

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Laura Cecília Rodrigues Reis

UM ESTUDO DA MACRO E MICRO IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE  
INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA EM POSTOS DO SINE COM MELHORES  
DESEMPENHOS EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2019

Laura Cecília Rodrigues Reis

UM ESTUDO DA MACRO E MICRO IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE  
INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA EM POSTOS DO SINE COM MELHORES  
DESEMPENHOS EM MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Administração Pública da  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de  
Carvalho da Fundação João Pinheiro, como  
requisito parcial para obtenção do título de  
bacharel em Administração Pública

Orientadora: Nícia Raies Moreira de Souza

Belo Horizonte  
2019

R375e Reis, Laura Cecília Rodrigues.  
Um estudo da macro e micro implementação da política de intermediação de mão de obra em postos do Sine com melhores desempenhos em Minas Gerais [manuscrito] / Laura Cecília Rodrigues Reis. – 2019.  
[12], 65 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Nícia Raies Moreira de Souza

Bibliografia: f. 71-74

1. Mercado de trabalho – Minas Gerais. 2. Mão de obra – Minas Gerais. 3. Emprego – Minas Gerais. 4. Sistema Nacional de Emprego (Brasil). 5. Políticas públicas – Minas Gerais. I. Souza, Nícia Raies Moreira de. II. Título.

CDU 331.6(815.1)

Laura Cecília Rodrigues Reis

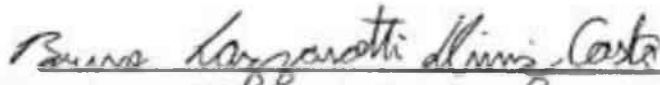
Um estudo da macro e micro implementação da política de intermediação de mão de obra em postos do SINE com os melhores desempenhos em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Nícia Rales Moreira de Souza (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Agnez de Leis Saraiva (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2019

## **AGRADECIMENTOS**

Com esse trabalho concluo minha graduação no curso de administração pública e não poderia deixar de demonstrar minha gratidão a todas as pessoas que fizeram parte dessa jornada. Agradeço primeiramente aos meus pais Wanderson e Elisângela, aos meus irmãos Nanda e Juninho e ao meu namorado Joelson por serem meu porto seguro e por sempre me incentivarem e acreditarem em mim. Amo vocês!

Agradeço também às pessoas maravilhosas que eu tive a oportunidade de conhecer durante esses quatro anos de graduação: amigos, mestres, colegas do XXXVII CSAP. Muito obrigada por esses anos de convivência e pelos inúmeros ensinamentos que levarei para a vida.

Ao professor Marcos Arcanjo pelo carinho e sensibilidade que foram tão importantes em um momento de incerteza. À minha professora e orientadora Nícia Raies, agradeço pela atenção e pelo envolvimento nesse processo árduo de construção de uma monografia. Obrigada por me alertar e me tranquilizar nos momentos necessários e por me incentivar a ser eu mesma.

Não poderia deixar de agradecer aos nove coordenadores de unidades do SINE que se voluntariaram como entrevistados nessa pesquisa por serem tão solícitos.

Agradeço aos meus colegas de trabalho Gilmar, Fernando, Leonardo e Luís por todo carinho e apoio, vocês são uma inspiração para mim. Minha gratidão também aos demais colegas da SEDESE Marcel e Éder, sem os quais não conseguiria concluir esse trabalho. Obrigada pela imensa disponibilidade em me auxiliar nesse processo.



“O trabalho não pode ser uma lei sem que seja um direito. ”  
(HUGO, 1862. p. 306)

## RESUMO

A política de Intermediação de Mão de Obra (IMO) é uma das políticas de mercado de trabalho desempenhadas atualmente pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE). O SINE é um grande sistema público que funciona em forma de rede, envolvendo os três níveis federativos e possuindo mais de 2.000 agências de implementação em todo o território nacional. O objetivo desse trabalho foi fazer um estudo da implementação da política de IMO nas unidades com os melhores desempenhos em Minas Gerais. Essa análise se dividiu na perspectiva macro, que visava descrever as regras de operacionalização e a relação entre os setores envolvidos, e a perspectiva micro, em que se propõe a identificação das práticas e estratégias locais adotadas por cada uma das agências analisadas. Foram utilizadas pesquisas bibliográficas e documentais, além de entrevistas semiestruturadas. Os achados desse trabalho caracterizam as capacidades de coordenação nacional e estadual do Sistema como frágeis e apontam para um processo de sobrecarga dos municípios. Concluiu-se que, embora o arranjo federativo ainda seja significativamente concentrado na União, o novo marco legal poderá contribuir para a descentralização do Sistema. Por fim, em relação a micro implementação, pôde-se identificar a diversidade de soluções encontradas pelas agências de implementação para adaptar a política de IMO, regulamentada a nível nacional, à realidade local em que cada uma se encontra.

**Palavras-chave:** SINE, Intermediação de Mão de Obra, Políticas Públicas de Emprego.

## **ABSTRACT**

Labor Intermediation policy is one of the labor market policies currently implemented by the Sistema Nacional de Empleo (SINE). SINE is a large public networked system, involving the three federative levels and having more than 2,000 implementation agencies nationwide. The objective of this work was to study the implementation of Labor Intermediation policy in the best performing units in Minas Gerais. This analysis was divided into the macro perspective, which aimed to describe the rules of operation and the relationship between the sectors involved, and the micro perspective, which proposes the identification of local practices and strategies adopted by each of the agencies analyzed. Bibliographic and documentary searches were used, as well as semi-structured interviews. The findings of this work characterize the national and state coordination capacities as fragile and point to a process of overloading the municipalities. It was concluded that while the federative arrangement is still significantly concentrated in the Union, the new legal framework may contribute to the decentralization of the system. Finally, regarding micro-implementation, it was possible to identify the diversity of solutions found by the implementing agencies to adapt the nationally regulated Labor Intermediation policy to the local reality in which they are located.

**Keywords:** SINE, Labor Intermediation, Public Employment Policies.

## **LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS**

Figura 1 – Atendimento aos trabalhadores na intermediação de mão de obra

Figura 2 – Atendimento aos empregadores na intermediação de mão de obra

Figura 3 – Relação de colocados no SINE por Admitidos no CAGED, Brasil e Unidades da Federação – 3º trimestre de 2018

Figura 4 – Estrutura de governança CODEFAT

Tabela 1 – Dados usados na construção dos indicadores (somatório 2016, 2017 e 2018)

Tabela 2 – Resultados indicadores utilizados

Tabela 3 – Composição bancada CODEFAT

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados  
APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais  
CONSIF – Confederação Nacional do Sistema Financeiro  
CNT – Confederação Nacional do Transporte  
CNTur – Confederação Nacional do Turismo  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
CSB – Central dos Sindicatos Brasileiros  
CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais  
FJP – Fundação João Pinheiro  
IMO – Intermediação de Mão de Obra  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MF – Ministério da Fazenda  
MP – Ministério Público  
MTb – Ministério do Trabalho  
MTE – Ministério do Trabalho e Economia  
NCST – Nova Central Sindical de Trabalhadores  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do servidor Público  
PCD – Pessoa Com Deficiência  
PIS – Programa de Integração Social  
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SPE – Sistema Público de Emprego

SUS – Sistema Único de Saúde

SUBTE – Subsecretaria de Trabalho e Emprego

UAI – Unidade de Atendimento Individual

UGT – União Geral dos Trabalhadores

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>13</b>
<b>2. Políticas públicas de emprego e mercado de trabalho .....</b>	<b>17</b>
2.1. Sistema Público de Emprego.....	17
2.2. A política de Intermediação de Mão de Obra.....	19
<b>3. Metodologia .....</b>	<b>28</b>
3.1. Perspectiva macro e micro da implementação de políticas públicas.....	28
3.2. Seleção das unidades e elaboração da entrevista .....	31
<b>4. Análise da macro implementação da política de intermediação de mão de obra .....</b>	<b>38</b>
4.1. Histórico da estruturação do SINE .....	38
4.2. Regulamentação e arranjo federativo do SINE.....	39
4.3. Relação das agências do SINE com a SEDESE e prefeituras municipais.....	47
4.3.1. Relação com a SEDESE .....	47
4.3.2. Relação com a prefeitura.....	49
<b>5. Análise da micro implementação da política de intermediação de mão de obra .....</b>	<b>51</b>
5.1. Relação com os empregadores.....	51
5.2. Atendimento ao trabalhador .....	55
5.3. Estrutura física .....	59
5.4. Colocação do trabalhador.....	59
5.5. Gestão de pessoas .....	61
5.6. Metas e resultados.....	63
5.7. Articulação com outras políticas.....	64
<b>6. Considerações finais .....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>72</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA .....</b>	<b>76</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Como um dos grandes desafios das sociedades pós-industriais (POCHMANN, 2013), o desemprego é visto pelos brasileiros como o principal problema social do país - é o que aponta a pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 2017. Nesse mesmo ano, a taxa de desemprego do Brasil atingiu o maior valor da série histórica desde que começou a ser medida em 2012 (IBGE, 2019). Em Minas Gerais esse também tem sido um problema social de grande destaque: no primeiro semestre de 2019 a taxa de desemprego registrada foi de 11,2%, totalizando um número de 1,2 milhão de pessoas desocupadas (IBGE, 2019). Nesse contexto, o debate acerca do papel das políticas públicas de emprego e de mercado de trabalho se fazem como uma temática de extrema relevância social.

