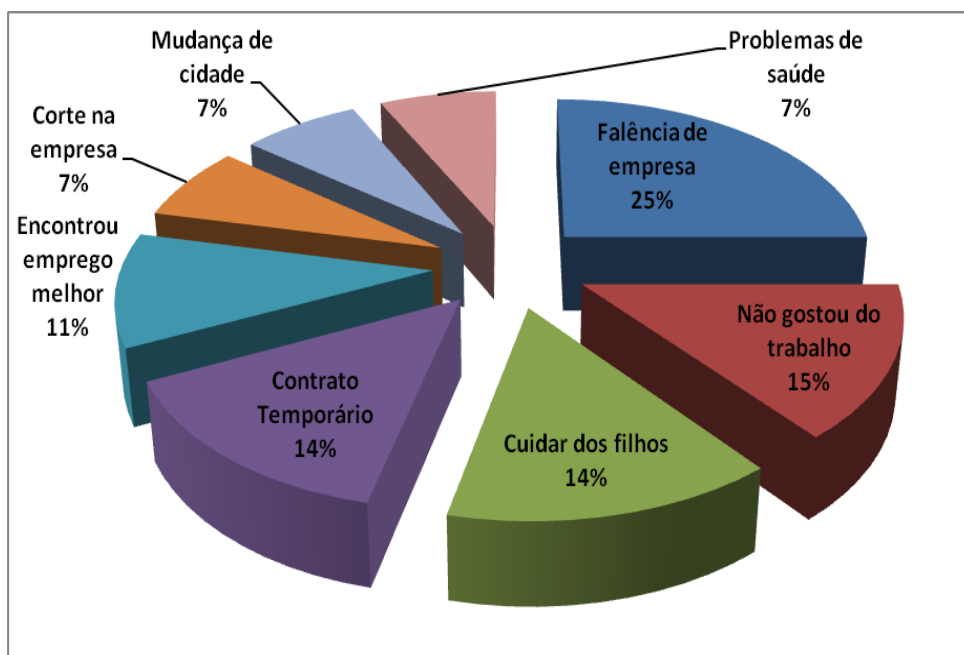
anteriormente, não se pode afirmar que a escolaridade tem relação direta com a empregabilidade, mas podemos inferir que colabora no processo.

Outro dado de extrema relevância encontrado na pesquisa foi o motivo pelo qual os trabalhadores foram demitidos, pois 25% deles relatam que as demissões foram em decorrência da falência de suas empresas. Somando-se a esse dado estão os contratos temporários e o corte coletivo de funcionários, que totaliza um percentual de 46% que tiveram suas demissões ocasionadas por um mercado de trabalho que pode ser considerado precário para alguns autores.

Segue abaixo amostra de 30 a 40 demissões relatadas pelos 10 trabalhadores entrevistados, tendo a média de 3 a 4 demissões por trabalhador.

**Gráfico 4**

Motivos das mudanças de emprego



Fonte: Elaboração própria. Entrevista com os trabalhadores.

A autora Teresa Sá explicita que encontrar uma definição única de trabalho precário é difícil, pois os países têm características diversas. Associa então o trabalho precário a quatro características: i) insegurança no emprego; ii) Perda de regalias sociais; iii) Salários baixos; iv) Descontinuidade nos tempos de trabalho. Ressalta ainda que os empregos precários estão principalmente em setores econômicos de caráter sazonal (setor primário, hotelaria, construção) e pequenas empresas. (SÁ, 2010, p. 02).

Inferimos diante dos dados expostos que esse mercado dito precário, e a grande rotatividade dos trabalhadores ocasionada pelas empresas, podem sim ser fatores que justificam a reincidência do trabalhador no Programa Seguro Desemprego.

Além de descrever o percurso profissional dos trabalhadores entrevistados, outro objetivo do presente trabalho foi o de identificar como o beneficiário participou do Programa Seguro-Desemprego ao longo de sua trajetória profissional.

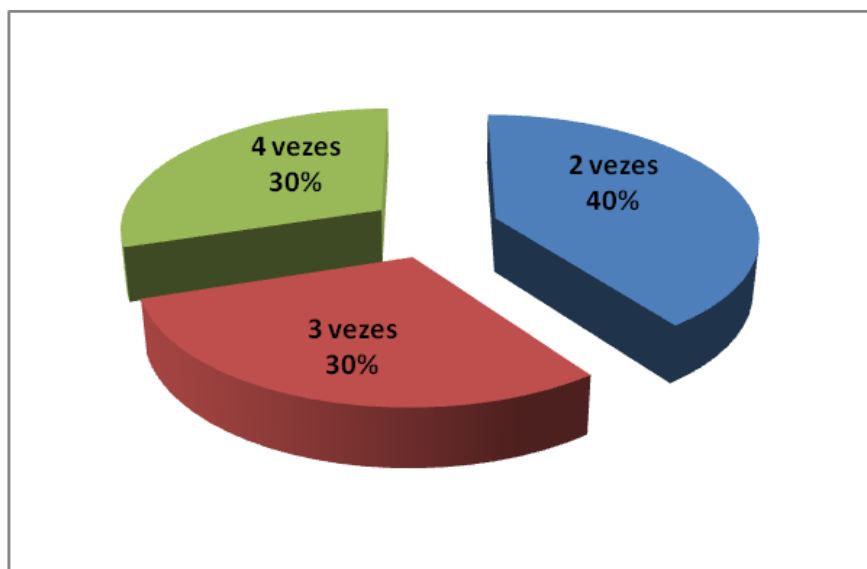
#### 4.7 Participação dos trabalhadores entrevistados no Programa Seguro-Desemprego

Um dos pontos relevantes da pesquisa foi o questionamento da participação dos trabalhadores no Programa Seguro-Desemprego. Os trabalhadores foram questionados sobre o número de vezes em que foram beneficiários do programa, a quantidade de parcelas recebidas, as ações que realizaram durante o recebimento, dentre outras.

Dos dez trabalhadores entrevistados seis receberam o seguro-desemprego por mais de três vezes. Cabe ressaltar que um dos critérios para que os trabalhadores fossem entrevistados era ter recebido pelo o menos duas vezes o benefício, o que ocorreu em quatro casos. Segue abaixo amostra do número total de participações no programa que foi de 29 casos nas dez entrevistas.

**Gráfico 5**

Número de vezes que recebeu o seguro-desemprego



Fonte: Elaboração própria. Entrevista com os trabalhadores.

Analisando o perfil dos entrevistados por número de vezes que recebeu o seguro não observamos um padrão. Todavia há uma tendência dos entrevistados mais jovens receberem menos vezes, cabe ressaltar que os mais jovens também tinham maior escolaridade. No presente caso a entrevistada MLC apesar de jovem recebeu por quatro vezes o benefício. Entretanto em sua entrevista a mesma relata que foi demitida e recontratada pela mesma empresa em outro CNPJ. Mas o inverso não é verdadeiro, pois não se pode dizer que os mais velhos recebem mais vezes o seguro, já que o entrevistado com mais idade recebeu o benefício apenas duas vezes.

Outro dado importante pesquisado foi a quantidade de parcelas do seguro-desemprego que os trabalhadores receberam. Dos trabalhadores entrevistados, somente um não recebeu todas as parcelas do seguro. E durante o recebimento do benefício seis dos entrevistados relataram que trabalharam na informalidade, somente um relatou ter procurado emprego durante o período de recebimento, conforme relatos abaixo.

Quando tô recebendo o seguro faço bicos. Tenho que me virar para sustentar os filhos. O dinheiro do seguro só dá pro básico. (Trabalhador BFS).

Eu procurei emprego quando estava recebendo a última parcela do seguro. (Trabalhador LMC).

Minha mãe tem uma banca na feira, então quando recebi o seguro-desemprego fui ajudá-la, além de poder ficar com meu filho que é pequeno. (Trabalhador MFS).

Tô sempre em busca de emprego, não fico sem trabalhar. Eu aceitei vaga de auxiliar de serviços gerais, porque não consegui na minha área que é telefonia. (Trabalhador WSR).

Quanto à avaliação do Programa Seguro-Desemprego, nove dos trabalhadores avaliam como bom o programa, entretanto sete dos trabalhadores consideram o valor do benefício pago ruim.

O valor do seguro é baixo, deveria ser o valor do salário que eu recebia. (Trabalhador MLC).

É um bom programa, mas o trabalhador pode se acomodar. (Trabalhador MRC).

Era um bom programa, mas com as mudanças que a Dilma fez piorou. (Trabalhador VS).

Durante a pesquisa ocorreram algumas mudanças no Programa Seguro-Desemprego, uma delas foi à condicionalidade do beneficiário do PSD ao Pronatec já exposta anteriormente. Entretanto, no período da pesquisa as vagas do Pronatec foram suspensas, com isso nenhum trabalhador dos postos pesquisados foi condicionado ao programa.

Dos dez trabalhadores entrevistados, seis disseram achar boa a ideia de se qualificar para receber o seguro-desemprego, todavia os outros quatro demonstraram grande insatisfação com a obrigatoriedade.

Eu tentei fazer um curso do Pronatec uma vez, mas pediram tantos documentos que desisti. Meus documentos de escola estão onde eu morava, que é no interior do Maranhão. (Trabalhador MEP).

O Pronatec seria bom se tivesse bons cursos. (Trabalhador BFS).

Não acho que os cursos do Pronatec ajudam a encontrar emprego melhor. (Trabalhador MDM).

Acho errado você ter que fazer um curso do Pronatec para receber o seguro, não faz sentido a pessoa fazer um curso que não é da sua área ou de nível mais baixo que o seu. (Trabalhador MFS).

Um dado relevante desta etapa da pesquisa foi a quantidade de vezes em que o trabalhador foi demitido por acordo com a empresa. Essa prática se tornou comum no mercado, onde o empregado “combina” em ser demitido para receber o seguro-desemprego e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e em contrapartida, devolve ao empregador a multa de 40% do FGTS.

Eu fiz acordo nos últimos dois empregos para receber o seguro. Um deles pagava o salário mínimo na carteira, mas para que a gente ficasse o chefe pagava a mais por fora. (Trabalhador MRC).

A empresa que trabalhava me demitiu, mas continuei trabalhando recebendo o seguro-desemprego, aí depois ela me recontratou em outro CNPJ. (Trabalhador MLC).

Cabe ressaltar que o empregador ao aceitar o acordo, também está agindo de maneira incorreta, pois está lesando os cofres públicos ao simular uma demissão sem justa causa.

Outra prática recorrente, que demonstra a precariedade do mercado, é a demissão e recontração por outro Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) após o recebimento do seguro-desemprego, ou ainda, a contratação do trabalhador durante o recebimento sem o registro.



Esse acordo realizado entre empregado e empregador caracteriza na verdade, crime de estelionato qualificado contra a Administração Pública, de acordo com o art. 171, do Código Penal. (BRASIL, 1940).

Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: Pena - reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 3º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência.

Desde que os benefícios trabalhistas, como o seguro-desemprego e o FGTS, foram estabelecidos, é recorrente a prática de acordos entre empregado e empregador, todavia cabe ressaltar a corresponsabilização desse processo.

Sabe-se que o Ministério do Trabalho e Emprego cumpre o papel de fiscalizar as relações de trabalho entre a empresa e seus empregados por meio das Superintendências Regionais do Trabalho. A Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE tem estabelecido constantemente Instruções Normativas quanto às especificidades no cumprimento da legislação trabalhista, todavia as demandas de formalização do trabalho, e até o trabalho escravo são prioritárias para o ministério em questão. Cabe ressaltar a dificuldade de identificar a fraude exposta quanto ao acordo entre empregador e empregado, já que ambos se “beneficiam” do processo e em geral não há reclamante do procedimento.

O presente capítulo se dedicou a descrever os dados encontrados na pesquisa de campo realizada nas agências do SINE do Distrito Federal. As primeiras categorias dizem respeito ao papel do SINE na implementação do Programa Seguro-Desemprego. A análise da infraestrutura das agências demonstra a necessidade de reestruturação e reorganização do espaço para atendimento dos trabalhadores. O segundo ponto analisado foi a execução das funções básicas do Sistema Público de Emprego, em que foi possível perceber que somente duas funções são implementadas nos postos, que são: seguro-desemprego e intermediação da mão de obra, sendo a qualificação praticamente inexistente nas agências do SINE. O perfil dos agentes de atendimento reforça a necessidade de reestruturação das agências, pois a maioria dos agentes era comissionada e com pouco tempo de trabalho no SINE. Quanto ao histórico do trabalhador, ele não é utilizado pelos agentes devido à falta de formação e organização dos atendimentos.

As categorias quanto à reincidência do trabalhador demonstram elementos importantes na análise da situação. Primeiramente, ao descrever o perfil dos trabalhadores percebemos que muitos deles têm elevada escolaridade, o que sugere a tese de que a escolaridade não gera empregabilidade. Todavia, ao falar de qualificação profissional a maioria deles não tem uma capacitação que leve a uma profissão. Os trabalhadores tiveram em sua maioria ocupações de base no mercado de trabalho, e em geral não ascenderam a postos de maior qualificação. Porém, um dado que tira o foco um pouco da responsabilidade do trabalhador na reincidência do programa é o fato de que muitas das demissões foram ocasionadas pelo que caracterizei de mercado de trabalho precário, onde ocorre falência de empresas, trabalho temporário e corte coletivo de funcionários. Para finalizar os dados dos trabalhadores, um motivo que apareceu e que pode justificar um grande número de reincidências foi a o “acordo” entre empregado e empregador no ato da demissão.

No próximo capítulo faremos uma proposta de planejamento profissional, para colaborar na construção de uma trajetória mais sólida para o trabalhador. Com o objetivo de maximizar as possibilidades de formação e capacitação profissional do trabalhador para inserção e permanência no mercado de trabalho formal.

Cabe ressaltar, que não consideramos a possibilidade de construir uma proposta quanto aos principais motivos encontrados, já que os mesmos são de ordem estrutural do mercado de trabalho, e envolve uma complexidade de elementos que seria impossível abordar em uma dissertação.

## 5 PROPOSTA DE PLANEJAMENTO PROFISSIONAL

A presente pesquisa buscou compreender as trajetórias profissionais dos trabalhadores também com o intuito de investigar quais as necessidades do público reincidente no Programa Seguro-Desemprego. Percebemos que os fatores de reincidência são diversos, inclusive que muitos deles não estão diretamente relacionados aos trabalhadores, mas, sobretudo às dinâmicas do mercado de trabalho.

Apesar de sabermos que escolaridade não garante empregabilidade, consideramos que sem ela as dificuldades são maiores. Portanto, na presente proposta faremos um modelo de planejamento em que o trabalhador possa construir seu itinerário formativo e profissional, considerando suas experiências anteriores.