O surgimento da interferência pública para a redução do desemprego e melhora das condições de trabalho remete ao desenvolvimento industrial da segunda metade do século XIX, período marcado pela ausência de proteção ao trabalho. A expansão dos movimentos sindicais e dos partidos trabalhistas nos países da Europa Ocidental levou a conquista de direitos e a implementação de ações públicas que buscavam prestar algum tipo de assistência aos desempregados. Foi nesse contexto que surgiram as chamadas *Bolsas de Trabalho* que buscavam auxiliar o trabalhador a se inserir no mercado (MORETTO, 2007).

Essas iniciativas, apesar de terem representado conquistas significativas, eram ainda pontuais e pouco expressivas. Foi apenas no século seguinte, com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que essa questão passou a ter maior relevância. A Convenção nº 88 da OIT propõe que os países signatários criem um Serviço Público de Emprego (SPE) universal e gratuito. No Brasil esse serviço se estruturou apenas em 1975 com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que foi instituído com o objetivo de prover serviços de intermediação de mão de obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre mercado de trabalho (MORETTO, 2007).

O Sistema se iniciou a partir do Decreto 76.403/1975 e atualmente é regido pela Lei 13.667/2018. Um importante marco para a sua estruturação foi a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que se tornou a sua principal fonte de financiamento. Até o ano de 2018 o SINE era vinculado ao Ministério do

Trabalho, sendo que, no ano seguinte, com a extinção desse Ministério, o Sistema passou a ser subordinado ao Ministério da Economia. Atualmente, o SINE é uma política de abrangência nacional e se organiza em forma de rede, contando com a associação de estados e municípios (ROSSETTO, 2019).

Sua rede física de atendimento conta com mais de 2.000 agências implementadoras, popularmente conhecidas como postos de atendimento do SINE, presente em 2.192 municípios de todo os estados da federação. Dessas agências, 559 pertencem diretamente ao governo federal, enquanto as demais são administradas por Estados e Municípios por meio de convênio com a União (LOBO, ANZE, 2016). Minas Gerais conta com 133 agências dispersas pelo território estadual. Dessas, 31 são administradas diretamente pelo Estado, enquanto 102 são descentralizadas aos municípios por meio de Termos de Cooperação (BERNARDINO, 2018). “Trata-se, portanto, de uma rede com ampla capilaridade e que atende, por ano, aproximadamente 15 milhões de trabalhadores e um milhão e meio de empregadores” (LOBO, ANZE, 2016, p.45).

Dentre os serviços ofertados pelo SINE, a política de Intermediação de Mão de Obra (IMO) é considerada por muitos autores como a finalidade primordial do sistema (ROSSETTO, 2019). Seu objetivo é diminuir a assimetria de informação inerente ao mercado e aproximar o trabalhador da vaga disponível. A política visa a facilitar o encontro entre trabalhadores que estão em busca de uma oportunidade de trabalho e empregadores que estão em busca de mão obra, visando diminuir o tempo de desemprego (AZEREDO, 1998).

No ano de 2015, o SINE fez o encaminhamento de 4.901.482 trabalhadores para entrevistas de emprego e ofereceu 1.758.803 vagas disponibilizadas por 1.356.600 empregadores (LOBO, ANZE, 2016). Em Minas Gerais, nesse mesmo ano, foram encaminhados 329.396 trabalhadores para 71.110 vagas de emprego, alcançando, 20.077 colocações no mercado de trabalho (BERNARDINO, 2018).

A execução da política envolve, além dos três entes da federação já mencionados anteriormente, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, que regulamenta as políticas de emprego financiadas com recursos do FAT, e as agências locais de implementação, também já citadas. Dessa forma, faz-se necessário um arranjo federativo que consiga articular a ação

de todos esses atores para uma execução satisfatória das políticas de mercado de trabalho. (ROSSETTO, 2019)

Considerando as definições de Berman (1978) acerca das políticas públicas possuírem um aspecto macro e micro de execução, esse trabalho se propõe a analisar como ocorre a implementação da política de IMO nas unidades do SINE com melhores desempenhos em Minas Gerais. A pesquisa se propõe a descrever a articulação entre os setores envolvidos e as soluções encontradas por eles na relação com empregadores, trabalhadores e na gestão interna do serviço. Devido à inviabilidade de se pesquisar todas as 133 unidades do estado, optou-se por fazer um estudo de implementações bem-sucedidas, a partir de um recorte de oito unidades de Minas Gerais com melhores desempenhos nos anos de 2016, 2017 e 2018.

Esse trabalho será dividido em quatro partes, para além desta introdução e das considerações finais. A primeira delas é o referencial teórico, que visa contextualizar o SINE como um Sistema Público de Emprego e apresentar a política de IMO como uma política de mercado de trabalho. Essa contextualização será seguida por um capítulo metodológico em que serão apresentados os conceitos de macro e micro implementação utilizados nesse trabalho, além de descrever todo o processo de entrevista - desde a seleção das agências a serem entrevistadas, até a aplicação da entrevista em si.

Na terceira parte será analisada a macro implementação da política de IMO. O intuito desse capítulo é descrever como ocorre a interação dos atores envolvidos, tendo em vista as regras de operacionalização e o arranjo federativo existente na política pública. Para isso serão apresentados: um breve histórico da estruturação do SINE no Brasil; as recentes mudanças no marco legal do Sistema, além de seus principais efeitos e a relação estabelecida entre cada uma das unidades entrevistadas, suas respectivas prefeituras e a SEDESE.

O capítulo seguinte irá descrever como ocorre a micro implementação nas oito agências cujos coordenadores foram entrevistados. Essa parte do trabalho tem como objetivo identificar as soluções encontrada por cada uma das unidades em questão para estabelecer um bom relacionamento com trabalhadores e empregadores, além de fazer uma boa gestão interna. Será analisado o grau de autonomia dessas agências e as diversas estratégias executadas por cada uma

delas, levando-se em conta o contexto social, econômico e institucional em que estão inseridas.

Ao final desse trabalho, pretende-se ter abarcado os principais aspectos da macro e micro implementação da política pública nos oitos postos selecionados, identificando, dessa forma, a relação entre os setores envolvidos e o papel das agências de implementação local. Espera-se que as reflexões aqui levantadas possam contribuir para os estudos do Sistema Nacional de Emprego em Minas Gerais, identificando possíveis entraves a serem superados e soluções que poderiam ser replicadas.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E MERCADO DE TRABALHO

### 2.1. Sistema Público de Emprego

Segundo Moretto (2007), a atuação do Estado para redução do desemprego teve início na Europa da segunda metade do século XIX e se consolidou no século seguinte com as políticas de bem-estar social, sendo fortemente influenciada pela criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919. O preâmbulo da Constituição da OIT estabelece que o trabalho não deve ser tratado como uma mera mercadoria e que a paz universal depende de justiça social, sugerindo, dessa forma, a necessidade da intervenção pública nas relações de trabalho.

Apesar da preocupação da OIT com a existência de um serviço de emprego gratuito existir desde sua criação, foi na Convenção nº 88 de 1948 que a organização tratou especificamente de um Sistema Público de Emprego (SPE) (BORGES, 2003). Essa proposta de criação de SPEs se fundamentou em um tripé que consiste na articulação entre a) a assistência financeira temporária aos desempregados em forma de Seguro-desemprego, b) a capacitação e qualificação dos trabalhadores e c) a busca por recolocação dos trabalhadores desempregados no mercado formal (DIEESE, 2016).