Na proposta para a construção do Itinerário Formativo tomaremos por base os catálogos de cursos criados pelo Ministério da Educação, que são: Catálogo Nacional de Cursos FIC, Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia<sup>12</sup>.

Diante de tais orientações, a presente proposta se reporta também à Classificação Brasileira de Ocupações ao descrever as trajetórias dos trabalhadores e suas ocupações ao longo da vida.

A Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, instituída por portaria ministerial nº. 397, de 9 de outubro de 2002, tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho, para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares. Os efeitos de uniformização pretendida pela Classificação Brasileira de Ocupações são de ordem administrativa e não se estendem às relações de trabalho. Já a regulamentação da profissão, diferentemente da CBO é realizada por meio de Lei, cuja apreciação é feita pelo Congresso Nacional, por meio de seus Deputados e Senadores, e levada à sanção do Presidente da República. ([www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)).

A CBO será a base para a construção do Itinerário Profissional, definido como o conjunto de ocupações com identidades bem definidas no mercado de trabalho, em determinada área profissional. Cada uma dessas ocupações exige competências com graus específicos de complexidade, o que permite vislumbrar percursos formativos, desde o nível básico até o superior. (SENAC, 2005).

Para construir os Itinerários Formativo e Profissional dos trabalhadores da pesquisa, buscamos primeiramente separar os trabalhadores por grupos de trajetórias semelhantes. Baseemo-nos então na nomenclatura criada por Franzoi

---

<sup>12</sup> Todos os catálogos estão disponíveis no site do MEC ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)).

(2006), em seu estudo *Trajetórias e Identidades Profissionais*, que caracteriza as trajetórias dos trabalhadores como: *mais* contínuas ou fragmentadas. Para a autora, fez-se necessária a denominação da trajetória *mais* contínua, pois segundo ela o advérbio *mais* denota que há uma continuidade, mesmo que haja momentos fora do mercado de trabalho.

A continuidade, quanto à situação ocupacional, pode dizer respeito a uma trajetória que se desenvolve em mesma área de atividade, ou em uma mesma empresa, ainda que, na maior parte das vezes, marcada por relações de trabalho precárias, e ainda que se alternem períodos sem trabalho com os de ocupação. As trajetórias são, às vezes, contínuas, mas interrompidas, ascendentes ou em declínio. As trajetórias formativas desses entrevistados são razoavelmente cumulativas, ou seja, desenvolvidas na mesma área, em geral na mesma trajetória ocupacional, ou acompanham as mudanças de empresa (FRANZOI, 2006, p.78).

A autora ressalta ainda que, a trajetória *mais* contínua não pressupõe uma estabilidade no mercado de trabalho, mas, sobretudo uma continuidade de ocupação, área ou local de trabalho.

Quanto à trajetória fragmentada, a autora explicita que as ocupações, podem ser consideradas “erráticas”, não havendo continuidade nem mesmo na área de atividade, mas como nada é permanente em sua trajetória, o aprendizado das diferentes ocupações não possibilita nenhum acúmulo. (FRANZOI, 2006, p.84)

Somada à nomenclatura dada por Franzoi, 2006, acrescentaremos alguns elementos de análise, como: setor de atividade; tempo de permanência e formação. No presente trabalho utilizaremos os seguintes grupos de trajetórias: ***mais* contínua; *mais* contínua, porém estagnada; em construção; e descontínua ou fragmentada.**

Diante dos grupos de trabalhadores descritos, buscaremos uma orientação que possa atender às necessidades específicas de cada grupo estabelecido, para então propor o planejamento profissional dos trabalhadores.

## 5.1 Trajetórias mais contínuas

Dentro do grupo de **Trajetórias *mais* contínuas**, identificamos os trabalhadores que atuaram no mesmo setor ou ocupação durante longo tempo, e que demonstram certa ascensão de experiência ou de formação. No presente grupo

consideramos que os trabalhadores necessitam permanecer na área em que atuam, mas precisam caminhar na vertical tanto na formação quanto nas ocupações.

Incluí três trabalhadores nesse grupo, a primeira foi a **Trabalhadora MRC**, que atuou sempre em áreas afins, além de permanecer mais de quatro anos em cada ocupação, o que considero que a habilita nas referidas nas profissões. Acrescento ainda, que a entrevistada solicitou a demissão em busca de melhores postos de trabalho, tem cursos de qualificação profissional na área de administração, e está cursando faculdade de Administração, setor em que sempre atuou.

O **Trabalhador VS** começou a trabalhar aos oito anos de idade, mas foi formalmente contratado somente aos dezoito anos. Considero que o entrevistado tenha uma trajetória mais contínua devido à atuação por mais de 14 anos na área da construção civil, permanecendo longos períodos em cada emprego. Cabe ressaltar que não incluí este trabalhador nas trajetórias estagnadas, porque na área de construção civil, segundo o próprio entrevistado, a ocupação de instalador é considerada um tipo de trabalho especializado.

O **Trabalhador WSR** tem uma trajetória *mais* contínua, pois atuou em dois setores: comércio e serviços de telefonia, e permaneceu por mais de dois anos na maioria dos trabalhos, o que podemos considerar tempo suficiente para aprender um ofício. Realizou ainda cursos na área de telefonia e afirma que pretende retornar para o setor. O entrevistado aproveitou as oportunidades de trabalho para se qualificar na área de telefonia, onde fez a maioria dos cursos oferecidos pelas próprias empresas. Esse entrevistado foi o único a procurar emprego durante o recebimento do seguro-desemprego.

Considero que a trajetória desses trabalhadores é contínua, porém é necessário que os mesmos continuem seus percursos formativo e profissional. Para tanto, utilizaremos a trabalhador 10 como exemplo para a construção dos itinerários.

No quadro abaixo está o itinerário formativo e profissional na área em que o trabalhador pretende atuar. O entrevistado já tem experiência na área de telefonia, tem Ensino Médio Completo e fez cursos no setor. Considero que o trabalhador já superou a primeira fase de formação, e pode então cursar o Técnico de Telecomunicações.

**Figura 3**  
Itinerário formativo e profissional do eixo Informação e Comunicação



Fonte: Elaboração própria

Outro ponto fundamental a ser cumprido é, conforme exposto anteriormente, a inserção no mercado de trabalho dentro da formação realizada, pois esta só se completa na prática do trabalho. Considero então que o trabalhador precisa construir seu itinerário profissional, primeiro retornando para área na ocupação de base que é instalador e reparador de telefone (de acordo com a CBO). Ao concluir o curso técnico o trabalhador estará capacitado para atuar como técnico na área.

Cabe ressaltar, que dentro do eixo tecnológico de Informação e Comunicação, o trabalhador terá outras opções de profissões em áreas afins como: Técnico em Sistemas de Comutação; Técnico em Sistema de Transmissão e Técnico em Informática para internet.

## 5.2 Trajetórias mais contínua, porém estagnadas

No grupo de **Trajetórias mais contínuas, porém estagnadas**, serão considerados os entrevistados que trabalharam na mesma área, mas que durante a vida profissional nunca ascenderam à ocupação de base. Dentro do grupo estão quatro trabalhadores.

A **Trabalhadora KHJ** atuou por oito anos no comércio de alimentação, sendo que permaneceu sete anos como atendente no ramo, entretanto a entrevistada não se qualificou e esteve sempre na base do setor de atividades.

A **Trabalhadora MEP** tem o perfil próximo da anterior, pois ao longo da vida profissional atuou como balconista ou atendente, que são ocupações afins. Todavia, a entrevistada não tem formação e não conseguiu caminhar verticalmente na área.