Nesse ponto, é importante destacar que as políticas que constituem esse tripé, embora sejam capazes de reduzir os níveis de desemprego, estão condicionadas ao nível das atividades econômicas, que, por sua vez, são influenciadas pelas políticas de emprego adotadas. Enquanto as políticas de emprego têm como principal objetivo a criação de novos postos de trabalho, as políticas de mercado de trabalho partem do pressuposto de que existem vagas disponíveis, mas que, por diversos motivos, não estão sendo ocupadas; portanto, tais políticas buscam reduzir o nível de desocupação, sendo a qualificação dos trabalhadores uma das possíveis estratégias a serem adotadas. (MORETTO, 2007)

Existem dois tipos de políticas de mercado de trabalho: passivas e ativas. As passivas incluem medidas para redução da oferta de trabalho, tais como aposentadoria antecipada e transferência de benefícios financeiros aos assalariados desempregados. Já as ativas buscam elevar o nível de empregabilidade a partir, por exemplo, da intermediação da mão-de-obra ou do aumento da qualificação profissional (RAMOS, 1998).

Nesse contexto, a política de intermediação de mão de obra, que será o foco desse trabalho, não pode ser classificada como política de emprego, uma vez que não possui o potencial de elevar a oferta de emprego. Como afirma Azeredo (1998), esse tipo de política não tem grande resultados em termos de empregabilidade se a economia não estiver produzindo bons empregos. Entretanto, a política desempenha importante papel no aumento das chances de o trabalhador encontrar emprego e que esse emprego seja de qualidade (AZEREDO, 1998).

De maneira geral, um Sistema Público de Emprego (SPE) possui grande relevância ao atuar nas correções das imperfeições do livre mercado, gerando um ganho de eficiência e equidade. A sua criação reflete a ideia de que o mercado, por si só, não possui condições sociais ótimas para fazer com que o mercado de trabalho funcione da forma mais eficiente possível, de modo que um sistema de emprego serviria para corrigir algumas de suas falhas e contribuir para a redução das incertezas dos agentes. Além disso, a importância do serviço também se justifica pelo fato de que boa parte de suas políticas se destinam à população menos favorecida, contribuindo, assim, para a redução da desigualdade de oportunidades no mercado de trabalho (BORGES, 2003).

A Convenção nº 88 da OIT (em vigor no plano internacional a partir de 1950) define como finalidade desse serviço o melhor funcionamento possível do mercado de trabalho, sendo parte do objetivo maior garantir o pleno emprego e o desenvolvimento social. Dessa forma, a Convenção passa a definir normas para o funcionamento dos serviços públicos de emprego em seus países membros, com o objetivo de combater o desemprego do período pós-guerra. (BORGES, 2003)

O Brasil tornou-se signatário da Convenção em 1957, no entanto o Sistema Público de Emprego só daria sinais de consolidação organização em 1975 com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) (DIEESE, 2014). Ainda assim, o SINE enfrentou grandes dificuldades em seus primeiros 15 anos de existência em que não havia uma fonte própria e segura de financiamento, o que restringiu fortemente a política de emprego no Brasil. (AZEREDO, 1998)

Essas dificuldades só começaram a ser superadas com a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pela Lei nº 7.998 de 1990. Esse Fundo foi previsto no Art. 239 da Constituição Federal de 1988 e é destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, sendo suas

principais fontes o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Essa lei de 1990 também é responsável pela instituição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, órgão colegiado, tripartite responsável por elaborar diretrizes, monitorar e avaliar o programa (MTE, 2015).

Em um estudo temático realizado no ano de 2014, o Seguro-Desemprego é classificado pelo DIEESE como uma espécie de “guarda-chuva do SINE” (DIEESE, 2014, p. 15), uma vez que os recursos do FAT passaram a ser destinados ao sistema por intermédio do programa. Sendo assim, o Programa do Seguro-Desemprego passa a englobar, além do pagamento do benefício, a qualificação profissional, a geração de informações sobre o mercado de trabalho, o apoio operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda e a intermediação de mão de obra (DIEESE, 2014, p. 15), sendo essa última política o enfoque desse trabalho, que será detalhada no tópico a seguir.

## **2.2. A política de Intermediação de Mão de Obra**

O “Manual para os Postos de Atendimento” elaborado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento no ano de 2016 define que as unidades do SINE devem ofertar, a depender da capacidade do posto e da demanda local, os seguintes serviços:

- a) Intermediação de mão de obra;
- b) Habilitação ao Seguro Desemprego;
- c) Encaminhamento para qualificação profissional;
- d) Orientação profissional;
- e) Informações gerais sobre direitos trabalhistas, demais políticas sociais, registro profissional, certificação profissional e homologação;
- f) Fomento ao empreendedorismo e a economia solidária;
- g) Emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social. (MTE, 2016, p. 39)

A Política de Intermediação de Mão de Obra tem como objetivo proporcionar o encontro entre trabalhadores que buscam uma oportunidade profissional e empregadores que buscam trabalhadores, ou seja, a política atua “com o fim de diminuir um desequilíbrio local e momentâneo entre a oferta e a

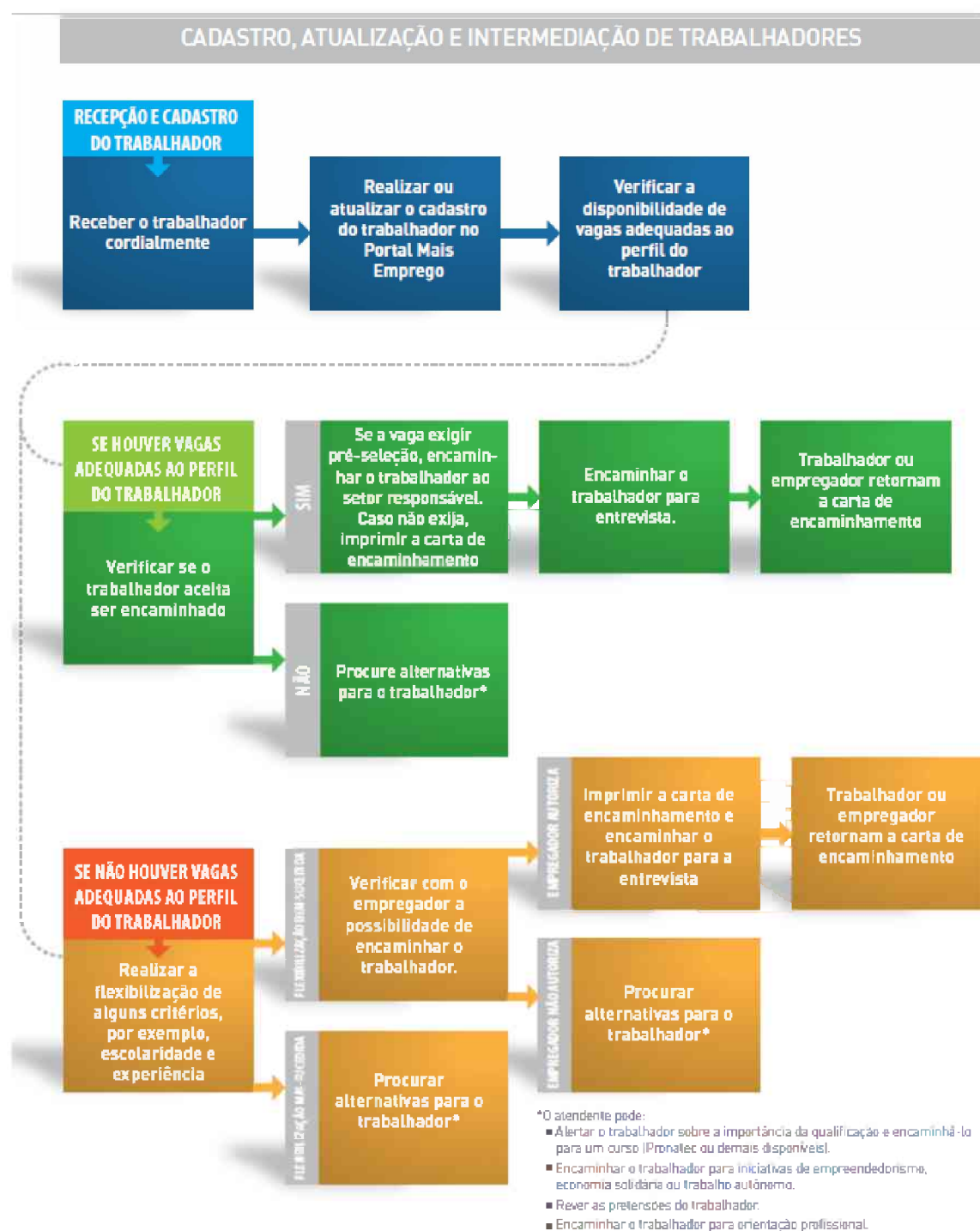
procura de emprego” (BORGES, 2004, p. 4). Seu propósito é promover a inserção dos trabalhadores nas vagas de emprego ofertadas, visando diminuir o tempo de desemprego, o que beneficia trabalhadores e empregadores. Para isso há o cruzamento entre o perfil da vaga e o perfil do trabalhador de modo a encaminhar às vagas demandadas os trabalhadores que apresentam maior compatibilidade (MTE, 2016).