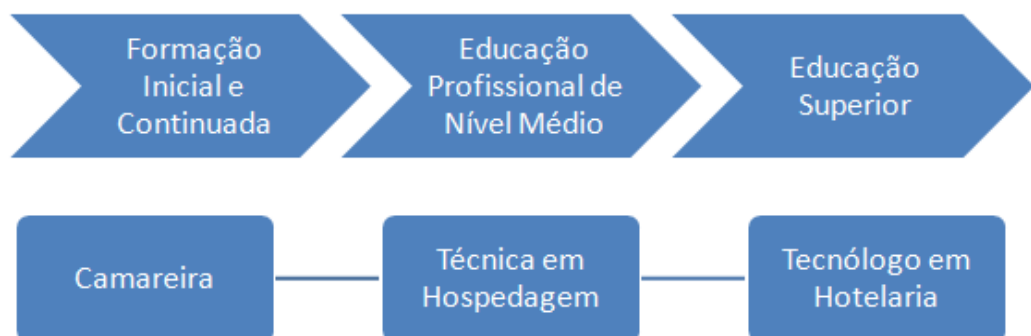
Considero que o **Trabalhador MDM** tenha uma trajetória estagnada, porque atua há vinte anos na mesma área e na mesma função, onde é caminhoneiro na área de transportes. Cabe ressaltar que o entrevistado relata que está satisfeito com seu trabalho e não pretende mudar.

A **Trabalhadora LMC** está neste grupo porque atuou sempre na área de serviços de alimentação e hotelaria, onde permaneceu por longos períodos nas ocupações. Entretanto, mesmo com os anos de experiência, esteve em funções primárias, não conseguindo caminhar na vertical. Nesse caso, poderíamos indicar que a falta de qualificação e escolaridade a impediram de crescer na área.

Podemos inferir nos casos citados que os trabalhadores por não ter qualificação profissional não conseguiram ascender na área em que atuavam. Alguns ainda necessitam concluir o Ensino Médio para então fazer um curso técnico de nível médio. É o caso da Trabalhadora 4 que usaremos como exemplo.

No itinerário abaixo a trabalhadora continuaria a atuar na área de hotelaria. A entrevistada tem experiência de 10 anos no setor, e está capacitada para o trabalho de camareira. Entretanto, para cursar o Técnico em Hospedagem terá que concluir o Ensino Médio. Sugiro que a entrevistada faça o curso de formação inicial e continuada para que tenha certificação na área e tenha possibilidades de conseguir condições melhores de trabalho na mesma ocupação.

**Figura 4**  
Itinerário formativo e profissional do eixo Turismo, Hospitalidade e Lazer



Fonte: Elaboração própria

Quanto ao planejamento a trabalhadora deve cursar um FIC na área, voltar a atuar na área como camareira, e concluir o Ensino Médio, para então fazer um curso técnico ou tecnólogo na área e ter a possibilidade de ascender no local de trabalho.

Cabe ressaltar, que dentro do eixo tecnológico de Turismo, Hospitalidade e Lazer, a trabalhadora poderá ainda se qualificar como: Técnico em Eventos e Técnico em Cozinha.

### 5.3 Trajetória em construção

Quanto ao grupo de **Trajetórias em construção**, incluí os trabalhadores que permaneceram um tempo razoável no mercado de trabalho, tem idade abaixo dos 30 anos e tem uma formação verticalizada, além de estarem definindo a área de atuação.

A **Trabalhadora MLC** adquiriu experiência como recepcionista durante cinco anos em empresa de *Design* de Interiores, além de estar cursando o nível superior na mesma área. Com a demissão, decidiu abrir uma empresa na área de Design, pois relata que fez muitos contatos e tem plenas condições de ter uma empresa no setor.

Considero que a **Trabalhadora MFS** está em formação, pois tem 25 anos, permaneceu três anos como Auxiliar de Saúde Bucal e tem cursos de qualificação profissional e nível superior em Recursos Humanos. Entretanto, no último emprego na área Administrativa a entrevistada passou por uma experiência ruim, o que a fez repensar o retorno para a área de saúde bucal.

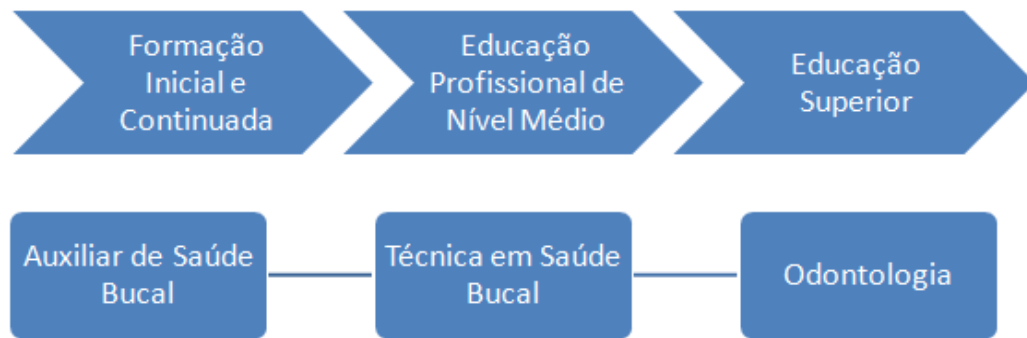
Tomarei como base a **Trabalhadora MFS**, sobretudo por ter possibilidade de atuar em duas áreas, e estar em dúvida quanto à escolha. No último emprego a entrevistada atuou como assistente financeira, área que se formou como Tecnólogo em Recursos Humanos.

Conforme já exposto, a formação só se completa com a inserção no mercado de trabalho, portanto, nesse caso a entrevistada já tem o nível superior, então quanto ao itinerário formativo neste momento considero suficiente. Todavia, quanto ao itinerário profissional a entrevistada precisa atuar mais na área de recursos humanos, pois teve somente uma experiência de 11 meses, e se frustrou nas relações estabelecidas dentro da empresa.



Porém, conforme a trabalhadora expõe, a mesma gostaria de retornar para a área de Saúde bucal, portanto segue abaixo a proposta de itinerário formativo na área de interesse.

**Figura 5**  
Itinerário formativo e profissional do eixo Ambiente e Saúde



Fonte: Elaboração própria

A entrevistada já tem o curso de auxiliar de saúde bucal, voltaria a atuar nessa ocupação, e cursaria o Tecnólogo na área. Creio ainda que a trabalhadora poderia tentar aproveitar os conhecimentos adquiridos no curso Tecnólogo em Recursos Humanos na área de Ambiente e Saúde.

#### 5.4 Trajetória descontínua ou fragmentada

Para o último grupo de **Trajetórias descontínuas ou fragmentadas**, selecionei o trabalhador que permaneceu por curto tempo dentro do mercado formal de trabalho, e tem em seu histórico uma diversidade de ocupações, formais e informais.

O único entrevistado dentro deste grupo foi o **Trabalhador BFS**, que considero com uma trajetória descontínua, pois o tempo máximo de permanência nos empregos foi de um ano e seis meses, além de atuar em ocupações diversas e em setores diferentes, como o de comércio e serviços, sem considerar os empregos informais. No seu percurso fica explícito que o trabalhador não tem referência profissional nem em formação nem em experiência. Ele relata que teve inúmeros empregos informais, como: taxista, adestrador de cães, vendedor, entregador de panfleto e auxiliar de mecânico e auxiliar de pedreiro.

Este grupo é o que tem maior dificuldade no mercado formal de trabalho, pois não tem referência nem de formação nem de ocupação. Portanto, o trabalhador inserido neste grupo precisará iniciar na base de sua formação e atuação.

Primeiramente, o entrevistado precisa retornar aos estudos e concluir o Ensino Médio, ao mesmo tempo em que o trabalhador deve fazer cursos de formação inicial e continuada e buscar se inserir no mercado na área dos cursos.

Diante das experiências relatadas pelo trabalhador, a ocupação em que esteve por maior tempo (três anos) foi como auxiliar de mecânico de automóveis na informalidade. Considero então que esta ocupação pode ser uma primeira referência para a construção do itinerário formativo do trabalhador.

Primeiramente o entrevistado precisa fazer um curso de mecânica de automóveis para certificar seu conhecimento. Com essa formação ele poderá almejar um emprego de auxiliar de mecânico no mercado de trabalho formal. Ao concluir o Ensino Médio ele poderá iniciar um curso de Técnico em Manutenção Automotiva para permanecer no mercado e buscar ascender à ocupação de técnico. O eixo possibilita ainda a formação de eletricista de automóveis, e eletromecânica de automóveis.

**Figura 6**  
Itinerário formativo e profissional do eixo Controle e Processos Industriais



Fonte: Elaboração própria

Cabe ressaltar que nesta presente proposta não foi possível fazer uma pesquisa da realidade do mercado de trabalho atual quanto às áreas e as ocupações do Distrito Federal. Todavia, para a construção dos Itinerários Formativo e Profissional devem-se considerar as especificidades regionais do mercado de trabalho e as ofertas de cursos da região.

As sugestões de itinerários expostos acima é apenas o esforço inicial de construção dos itinerários formativos e profissional a partir do histórico profissional dos trabalhadores entrevistados. Esses percursos demonstram a importância de se construir um itinerário a partir de onde o sujeito está reconhecendo sua história de vida e trajetória profissional.

Para a construção do planejamento profissional dos trabalhadores beneficiários do Programa Seguro-Desemprego, faz-se necessária a consolidação de um espaço de orientação para o trabalho. Para a consecução desse objetivo, o primeiro é a reestruturação dos postos do SINE, melhorando os espaços de atendimento, estabelecendo metodologia de orientação, e contratando profissionais qualificados para o trabalho. Todavia, essa reestruturação não tem eficácia se não houver a integração das ações do Sistema Público de Emprego. As agências do SINE não podem estar isoladas das políticas de educação profissional, que passam por uma ampla reforma atualmente. A Rede de Educação Profissional e Tecnológica deve priorizar o público atendido pelas agências, além de articular suas ações para maior eficácia das políticas de emprego e educação profissional no Brasil.

## 6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo geral compreender quais fatores justificam a reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego. Inicialmente procuramos referenciar o Sistema Público de Emprego em alguns países e no Brasil, para compreender em âmbito geral e nacional o contexto em que o público pesquisado estava inserido. No segundo momento objetivamos conhecer as políticas de emprego e de educação profissional existentes no Brasil, e suas mudanças ao longo das últimas décadas. Para então executar a pesquisa de campo com o intuito de analisar as trajetórias profissionais dos trabalhadores entrevistados e o papel dos agentes de atendimento do SINE na implementação do Programa Seguro-Desemprego no Distrito Federal.

Na primeira etapa da análise buscamos descrever a atuação dos agentes de atendimento do SINE na implementação do Programa Seguro-Desemprego, discorrendo sobre a infraestrutura das agências, as funções básicas executadas nos postos, o perfil dos agentes de atendimento, a utilização do histórico do trabalhador e as dificuldades na implementação do programa, a partir dos dados coletados nas agências do SINE no Distrito Federal.

Diante das observações das estruturas e funcionamento das agências do SINE do Distrito Federal, e das entrevistas com os agentes de atendimento, percebemos que o SINE necessita de mudanças que vão desde a melhoria das estruturas até a contratação de profissionais qualificados, além da imensa necessidade de integração das ações às políticas de educação profissional.

Todavia, não consideramos que o SINE da forma que está estruturado atualmente interfere na reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego, já que a instituição não é um local de referência para o trabalhador, que na maioria das vezes vai em busca somente da habilitação do seguro ou à procura de vaga de emprego, e não tem nenhuma orientação ou planejamento profissional.

Cabe ressaltar que o SINE tem uma vasta capilaridade e se a instituição executasse seu papel conforme previsto no Sistema Público de Emprego, possivelmente haveria reflexos positivos na implantação das políticas de emprego no Brasil.

No presente estudo foi possível identificar que as agências necessitam de melhor infraestrutura para o trabalho, salas mais reservadas e salas para trabalho em grupo, com o intuito de fazer um atendimento mais personalizado aos trabalhadores. Com isso torna-se necessária a contratação efetiva de profissionais qualificados para o atendimento ao público, de preferência servidores públicos, além do apoio de profissionais especializados no atendimento aos desempregados, como por exemplo, o psicólogo.

Quanto aos atendimentos, é necessária uma melhor divisão do trabalho de acordo com o perfil do trabalhador e orientações quanto à integração das políticas de emprego no momento em que o trabalhador recorre à agência. A partir do histórico do trabalhador os agentes podem fazer o planejamento profissional do beneficiário e indicar ações para a melhor inserção no mercado de trabalho.

Quanto aos erros de preenchimento do requerimento do seguro-desemprego cometidos pelas empresas, creio que o preenchimento *online* pode solucionar em grande medida a situação, mas é importante também haver melhor fiscalização das empresas quanto às irregularidades trabalhistas.

Na segunda etapa da análise procuramos descrever o perfil dos trabalhadores entrevistados, e identificamos as experiências profissionais, as ocupações ao longo da vida, o tempo de permanência no trabalho e os motivos das demissões. Também buscamos conhecer a participação dos trabalhadores dentro Programa Seguro-Desemprego, e propor um planejamento profissional dos trabalhadores.

Os entrevistados são, na maioria dos casos, casados e com filhos, e estão na faixa etária de 25 a 45 anos, tem em sua maioria ensino médio completo, e pouca ou nenhuma formação profissional. Contudo, mesmo os entrevistados com formação técnica ou superior ocupam as mesmas funções dos entrevistados com baixa escolaridade, que são: atendente, balconista, caixa e vendedor no setor de serviços e comércio. O que reforça a tese de que a escolaridade não garante a inserção no mercado formal de trabalho.

Contrariando a teoria do capital humano, a elevação dos níveis de escolaridade – num quadro de estagnação econômica, baixo investimento em tecnologia e precarização do mercado de trabalho – acaba se mostrando insuficiente para potencializar a geração de trabalho. Apesar disso, prosseguem as vertentes daqueles que acreditam no papel independente e autônomo da educação com relação à mobilidade social ascendente. (POCHMANN, 2004, p. 387).

Concluimos então que a escolaridade do trabalhador não é o fator principal que justifica a reincidência, pois além das ocupações precárias, a presente pesquisa identifica que mais de 40% dos casos de demissões foi ocasionado por falência das empresas, contratos temporários ou cortes coletivos (segundo os entrevistados), o que sugere que as características de um mercado de trabalho precário pode ser um dos principais fatores que justificam a reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego.

A realidade do desempregado no Brasil hoje é preocupante e cada vez mais trabalhadores dependem de ocupações informais para garantir a sobrevivência. A constatação da falta de boas oportunidades de trabalho formalizado e das ofertas mais comuns em trabalhos sob condições muito ruins, principalmente de remuneração fazem com que os trabalhadores que têm alguma experiência tentem investir como autônomos. (CDT/UnB, C. 59, p. 28).