Em geral, um sistema de formação e intermediação eficaz deve tornar mais eficiente um mercado de trabalho: ou seja, dadas as vagas existentes, reduzir o contingente de desempregados e elevar a eficiência na alocação da mão de obra (maior aderência entre os atributos do trabalhador e os requerimentos do posto de trabalho) (RAMOS; FREITAS, 1998, p. 102)

A política de Intermediação de Mão de Obra (IMO) também possui potencial integrador com as outras políticas de mercado de trabalho ofertadas pelo SINE. Por meio dessa política é possível integrar o benefício do seguro-desemprego com a qualificação profissional, ou os programas de geração de renda com a orientação profissional (LOBO; ANZE, 2014).

O “Manual para os Postos de Atendimento” descreve os processos de cadastro, atualização e intermediação dos trabalhadores desenvolvida nos postos do SINE, conforme Figura 1:

Figura 1: Atendimento aos trabalhadores na intermediação de mão de obra



Fonte: (Ministério do Trabalho em Emprego, 2016, p. 41)

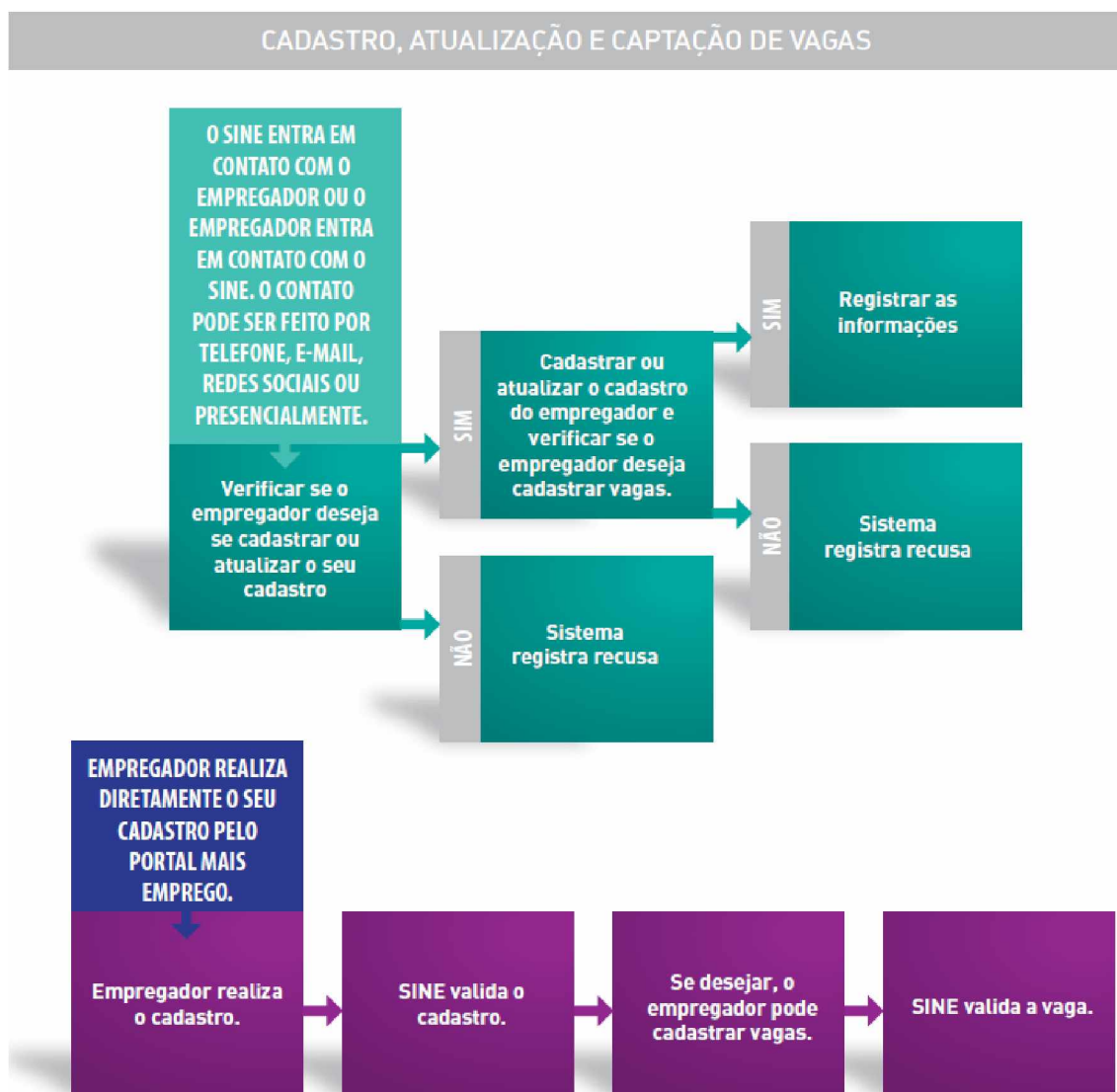
No processo apresentado, o atendente do SINE deve receber o trabalhador de forma cordial, atualizar seu **cadastro** e verificar a disponibilidade de vagas adequadas ao seu perfil. Caso existam vagas disponíveis e seja do interesse do trabalhador, ocorre o **encaminhamento** para entrevista, de modo que ao final

ele seja **colocado** (contratado) ou que haja o retorno da carta de encaminhamento. Caso não haja vaga para o perfil do trabalhador, o atendente deve verificar com o empregador a possibilidade de flexibilizar os requisitos demandados por ele; caso isso não ocorra, devem ser buscadas alternativas ao trabalhador.

As alternativas sugeridas pelo documento caso o trabalhador não consiga uma vaga de emprego formal são as seguintes: conscientizar o trabalhador da importância de se qualificar e encaminhá-lo para um curso de qualificação; encaminhá-lo para iniciativas de empreendedorismo, economia solidária ou trabalho autônomo; rever as pretensões do trabalhador; encaminhá-lo para a orientação profissional. Com esse processo desenhado já é possível perceber a importância da integração entre diferentes políticas para que o atendimento do trabalhador seja mais satisfatório.

A Figura 2, a seguir apresenta outro processo tão importante quanto o primeiro para o sucesso da política de intermediação: o cadastro, atualização e captação de vagas junto aos empregadores.

Figura 2 : Atendimento aos empregadores na intermediação de mão de obra



Fonte: (Ministério do Trabalho e Emprego, 2016, p. 42)

O processo apresenta duas possibilidades: os atendentes do SINE fazem contato com o empregador ou o próprio empregador faz o cadastro das vagas pelo Portal Mais Emprego. Na primeira situação, o contato pode ser feito por iniciativa do SINE ou do empregador por meio de redes sociais, e-mail, telefone ou presencialmente. Nessa situação, deve-se verificar se o empregador já é cadastrado ou se tem o interesse em se cadastrar, em seguida verifica-se o interesse em cadastrar vagas para que essas fiquem disponíveis aos trabalhadores. Na segunda situação, em que o empregador se cadastra diretamente pelo Portal Mais Emprego, uma das atribuições do SINE é validar esse cadastro e as vagas que esse empregador possa vir a cadastrar.

A baixa quantidade de vagas disponíveis nos postos é um entrave comum para diversas unidades do SINE. Para isso, o manual apresenta algumas iniciativas que se implementadas podem aumentar a captação de vagas. São elas: identificar os empregadores das localidades que mais realizaram contratações nos últimos meses, com o intuito de torná-los parceiros do SINE; manter um relacionamento próximo com as empresas que mais disponibilizam vagas na rede, de modo a captar melhor suas necessidades e corrigir eventuais erros; disponibilizar um espaço físico para atendimento dos empregadores; promover visitas aos empregadores para apresentar o trabalho do SINE; promover a fidelização dos empregadores por meio da assertividade do perfil dos trabalhadores encaminhados; enviar e-mail de agradecimento após colocações realizadas; romper as barreiras responsáveis por impedir que os empregadores disponibilizem vagas que requerem maior qualificação.