O pouco tempo de permanência e a rotatividade dos trabalhadores demonstram a precariedade do mercado formal de trabalho, que por muitas vezes leva o trabalhador para a informalidade nos períodos de desemprego.

O mercado de trabalho no Brasil, entre o início dos anos 90 e 2006, caracterizou-se pela heterogeneidade e por um elevado déficit de trabalho decente, que se revela, sobretudo em quatro principais traços: a) elevadas taxas de desemprego e de informalidade, que resultam em baixo grau de proteção social e inserção inadequada dos trabalhadores; b) expressiva parcela da mão-de-obra sujeita a baixos níveis de rendimentos e produtividade; c) alta rotatividade no emprego; d) alto grau de desigualdade entre diferentes grupos. (CEPAL/PNDU/OIT, 2008).

Existem algumas iniciativas positivas no sentido de diminuir a rotatividade no mercado de trabalho, como por exemplo, o Projeto de Lei 1579/2015, apresentado em maio deste ano pelo Deputado André Figueiredo, que cria um critério suplementar de financiamento do seguro-desemprego, a partir da cobrança de percentual adicional sobre alíquota de contribuição do PIS e do PASEP, dos sujeitos passivos cujos índices de rotatividade da força de trabalho supere o índice médio da rotatividade. O deputado afirma que o índice de rotatividade no país foi de 63,7% no ano de 2013, e que o propósito do projeto de lei é de corrigir distorções e possibilitar o estímulo a boas práticas laborais. O projeto de lei não propõe apenas a “punição” de adicional, mas inclui a possibilidade de redução para as empresas que diminuam o índice de rotatividade.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> O projeto de lei está disponível no site da Câmara dos Deputados <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279356>

A reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego tem inúmeros fatores, e conforme explicitado anteriormente, muitos deles têm sua base na dinâmica do mercado de trabalho e no alto de índice de rotatividade do mesmo. Todavia, um fator relevante identificado na pesquisa foi a demissão por acordo entre empregado e empregador para o recebimento dos benefícios do seguro-desemprego e FGTS.

Tal fator tem grande influência sobre o número de reincidências dentro do programa, pois esse acordo tornou-se comum nas relações de trabalho, em que a maioria dos trabalhadores não solicita desligamento da empresa, mas solicita ao empregador que o demita, devolvendo em contrapartida a multa de 40% do FGTS. Ocorrem ainda situações em que o trabalhador ao ingressar em outro emprego, sem o devido registro, continua a receber as parcelas do seguro-desemprego, tendo ainda situações em que as empresas usam o benefício como manobra para recontratar o trabalhador em outro CNPJ.

Diante dos fatores expostos, o presente estudo possibilitou a reflexão sobre a reincidência dos trabalhadores no Programa Seguro-Desemprego, e para Pochmann (2015) o principal problema do Programa Seguro-Desemprego é a rotatividade e a informalidade, conforme percebemos nas entrevistas realizadas, onde a maioria dos trabalhadores permanece longos períodos na informalidade e tem grande rotatividade nos empregos, em muitos casos em decorrência da falência de suas empresas.

A pesquisa sugere que a reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego tem inúmeros fatores. Podemos inferir que a baixa qualificação técnica colabora na rotatividade desse trabalhador que sempre permaneceu em ocupações de base, mas infere também que a escolaridade não está diretamente relacionada à empregabilidade, já que a maioria dos trabalhadores tinha Ensino Médio Completo. Um motivo bastante latente na pesquisa foi o indício de um mercado de trabalho precário, no sentido de não conseguir manter suas empresas ou relações contínuas de trabalho, ocasionando a alta rotatividade. Outro ponto fundamental é a ilegalidade entre trabalhador e empregador ao acordar a demissão para o recebimento do seguro e do FGTS, que apareceu em quase todas as entrevistas. Cabe ressaltar que o SINE como instituição de integração das três funções básicas do Sistema Público

---

de Emprego mostrou-se falho, já que os postos funcionam como balcões de habilitação do seguro e encaminhamento ao emprego, sem nenhuma orientação do trabalhador no planejamento de sua trajetória profissional.

A pesquisa demonstra que não há caminho simples e imediato para a redução permanente da reincidência dos trabalhadores no Programa Seguro-Desemprego, pois a saída perpassa a implementação de diversas políticas públicas, como por exemplo, a política de educação profissional, o Sistema Público de Emprego, as mudanças estruturais do mercado de trabalho, as ações de fiscalização do trabalho, além da necessidade de articulação entre elas.

A distância entre a área da educação e do trabalho ainda persiste, portanto torna-se indispensável estabelecer essa parceria para diminuir a reincidência no Programa Seguro-Desemprego. O trabalhador beneficiário do programa recebe a assistência financeira por meio do Ministério do Trabalho, todavia a instituição necessita promover outras ações no âmbito do SINE, como por exemplo, uma orientação profissional minuciosa onde o trabalhador possa construir seu planejamento profissional alicerçado aos itinerários formativos. Após essa orientação o trabalhador pode ser encaminhado à rede de educação profissional e tecnológica organizada pelo Ministério da Educação, para então possibilitar seu encaminhamento e permanência no mercado formal de trabalho.



## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. Campinas: NEPP, UNICAMP, 1996.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 12, jun./dez, 1995.

BALESTRO, Moisés Villamil; MARINHO, Danilo N.C. Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 2. maio/ago. 2011.

BALTAR, P. E. A. et al. **Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira**. Berlim, Alemanha: Global Labour, University Working Papers, 2009. (Global Labour University Working Papers, Paper n. 9).

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70 LDA, 2009.

BORGES, Márcio Alves. Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o sistema nacional de emprego. **Revista ABET**, v. 111, 2003.

BORGES, Márcio; FERNANDES, Diego dos Santos. Mudança nos critérios de habilitação ao benefício seguro-desemprego. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 21, n 58, abr./2015.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Institui o Código Penal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 17 set. 2015.

BRASIL. **Constituição dos estados unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

BRASIL. **Decreto Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1946**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2014.

BRASIL. **Decreto Lei nº 41.721, de 25 de junho de 1957**. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº 11, 12, 13, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 99, 100, e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d41721.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d41721.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965**. Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências. Diário

Oficial da União. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4923.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4923.htm)>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.737, de 22 de novembro de 1971**. Dá nova redação ao § 1º do artigo 5º da Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, que institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l5737.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5737.htm)>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 76.403, de 08 de outubro de 1975**. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=76403&tipo\\_norma=DEC&data=19751008&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=76403&tipo_norma=DEC&data=19751008&link=s)>. Acesso em: 14 maio 2014.

BRASIL. **Decreto nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975**. Institui a Relação Anual de Informações Sociais e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d76900.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d76900.htm)>. Acesso em: 17 set. 2015.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986**. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate a inflação. Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2284.htm)>. Acesso em: 14 maio 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7998.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm)>. Acesso em: 14 maio 2014.

BRASIL. **Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1993**. Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período de 1997/1999. **Resolução do CODEFAT**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/CODEFAT/resolucao-n-126-de-23-10-1996-1.htm>>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.208, de 17 de abril de 1997**. Dispõe sobre a regulamentação do parágrafo 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.934, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2208.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm)>. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. **Resolução nº 194, de 23 de setembro de 1998**. Estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, implementado sob gestão da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, do Ministério do Trabalho - MTb, por meio de Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, em convênio

com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período 1999-2002. Resolução do CODEFAT. Disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A38CF493C01392681525B103F/Res194.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2014.

**BRASIL. Resolução nº 216, de 14 de setembro de 1999.** Autoriza a transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, para continuidade de ações de qualificação profissional, no exercício de 1999. Resolução do CODEFAT.

Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/CODEFAT/resolucao-n-216-de-14-09-1999-1.htm>>. Acesso em: 27 out. 2014.

**BRASIL. Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003.** Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT ao PNQ, implementado sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais, e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Resolução do CODEFAT. Disponível em:<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3BAA1B30013C1F8806546669/Res333.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

**BRASIL. Decreto Lei nº 5.154, de 23 de julho de 2004.** Revoga o Decreto Lei nº 2.208, de 17 de abril de 1997, que dispõe sobre a separação entre ensino médio e ensino técnico. Diário Oficial da União. Disponível em:<

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm)>.

Acesso em: 12 out. 2015.

**BRASIL. Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005.** Dá nova redação ao parágrafo 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, que proibia a expansão da Rede Federal de Educação Profissional. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm)>.

Acesso em: 12 out. 2015.

**BRASIL. Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005.** Institui, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o Convênio Único, visando a integração das funções e ações do Sistema no território. Resolução do CODEFAT. Disponível em:

<[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BD96D6A012BD98F95D70A72/r\\_20051221\\_466b.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BD96D6A012BD98F95D70A72/r_20051221_466b.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2015.

**BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)>. Acesso em: 12 out. 2015.

**BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm)>. Acesso em: 14 maio 2014.

**BRASIL. Decreto Lei nº 7.721, de 16 de abril de 2012.** Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. Diário Oficial da União. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7721.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7721.htm)>.

Acesso em: 14 maio 2014.

**BRASIL. Decreto Lei nº 8.118, de 10 de Outubro de 2013.** Altera o Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012, que dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. Diário Oficial da União. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8118.htm)>.

Acesso em: 27 out. 2014.

**BRASIL. Decreto Lei nº 8.268 de 18 de junho de 2014.** Altera o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8268.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8268.htm)>.

Acesso em: 17 set. 2015.

**BRASIL. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014.** Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 que regula o Programa do Seguro Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm)>.

Acesso em: 16 set. 2015.

**BRASIL. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015.** Altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e

no 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis no 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

CACCIAMALI, M.C. DA SILVA. **Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

CACCIAMALI, Maria Cristina; LIGIÉRO, Adriana Phillips; MATOS, Franco de. **Desenho e Gestão de uma política pública de intermediação de mão-de-obra**. Brasília, 2008. (Idéias e tendências em foco, v. 1).

CARDOSO, José Celso; GONZÁLEZ, Roberto. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1331).

CASSIOLATO, Maria Martha M. C. GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Texto para discussão, n. 1919)

CASTIONI, Remi. **Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos: o PLANFOR como dissimulador de novos “conceitos” em educação**. 2002. 286 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UNICAMP, Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Sistema de Proteção ao Trabalho no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. **Educação no Mundo do Trabalho: qualificação e competência**. São Paulo: Francis, 2010.

\_\_\_\_\_. **Planos, Projetos e Programas de educação Profissional: agora é a vez do PRONATEC**. Sociais e Humanas, Santa Maria – RS, v. 26, n. 1, jan./abr., p. 25-42, 2013.

CASTIONI, Remi. ANDRADE, Maria Célia Costa. Mudanças do Marco Institucional da Educação Profissional: uma leitura a partir dos dados do censo escolar. **Revista Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 16, n. 30, p. 109-128, jan./jun. 2010.

CDT/UnB. **Aprofundamento sobre a realidade em que se encontram os trabalhadores em situação de desemprego: usuários do SINE: trajetória de trabalho e dificuldades**. Brasília: Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico, Universidade de Brasília, 2010. (Caderno Especial, 59).

CDT/UnB. **Perfil Nacional dos agentes de atendimento**. Caderno Especial 61. Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – Universidade de Brasília. Avaliação do Proesq. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2010.

CDT/UnB. **Projeto Saúde Mental, Realocação Profissional para Trabalhadores Desempregados**. Caderno Especial 60. Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – Universidade de Brasília. Avaliação do Proesq. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2010.

CDT/UnB. **Proposta Metodológica de orientação para o trabalho nas agências públicas de emprego**. Caderno 62. Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – Universidade de Brasília. Avaliação do Proesq. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2010.

CÊA, Georgia Sobreira Santos. **PLANFOR: Reforma do Estado e acumulação flexível**. Revista Educere et Educare. Cascavel: UNIOESTE, 2006.

CEPAL/PNUD/OIT. **Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente**. Brasília, 2008.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional da força de trabalho: a experiência da América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro)**. Santiago do Chile: CEPAL, 2006.

CODEPLAN. **Análise dos dados da PNAD 2012: comparativo Distrito Federal e Brasil**. Brasília: Codeplan, 2013.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CHRISTOPHE, Micheline. **A legislação sobre a Educação Tecnológica no quadro da Educação Profissional brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2005.

DATAPREV. **Dataprev conclui implantação do Portal MTE Mais Emprego**. 2011. Disponível em: <<http://portal.dataprev.gov.br/tag/seguro-desemprego/>>. Acesso em: 17 set. 2015.

DATAPREV. **Relatório de Gestão do exercício de 2011**. Disponível em: <<http://portal.dataprev.gov.br/wp-content/uploads/2012/06/Dataprev-RG20111.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. **O Sistema Público de Emprego e a estratégia de desenvolvimento**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009. (Emprego, Trabalho e Políticas Públicas).

DEDECCA, Cláudio Salvadori; LOPREATO, Francisco Luiz C. **Brasil: perspectivas do crescimento e desafios do mercado de trabalho**. Campinas: IE/UNICAMP, 2013. (Texto para Discussão, n. 225).

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University, 1990.

FRANZOI, Naira Lisboa. **Entre a Formação e o Trabalho**: trajetórias e identidades profissionais. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

KLAUS, Frey. Políticas Públicas: um debate conceitual e as reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOTTA, Gabriela. **Agentes de Implementação**: um olhar para as políticas públicas. Campinas: ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 2008.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. Rio de Janeiro: EPU, 2013.

MACHADO, Danielle Carusi; HALLAK, João. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual**. Rio de Janeiro: CEDE/UFRJ, 2011. (Texto para discussão, n. 39)

MACHADO, Tainara. **Valor Econômico**: gasto com seguro-desemprego sobre 16%. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11381&catid=159&Itemid=75](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11381&catid=159&Itemid=75).> Acesso em: 17 set. 2015.

MARINHO, Danilo N. C.; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inês M. T. (Orgs.). **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis, 2010.

MARSTON, Greg; MCDONALD, Catherine. **The Front-line of welfare to work**: the implications of radical reform in Australia. Brisbane: School of Social Work and Applied Human Sciences The University of Queensland, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

MORETTO, Amilton; PRONI, Marcelo W. **Desafios para as políticas públicas no campo do trabalho**. Salvador: SEI, 2010. (Série de estudos e pesquisas: Trabalho em questão, n. 86).

MTE. **Boletim de Informações do Fundo de Amparo ao Trabalhador**. 4º Bimestre de 2014. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF80808148EC2E5E01497683654B0F4A/KIT%204%C2%BA%20BIMESTRE%202014.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

MTE. **Portaria ministerial nº 397, de 09 de outubro de 2002.** Aprova a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO/2002, para uso em todo território nacional e autoriza a sua publicação. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/legislacao.jsf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

MTE. **Avaliação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.** Nota Técnica nº 043/2013/CGFAT/SPOA/SE/MTE. Brasília, 2013.