O documento também traz dicas para que, além de fazer uma boa captação, os postos possam também fazer uma boa administração das vagas disponíveis. Dentre essas recomendações, estão: monitorar os encaminhamentos realizados para saber se a vaga já foi ou não preenchida; atentar-se às vagas que ainda não apresentaram nenhum encaminhamento verificando com o empregador possibilidades de flexibilização dos critérios; monitorar as vagas que demoram a ser preenchidas apesar dos encaminhamentos; promover a divulgação das vagas de difícil preenchimento; manter o cadastro dos trabalhadores com informações como e-mail e telefone sempre atualizados.

A política de IMO ofertada no SINE inclui, além do atendimento regular a trabalhadores e empregadores:

[...] atendimento diferenciado para jovens, mão de obra rural, autônomos, empreendedores, imigrantes e brasileiros retornados do exterior e grupos vulneráveis, como mulheres, negros e beneficiários de transferências sociais. A realização de feiras de emprego também está incluída nesse serviço, uma vez que tem o objetivo de promover o encontro entre trabalhadores e empregadores (MTE, 2016, p. 39).

Uma tendência atual da IMO é que ela seja demandada cada vez mais por meio virtual em detrimento do atendimento presencial. Com a criação do

aplicativo Sine Fácil<sup>1</sup> o trabalhador consegue realizar o que está sendo chamado de “autointermediação”, o que tem um grande potencial de contribuir para a redução de filas nos atendimentos presenciais. Além disso, essa tendência possibilita às unidades concentrar seus esforços na captação de vagas e na recepção de grupos mais vulneráveis. (MTE, 2016)

Segundo uma análise sobre a temática de Emprego e Renda em Minas Gerais para o 4º trimestre de 2018 realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), os públicos que apresentam maiores dificuldades para inserção no mercado de trabalho e, portanto, maiores taxas de desocupação, são mulheres, jovens e negros. Essa análise também evidencia que quando empregados esses públicos apresentam menor rendimento e maior informalidade.

Os públicos vulneráveis, que possuem mais dificuldades para se inserir no mercado de trabalho, possuem como característica em comum a falta de contatos (capital social), o que faz com que eles demandem com maior frequência o serviço público de emprego. Dessa forma, pode-se afirmar que a importância da política pública de intermediação de mão de obra também se faz em uma potencial redução da desigualdade do mercado de trabalho. (MTE, 2016)

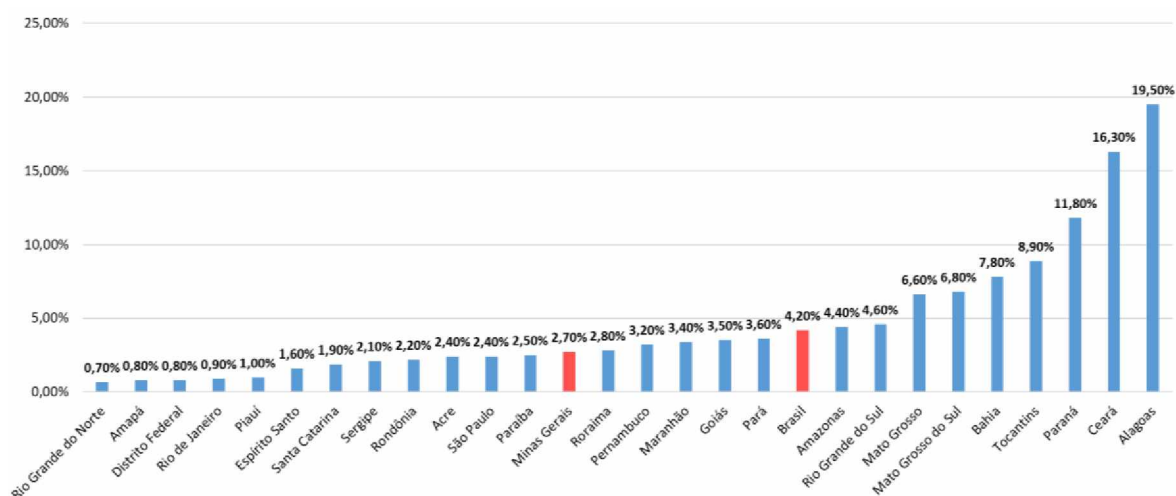
Além dessa potencial redução da desigualdade entre os trabalhadores no mercado de trabalho, a oferta do serviço de IMO pode significar também uma redução na desigualdade entre as empresas de pequeno e grande porte. Segundo estudos feitos por Lobo e Anze (2014), 95% das empresas que ofertam vagas no SINE são de pequeno porte, ou seja, justamente as empresas que enfrentariam maiores custos comparativamente à sua receita para preencher as vagas que estão utilizando o serviço do SINE.

Uma característica que se destaca em diversos estudos a respeito dos resultados da IMO no SINE é a disparidade dos desempenhos encontrados em cada uma das localidades. O Boletim de Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda de novembro de 2018, produzido pelo Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, evidencia essa situação ao comparar um mesmo indicador de desempenho para os diferentes estados do Brasil.

---

<sup>1</sup> Aplicativo para acessar funções do Portal Emprega Brasil. O aplicativo permite encontrar vagas de emprego, montar uma agenda de entrevistas com empregadores, consultar seguro de emprego e verificar abono salarial.

Figura 3 : Relação de colocados no SINE por Admitidos no CAGED, Brasil e Unidades da Federação – 3º trimestre de 2018



Fonte: MTE (2018, p. 13)

A análise feita pelo Observatório consiste no cálculo dos colocados pelo SINE, isso é, o número de trabalhadores que conseguiram emprego por meio de uma intermediação realizada pelo SINE, em relação ao número total de admitidos (CAGED) naquele estado ou no país. Pelo resultado encontrado nessa análise é possível perceber que, apesar da IMO ser uma política pública nacional, ela apresenta resultados muito discrepantes entre os estados. Essa situação sugere a existência uma significativa importância da atuação dos entes subnacionais para o desempenho da política.

Cabe comentar aqui que o SINE de Minas Gerais, que será o recorte desse estudo, apresentou resultado inferior à média nacional no 3º trimestre de 2018, sendo sua participação na colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho formal de 2,7%, enquanto o resultado nacional foi de 4,2%. Por outro lado, esse resultado de 2,7% é positivo em relação aos outros estados do Sudeste, já que nessa comparação Minas ocupa o primeiro lugar, seguido por São Paulo, com 2,4%.

No que diz respeito à disparidade de desempenho encontrada entre os serviços prestados por cada um dos estados, essa situação também se reproduz na comparação entre as unidades do SINE em Minas Gerais. Um estudo recente realizado por integrantes da Subsecretaria de Trabalho e Emprego de Minas Gerais (SUBTE) da SEDESE buscou comparar o desempenho do serviço de intermediação de mão de obra em diversas unidades do estado. Mesmo avaliando as unidades de

forma agregada, foi possível notar a discrepância existente entre as agências. Um exemplo disso é que, as unidades da região de Governador Valadares apresentavam uma taxa de desempenho oito vezes menor que as unidades da região de Barbacena. (MARRA; OLIVEIRA; MARTINS, 2019)

Em relação a essas disparidades, Rossetto (2019, p. 53) aponta que “a existência de tamanhas diferenças entre os estados é provável que seja reveladora de tecnologias de gestão dos serviços executados, desenvolvidas pelos próprios agentes estaduais ou municipais”, o que evidencia a importância de setores locais de implementação e execução da política para seu sucesso. Sendo assim, para além da formulação e do financiamento da política pública que ocorrem de forma relativamente centralizada, torna-se essencial compreender as dinâmicas de implementação de nível local e as características internas e externas de cada agência implementadora que acarretam em um melhor ou pior desempenho da política.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1. Perspectiva macro e micro da implementação de políticas públicas

A implementação é a fase das políticas públicas em que há a concretização de planos formulados como soluções para problemas sociais. Essa concretização ocorre de forma que “regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (SECCHI, 2013, p. 55). Esse momento depende fortemente das condições políticas, econômicas, sociais, além dos instrumentos de ação estatal, das agências implementadoras e da ação dos burocratas. (LOTTA, 2019)

Na análise de políticas públicas, o estudo da fase de implementação é a vertente mais recente. Foi apenas na década de 1970 que se passou a dar maior ênfase às diferenças existentes entre o planejamento e a execução das políticas públicas. A partir disso, nasceram duas principais linhas de pesquisa: a *top down* e a *botton up*. Nessa primeira perspectiva as decisões legítimas do Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente, de modo que as mudanças e adaptações ocorridas no momento da implementação seriam negativas. Já na perspectiva *bottom up*, a implementação passou a ser considerada apenas como mais uma fase das políticas públicas que, portanto, também exige que decisões sejam tomadas. De forma geral, essa segunda abordagem de pesquisa está preocupada em entender a política pública “como ela é”, como ela ocorre no dia a dia. (LOTTA, 2019)

Da mesma forma, a análise da implementação da política de IMO no estado de Minas Gerais realizada nesse trabalho tem como objetivo captar as peculiaridades e estratégias de cada uma das oito agências de implementação selecionadas, de modo que se optou pela utilização da abordagem *botton up*. Nesse trabalho, a vertente utilizada será a desenvolvida por Paul Berman em seu artigo “O estudo macro e micro da implementação nas políticas sociais”, de 1978. A estrutura conceitual utilizada pelo autor propõe um estudo da interação entre a máquina governamental e os resultados encontrados, não considerando a política como uma mera execução das decisões, mas levando-se em conta um complexo de variáveis interdependentes que podem explicar a pluralidade de soluções e práticas adotadas pelas agências implementadoras para atingir bons resultados.

Em suma, Berman (1978) leva em consideração para a sua análise o plano macro e o plano micro na implementação de uma política, sendo esse último a organização local responsável pela execução da política na ponta, enquanto o plano macro abrange todos os setores envolvidos na implementação da política pública passando por todos os níveis de governo até chegar ao nível local. A partir dessa separação é possível fazer distinção de problemas de implementação a nível macro e a nível micro, além de identificar a existência de conflitos entre os dois níveis, os quais exercem grande influência na forma com que a política é de fato executada.

Os fatores macro da implementação são compreendidos como uma relação vertical dos setores envolvidos em determinada política pública, o que abrange as configurações institucionais desses setores e a relação entre eles. A análise da implementação de uma política pela perspectiva macro deve considerar determinados aspectos dos setores envolvidos, como por exemplo regras de operacionalização, definição de papéis, rotina de procedimentos, estabilidade. Esses aspectos, chamados pelo autor como padrões de enrijecimento do comportamento setorial é o que define a macroestrutura de uma política pública (BERMAN, 1978).

A macro implementação é resultado de uma coordenação federativa entre todos os setores envolvidos, entretanto, Berman (1978) chama atenção para o fato de que essa coordenação não é rígida, ou seja, cada setor possui seus problemas, perspectivas, estruturas, culturas, autonomia e interação de modo a executar a política em questão. Disso nasce o problema da macro implementação em que os setores envolvidos devem executar a política de modo a influenciar as organizações locais, no caso as unidades do SINE, para que elas atuem da maneira desejada. As organizações locais, por outro lado, são relativamente independentes do controle dos outros setores, possuindo um certo grau de autonomia e poder na implementação da política.

No que diz respeito ao estudo da micro implementação, há um enfoque nas peculiaridades, nas ações cotidianas e nas escolhas feitas pelos setores locais. Berman (1978) frisa que a micro implementação gera dois processos complementares: a adaptação da organização ao projeto da política e a adaptação do projeto à organização. Em suma, tanto a organização quanto o projeto se transformam na interação de um com o outro, o que é denominado adaptação

mútua. Esse processo irá se refletir diretamente no resultado final da política pública em cada local, gerando uma diversidade de resultados de acordo com as características de cada organização.

Além de destacar essa significativa influência e autonomia das organizações locais, Berman (1978) aborda uma perspectiva ainda mais micro, reconhecendo o papel dos atores locais, que mais tarde, na década de 1980, seriam denominados por Michael Lipsky (1980) como “Street-Level Bureaucracy” ou “burocratas de nível de rua”, como foi traduzido pela literatura brasileira. (CANGNIN, 2017)

Os estudos de Lipsky (1980) apontam para uma discricionariedade intrínseca à função desempenhada por esses atores, o que faz com que suas decisões individuais, quando tomadas em conjunto e somadas, se tornem o comportamento da organização. Dessa forma, a busca por compreender a atuação desses burocratas de nível de rua na implementação da política complementa o estudo sugerido por Berman (1978) para as organizações locais, contribuindo para explicar a diversidade de resultados finais das políticas públicas em cada localidade.

Em resumo, o trabalho desenvolvido por Paul Berman (1978) levanta possíveis propostas de análise da implementação de políticas públicas levando em consideração diversos fatores relevantes que exercem grande influência no cumprimento dos objetivos das políticas públicas, como as relações federativas, as relações entre os setores envolvidos, o nível local de implementação, a organização local de execução e suas técnicas, operações e ações cotidianas. (CANGNIN, 2017)

Desse modo, os próximos capítulos desse trabalho se propõem a analisar a implementação da política do SINE, em especial a IMO, sob a perspectiva macro e micro. Na perspectiva macro serão discutidas as normas regulamentadoras, as interações entre os diversos setores responsáveis pela implementação e as estratégias adotadas pela União para coordenar a atuação dos demais setores. Já na perspectiva micro, serão identificadas, por meio da análise de entrevistas com os coordenadores de unidades do SINE de melhor desempenho do estado de Minas Gerais, as práticas e estratégias adotadas por eles para implementação da política a nível local, considerando a diversidade de ações existentes em cada uma dessas unidades.

### 3.2. Seleção das unidades e elaboração da entrevista

Considerando que esse trabalho tem como propósito estudar a macro e micro implementação da política de IMO nos postos do SINE com melhores desempenhos em Minas Gerais, faz-se necessária a utilização de indicadores que consigam identificar as agências implementadoras com os melhores resultados. Diante desse propósito, foi necessária uma reflexão a respeito de quais aspectos e, portanto, quais indicadores deveriam ser considerados para classificar as unidades como de melhor desempenho. Nesse ponto é importante destacar as imperfeições intrínsecas a todos os indicadores, uma vez que “os indicadores são uma descrição, mas não a realidade” (SOLIGO, 2012, p.19). Sendo assim, é fundamental que na construção dos indicadores se tenha consciência de suas limitações e que elas sejam consideradas nas análises e conclusões extraídas.

Justamente com o objetivo de minimizar as limitações existentes, optou-se pela utilização de mais de um indicador, de modo que pudessem ser analisados diversos aspectos do desempenho da política de IMO nos postos do SINE. Os quatro indicadores utilizados foram escolhidos com base nos estudos feitos por Staduro, Trevisol e Joner (2004), sendo também encontrados em outros estudos mais recentes como Bernardino (2018), MTE (2018), Marra, Oliveira e Martins (2019).

Os indicadores utilizados foram:

- a) Proporção entre vagas ofertadas pelo SINE e o total de admitidos pelo CAGED no município;
- b) Proporção entre colocados via SINE e o total de admitidos pelo CAGED no município;
- c) Proporção entre trabalhadores colocados e número de vagas oferecidas;
- d) Proporção entre colocados e encaminhados para a entrevista de emprego.

Os dois primeiros indicadores tiveram como propósito garantir insumos para uma análise do desempenho das agências em relação à situação do mercado de trabalho local. Apesar de ser usual nas pesquisas sobre o SINE comparar dados internos com o número de admitidos pelo CAGED no mercado de trabalho formal do município, não se pode ignorar aqui uma imperfeição que essa comparação

apresenta. A agência do SINE tem a possibilidade de fazer a colocação do trabalhador em postos de trabalho de diversos municípios não apenas do estado, mas do país, de modo que comparar sua atuação com o mercado de trabalho municipal pode ser limitado, além de levar a algumas distorções de resultado. Entretanto, mesmo considerando esse aspecto, concluiu-se que a utilização desse indicador ainda assim seria relevante, já que conversando com gestores da área e analisando a base de dados, concluiu-se que essa distorção não seria significativa e poderia ser considerada na análise qualitativa da atuação do posto.

Outra possível distorção que se constatou foi a de que algumas unidades poderiam apresentar altos valores desses indicadores devido ao número de admitidos (CAGED) em seu município ser muito reduzido, o que não necessariamente significaria alto desempenho. Para minimizar essa irregularidade, optou-se por fazer um recorte dos municípios analisados, considerando apenas unidades do SINE que se localizam em municípios que possuíam em 2018 um número de admitidos (CAGED) maior que a mediana desses valores. O número encontrado para a mediana foi de 4.984, de modo que só foram considerados para essa análise municípios que, em 2018, tiveram mais que 4.984 admitidos.