MTE. **Qualificação de segurados – Pronatec.** Nota Técnica produzida na Coordenação do Seguro Desemprego e Abono Salarial. Dados da base de gestão Dataprev. SPPE/DES/CGSDAS. Brasília, 2014.

MTE. **Termo de Referência para a elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.** Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.

MTE. **Relatório de gestão exercício de 2010.** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D36A2800001374CF17932624B/RELAT%C3%93RIO%20DE%20GEST%C3%83O%202010.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

OIT-BRASIL. **Convenção nº 122.** Política de Emprego. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/479>>. Acesso em: 13 set. 2015.

OIT-LISBOA. **A história da OIT: o trabalho não é uma mercadoria.** Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal\\_visita\\_guiada\\_01a\\_pt.htm](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_visita_guiada_01a_pt.htm)>. Acesso em: 13 set. 2015.

OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro.** 2015, 247 f. Tese de doutorado. (Doutorado em Educação). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP, 2015.

PACHECO, Eliezer. **Reincidência no seguro-desemprego será combatida com qualificação profissional.** Portal Senado: 2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/04/26/reincidencia-no-seguro-desemprego-sera-combatida-com-qualificacao-profissional>>. Acesso em: 16 set. 2015.

PAES DE BARROS, Ricardo; CORSEUIL, Miguel F. Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 22, dez. 2000.

POCHMANN, Márcio. **Educação e Trabalho:** como desenvolver uma relação virtuosa. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 87, maio/ago. 2004.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil:** avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. (Brasil em Debate, v. 2).



\_\_\_\_\_. **Mercado de Trabalho e ajuste fiscal.** Brasil em debate. 2015. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/mercado-de-trabalho-e-ajuste-fiscal/>>. Acesso em 13 set. 2015.

PRONI, Marcelo Weishaupt. O Paradoxo do Pleno Emprego no Brasil. **Revista ABET**, v. 12, n. 1, jan./jun. 2013.

RAMOS, Carlos Alberto. **Sistemas Públicos de Emprego:** a Experiência de Três Países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha). Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 511)

RAMOS, Carlos Alberto; CARNEIRO, Francisco G. **Rotatividade e Instituições:** benefícios ao Trabalhador Desligado Incentivam os Afastamentos? Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 503).

RODRIGUES, Alex. **Pochmann defende políticas públicas específicas para combater desemprego entre os pobres.** Agência Brasil, 2011. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-02-10/pochmann-defende-politicas-publicas-especificas-para-combater-desemprego-entre-os-pobres>>. Acesso em: 16 set. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENAC. DN. **Itinerários formativos: metodologia de construção.** Rio de Janeiro: SENAC/DEP/CPA, 2005.

SISTEMA ÚNICO DE TRABALHO. **Revista Fonset**, v. 5, n. 8, mar. 2014. Disponível em: <<http://fonset.org.br/revista8/index.html>>. Acesso em: 13 out. 2014.

SOL, Els. **The Netherlands distributed hybrid market model.** In: Condsidine, M., J. Lewis, S. O'Sullivan, The End of Entitlement. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SÁ, Teresa. Precariedade e Trabalho precário: consequências sociais da precarização laboral. **Revista de Sociologia Configurações**, n. 7, 2010. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/203>>. Acesso em: 16 set. 2015.

VIEBROCK, Elke; CLASEN, Jochen. **Flexicurity:** a state-of-the art review. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe. Edinburgh: RECOWE Publication, 2009.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO DAS AGÊNCIAS DO SINE**

<b>ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO</b>
<b>Local:</b> Postos do Sem
<b>Objetivo da observação:</b> Descrever as rotinas dos postos do Sine de Ceilândia e Riacho Fundo
<b>Itens a serem observados</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Identificar o fluxo de atendimentos dos postos.</li><li>2. Identificar a quantidade de atendimentos.</li><li>3. Identificar o tempo dos atendimentos.</li><li>4. Identificar a eficácia dos sistemas para os agentes.</li><li>5. Analisar a qualidade dos atendimentos (cortesia, conhecimento dos programas e sistemas)</li><li>6. Analisar a discricionariedade dos agentes de atendimento.</li></ol>
<b>Itens observados</b>
<b>Impressões gerais</b>

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS AGENTES

ROTEIRO DE ENTREVISTA
<b>Público alvo:</b> Agentes de atendimento dos postos do Sine
<b>Objetivo da entrevista:</b> O objetivo da pesquisa é compreender quais fatores influenciam na reincidência do trabalhador ao seguro desemprego. E elucidar qual o papel do Sine neste programa.
QUESTÕES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qual o seu grau de escolaridade?</li> <li>2. Quanto tempo você atua no Sine?</li> <li>3. Você é servidor ou comissionado?</li> <li>4. Descreva quais são as principais demandas do Sine?</li> <li>5. Quais são seus instrumentos de atendimentos? (sistema, fichas, etc)</li> <li>6. Quais as principais dificuldades no atendimento dos segurados?</li> <li>7. Como tem ocorrido a condicionalidade do trabalhador segurado ao Pronatec?</li> <li>8. O que você considera que poderia melhorar nas políticas de emprego para o Sine?</li> </ol>
RESPOSTAS
OBSERVAÇÕES GERAIS

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS TRABALHADORES

ROTEIRO DE ENTREVISTA
<b>Público alvo:</b> Trabalhadores reincidentes no Programa Seguro Desemprego.
<b>Objetivo da entrevista:</b> O objetivo da pesquisa é compreender quais fatores influenciam na reincidência do trabalhador ao seguro desemprego.
QUESTÕES
<b>Dados pessoais</b>
Nome: _____
Data de nascimento: ___/___/_____
Estado Civil: ( ) Casado ( ) Solteiro
Filhos: ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ou mais ( ) Nenhum      Idade dos filhos:
Renda Principal na família?
Esposo (a) trabalha?
Recebe algum benefício do governo?
<b>Dados de Formação</b>
Escolaridade: ( ) Alfabetização ( ) Ensino Fundamental I ( ) Ensino Fundamental II
( ) Ensino Médio ( ) Ensino Superior
Completo ( ) Incompleto ( )
Qual idade começou a estudar? _____
Parou de estudar alguma vez? ( ) Sim ( ) Não
Se sim, quantas vezes e por quanto tempo?
Por qual motivo?
Reprovou alguma vez?

Já fez algum curso profissionalizante? ( ) Sim ( ) Não

Descreva os cursos (nome, ano, carga horária, instituição, gratuito ou pago):

Curso

---

Curso

---

Curso

---

Outros

cursos:

---

Observações

gerais:

---



---

### Experiência Profissional

Qual idade começou a trabalhar? \_\_\_\_\_

Descreva quantos empregos teve, quais funções exerceu e por quanto tempo permaneceu em cada e por qual motivo saiu dos empregos (formal ou informal).

Emprego 1 \_\_\_\_\_

Emprego 2 \_\_\_\_\_

Emprego 3 \_\_\_\_\_

Emprego 4 \_\_\_\_\_

Observações gerais: \_\_\_\_\_

---

**Dados do Seguro Desemprego**

Quantas vezes recebeu o auxílio do seguro desemprego?

Quantas parcelas recebeu em cada uma?

O que fez durante o recebimento do Seguro desemprego?

Qual a sua opinião sobre o Programa Seguro Desemprego?

Qual a sua opinião do valor pago?

Qual a sua opinião sobre o trabalhador precisar fazer um curso do Pronatec para receber o benefício do seguro desemprego?

**OBSERVAÇÕES GERAIS**