A título de exemplo, na aplicação do indicador b), caso o recorte mencionado acima não tivesse sido realizado, a agência que apresentaria melhor desempenho seria a do município de Coração de Jesus. Essa agência no ano de 2018 apresentou um total de 98 colocados, um número significativo em relação ao número de novas admissões (CAGED) no município: 245, mas reduzido em termos absolutos.

O propósito do indicador a) é o de medir a atratividade do SINE para as empresas, isso é, a eficiência da agência em fazer com que os empregadores disponibilizem suas vagas para intermediação. Para chegar às unidades com melhor desempenho no indicador a), foi calculada a proporção entre vagas ofertadas pelas unidades e o total de admitidos pelo CAGED no município nos anos de 2016, 2017 e 2018. Em seguida, os três valores relativos a cada um dos postos foram somados e ranqueados. Após a realização do recorte explicado anteriormente, chegou-se às seguintes unidades: Conselheiro Lafaiete e Paracatu.

Já o indicador b) tem como intuito medir a eficiência da agência na colocação dos trabalhadores em comparação ao mercado de trabalho no município. Assim como no indicador anterior, entendeu-se que considerar apenas o número

absoluto de colocados seria insuficiente para medir a eficiência, já que, em princípio, uma unidade do SINE localizada em um município com uma economia mais dinâmica teria mais facilidade de fazer colocação de trabalhadores.

Semelhante ao indicador anterior, para selecionar os municípios com melhor desempenho no indicador b) foi calculada a proporção entre colocados via SINE e o total de admitidos pelo CAGED no município para os anos de 2016, 2017 e 2018. Em seguida, os três valores relativos a cada um dos postos foram somados e ranqueados. Após a realização do recorte explicado anteriormente, chegou-se às seguintes unidades: Passos e Arcos.

Ao contrário dos dois primeiros indicadores, os indicadores c) e d) foram escolhidos com o propósito de medir a eficiência interna dos postos do SINE, não considerando, nesse caso, a dinamicidade do mercado de trabalho local. Como mencionado anteriormente, o indicador c) mede a proporção entre trabalhadores colocados e número de vagas oferecidas, enquanto o indicador d) mede a proporção entre colocados e encaminhados para a entrevista de emprego.

Assim como nos dois primeiros indicadores, percebeu-se que esses também estavam sujeitos a distorções em situações em que o denominador - respectivamente número de vagas oferecidas e número de encaminhados - fosse muito reduzido. Nesse caso, como é de interesse da política que esses dois aspectos escolhidos como denominadores tenham um alto valor, não faria sentido reconhecer as unidades que possuem uma baixa oferta de vagas ou um baixo número de encaminhados como unidades de melhores desempenhos.

Dessa forma, foi aplicada uma variável de controle a esses dois indicadores que corresponde à mediana de seus denominadores. Sendo assim, foram desconsideradas as unidades que possuíam menos que 674 vagas ofertadas e menos que 2.311 encaminhados para os anos de 2016, 2017 e 2018 somados.

Além disso, outro ponto a ser considerado em relação ao indicador c) é o fato de que nem sempre a colocação feita por uma unidade do SINE é em uma vaga ofertada por ela. Essa possibilidade de fazer a colocação de trabalhadores em vagas ofertadas por outra unidade faz com que a proporção entre número de colocados e vagas ofertadas possa ser maior que 1. Apesar dessa limitação, concluiu-se que ela não inviabilizaria o indicador, uma vez que esse fenômeno é

mais comum na região metropolitana<sup>2</sup>, sendo sua ocorrência mínima em outras unidades.

O objetivo do indicador c) é medir a eficiência da unidade em fazer com que as vagas ofertadas se transformem em efetiva colocação para os trabalhadores. Para realizar o ranqueamento foi feita a proporção entre a soma de colocados nos anos de 2016, 2017 e 2018 em relação à soma de vagas ofertadas nos mesmos anos. Após a aplicação da variável de controle chegou-se às seguintes unidades: Itabira e João Monlevade.

Já o indicador d) foi escolhido com o objetivo de medir a eficiência da unidade em fazer com que os encaminhados para entrevista de emprego sejam de fato contratados. Para o ranqueamento foi realizada a proporção entre a soma de colocados da unidade nos anos de 2016, 2017 e 2018 em relação a soma do número de encaminhados dos mesmos anos. Após a aplicação da variável de controle chegou-se as seguintes unidades: Ponte Nova e Frutal.

Assim, com a aplicação desses indicadores, as unidades dos SINE dos municípios de Conselheiro Lafaiete, Paracatu, Passos, Arcos, Itabira, João Monlevade, Ponte Nova e Frutal foram selecionados para entrevista. No entanto, durante o processo de contato com os coordenadores para agendar as entrevistas, as unidades de Paracatu, Passos e Ponte Nova demonstraram indisponibilidade ou resistência para participar das entrevistas por ligação de vídeo como foi proposto. Não por acaso, essas três unidades, diferentemente das demais, além de serem postos de atendimento do SINE também são Unidades de Atendimento Integrado (UAIs). Isso significa que elas funcionam por parceria público privada, o que faz com que elas tenham menos incentivos em participar como voluntárias em uma entrevista a pedido de um gestor da SEDESE.

Como solução para essa situação foram selecionadas as unidades que ocupavam as posições seguintes nos rankings para substituí-las. São elas as agências dos seguintes municípios: Mariana, Três Marias e Araguari.

A tabela a seguir resume os dados usados para a construção dos indicadores:

---

<sup>2</sup> Por se tratar de uma região muito distinta do restante do estado, os indicadores de desempenho das agências não se aplicam da mesma forma, cabendo, nesse caso, uma pesquisa específica para essas unidades.

Tabela 1: Dados usados na construção dos indicadores (somatório 2016, 2017 e 2018)

<b>Postos do SINE</b>	<b>Colocados</b>	<b>Encaminhados</b>	<b>Vagas oferecidas</b>	<b>Admitidos CAGED</b>
Araguari	2.508	15.362	2.806	26.654
Arcos	1.519	13.084	1.870	14.923
Cons. Lafaiete	2.172	17.869	3.350	19.969
Frutal	1.251	2.712	2.267	14.308
Itabira	2.379	10.742	1.347	22.519
João Monlevade	2.329	6.654	2.134	28.344
Mariana	4.111	14.348	7.722	11.590
Três Marias	874	2.424	1.461	7.114

Fonte: Base de gestão do SINE, CAGED, elaboração própria.

Como detalhado anteriormente, os dados utilizados para a construção dos indicadores se referem aos anos de 2016, 2017 e 2018. As três primeiras informações foram obtidas pela base de gestão do SINE, enquanto o número de admitidos nos municípios durante esses três anos foi encontrado na base de dados do CAGED.

Em relação aos dados obtidos pela base de gestão, cabe fazer algumas observações. O número de encaminhados em todos os municípios se destaca em comparação ao número de colocados e ao número de vagas oferecidas. Isso ocorre porque vários trabalhadores podem ser encaminhados para cada vaga disponível, o que faz com esse número seja muito maior que os outros dois.

Outra observação é que, em alguns casos, como em João Monlevade, o número de colocados pode ser maior que o número de vagas oferecidas. Isso ocorre por dois motivos. O primeiro deles, já mencionado acima, é que a unidade pode encaminhar e até mesmo colocar trabalhadores em vagas ofertadas por outras agências, fazendo com que o número de colocados não se limite à quantidade de vagas ofertadas.

O segundo motivo diz respeito à tempestividade do registro dos dados, fazendo com que informações que deveriam constar em um determinado ano sejam registradas apenas no ano seguinte. Podendo ocorrer, por exemplo, a situação em que um trabalhador é encaminhado para uma entrevista e consegue a vaga de emprego no ano de 2015, mas se o empregador não der esse retorno à unidade, a colocação desse trabalhador será registrada no sistema do SINE apenas no ano de

2016 de forma automática pelo Ministério do Trabalho<sup>3</sup> por meio do cruzamento com os dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Tabela 2: Resultados dos indicadores utilizados

<b>Postos do SINE</b>	<b>a)</b>	<b>b)</b>	<b>c)</b>	<b>d)</b>
Araguari	0,32	0,28	0,89	0,16
Arcos	0,40	0,33	0,81	0,12
Cons. Lafaiete	0,49	0,32	0,65	0,12
Frutal	0,48	0,25	0,55	0,46
Itabira	0,18	0,32	1,77	0,22
João Monlevade	0,22	0,24	1,09	0,35
Mariana	1,92	1,05	0,53	0,29
Três Marias	0,61	0,36	0,60	0,36

Fonte: Elaboração própria

A tabela 2 representa uma amostra do resultado da aplicação dos quatro indicadores a todas as unidades do SINE do estado com a finalidade de selecionar as unidades a serem entrevistadas. Os dados utilizados para a construção desses indicadores são referentes aos anos de 2016, 2017 e 2018, sendo que os indicadores c) e d) foram obtidos com a soma dos indicadores individuais de cada um desses anos. Cabe lembrar aqui que não necessariamente as unidades com melhores resultados nos indicadores foram classificadas para entrevista, já que foram aplicadas variáveis de controle, como explicado anteriormente.

Após a seleção das unidades, os coordenadores foram convidados por e-mail e telefone para participar voluntariamente das entrevistas semiestruturadas, que seriam realizadas por ligações de vídeo. Para a aplicação das entrevistas foi elaborado um roteiro, disponível nos apêndices desse trabalho, que buscou abordar diversos aspectos da atuação da agência do SINE na política de IMO, contemplando tanto aspectos da gestão interna do posto, quanto aspectos da relação da unidade com o público da política e demais atores envolvidos. O roteiro foi dividido em oito partes, sendo elas: (1) gestão de pessoas; (2) metas e resultados; (3) relação com o empregador; (4) atendimento ao trabalhador; (5) estrutura física; (6) colocação do trabalhador; (7) articulação com outras políticas; (8) Relação com a SEDESE e com a prefeitura. Antes de realizar as entrevistas com os coordenadores selecionados, o roteiro foi aplicado ao coordenador da unidade do SINE de Igarapé como pré-teste.

<sup>3</sup> Atualmente Ministério da Economia.

Com o intuito de preservar a identidade dos entrevistados, eles serão mencionados nesse trabalho como “Entrevistado A”, “Entrevistado B” e assim por diante. Os resultados obtidos nas entrevistas serão apresentados nos próximos capítulos.

#### **4. ANÁLISE DA MACRO IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA**

Esse capítulo tem como objetivo analisar a macro implementação da política de IMO em Minas Gerais por meio do estudo dos “padrões de enrijecimento do comportamento setorial” definido no capítulo de metodologia. Esse capítulo é composto por uma breve descrição do histórico da estruturação do SINE desde sua criação, em 1975, até os dias de hoje; uma análise da regulamentação e do arranjo federativo; e uma análise da relação das agências entrevistadas com a SEDESE e com suas respectivas prefeituras.

##### **4.1. Histórico da estruturação do SINE**

O Sistema Nacional de Emprego foi instituído em 1975 pelo Governo Federal em parceria com os estados por meio do Decreto nº 76.403, de 08 de outubro de 1975. O momento inicial de implementação da política ocorreu durante a ditadura militar coincidindo com o período do chamado “milagre econômico”, momento o qual foi caracterizado por elevadas taxas de crescimento do PIB, o que possibilitou a expansão e capilaridade da política. No entanto, não se pode dizer que os resultados da política durante esse período foram satisfatórios, uma vez que não havia grande aderência dos governos estaduais. (MORETTO, 2007)

O período seguinte, entre 1983 e 1992, caracterizou-se como um período de descontinuidade da política de emprego no país. Esta situação pode ser explicada tanto pela crise econômica que afetou o mercado de trabalho quanto pelas restrições orçamentárias que marcaram as gestões dos entes federativos durante esses anos. Em 1986, com a redemocratização, foi criado o seguro-desemprego com o objetivo de garantir uma renda mínima temporária aos trabalhadores demitidos sem justa causa. Entretanto, a política só passou a ser significativa após a instituição de uma fonte estável para seu financiamento, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). (CACCIMALI, 2005)

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo especial, de natureza contábil-financeira destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. Sua criação foi prevista pelo Art. 239 da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. A

principal fonte de financiamento desse fundo é composta pelas contribuições para o PIS e para o PASEP. (MTE, 2015)

Os recursos do FAT são destinados ao financiamento majoritário de dois programas: os Programas de Geração de Emprego e Renda e o Programa do Seguro Desemprego. Esse segundo desempenha ações do tripé básico das políticas de emprego, sendo elas o benefício do seguro desemprego propriamente dito, a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional. (MTE, 2015). Dessa maneira, com a instituição do FAT, o SINE passou a ter essa fonte de financiamento garantida, o que possibilitou o fortalecimento da política nos anos seguintes.

Além de destinar esses recursos para políticas de emprego, a lei que instituiu o FAT também foi responsável pela criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, conselho de gestão do Fundo. O CODEFAT é composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo e suas funções mais importantes são:

(...) elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas – no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT. (MTE, 2015)

Atualmente o SINE é regido pela Lei 13.667/2018. Essa lei, além de delimitar as diretrizes do serviço, também estabelece as competências simultâneas e exclusivas de cada um dos entes federativos e o papel do CODEFAT na regulamentação do Sistema. Esse arranjo federativo é um fator determinante na implementação da política e será mais bem detalhado no tópico a seguir.

#### **4.2. Regulamentação e arranjo federativo do SINE**

Machado (2015) afirma que as políticas sociais evidenciam os problemas da coordenação federativa, uma vez que elas devem conciliar o caráter uniforme das garantias sociais nacionais com a manutenção das diversidades regionais. Para Souza (2008) as articulações entre os entes governamentais em uma política podem ser genericamente divididas em ações de cooperação e coordenação, o que pode ser definido com base na autonomia e subordinação entre os entes que

participam da mesma rede institucional. No modelo cooperativo há a tendência de que as autonomias dos entes sejam mantidas, enquanto na coordenação há uma maior centralização das decisões favorecendo aquelas tomadas de cima pra baixo. (SOUZA, 2008). O Sistema Nacional de Emprego apresenta em seu arranjo federativo tanto características de natureza cooperativa, quanto coordenativa (ROSSETTI, 2019), o que será evidenciado ao longo desse capítulo.

Arretche (2009) defende que, apesar do pressuposto existente durante o processo de redemocratização de descentralizar os poderes entre os entes federativos, em termos práticos, a Constituição Federal de 1988 manteve grande parte do poder centralizado na União. Segundo a autora, foi construído um Estado federativo em que cabe aos entes subnacionais a execução das políticas, mas a União é a responsável por legislar sobre suas ações. Essa situação descrita é um aspecto presente no arranjo federativo do SINE e evidenciado no Art. 2º, inciso III da lei que regulamenta o Sistema:

Art. 2º São diretrizes do Sine:

(...)

III - a execução descentralizada das ações e dos serviços referidos no inciso II do caput deste artigo, em consonância com normas e diretrizes editadas em âmbito nacional; (BRASIL, 2018, n. p.)

A capacidade de articulação federativa acaba por ser fortemente influenciada pela distribuição das responsabilidades entre as esferas do governo. No caso do SINE, a lei 13.667/2018 estabelece como competências simultâneas da União e dos demais entes que fizerem adesão ao Sistema: a administração dos recursos orçamentário e financeiro de seus fundos; a provisão do pessoal e da infraestrutura necessária para a execução do serviço; o acompanhamento de informações relativas a o mercado formal e informal; alimentação dos sistemas integrados; subsidio a elaboração de notas técnicas e o estabelecimento de padrões de qualidade; elaboração de plano de ações para serem submetidos ao CODEFAT; participação em políticas de desenvolvimento de pessoal; proposição de medidas de aperfeiçoamento do sistema.

É estabelecido como competência da União a coordenação nacional do SINE, cabendo a ela supervisionar, monitorar e avaliar os serviços do Sistema executados por ela e pelos demais níveis de governo. Além disso, a União também é responsável por estimular a constituição de consórcios públicos e por prestar

suporte técnico às demais esferas de governo. Como atribuições privativas, a União deve fazer a concessão do seguro-desemprego e do abono salarial; a identificação dos trabalhadores; a coordenação da certificação profissional; e a manutenção do cadastro de instituições habilitadas a qualificar os trabalhadores (BRASIL, 2018).

Os Estados que aderirem ao SINE devem: exercer a coordenação estadual; executar as ações e os serviços do SINE na ausência da atuação dos municípios; e oferecer suporte técnico e financeiro aos Municípios. Já os Municípios possuem como responsabilidades: exercer a coordenação municipal; habilitar o trabalhador à percepção de seguro-desemprego; intermediar a mão de obra, cadastrar os trabalhadores desempregados no sistema do SINE; prestar apoio à certificação profissional; promover a orientação e qualificação profissional; prestar assistência a trabalhadores resgatados em situações análogas à escravidão; fomentar o empreendedorismo, o crédito e microcrédito; e o assessoramento técnico ao trabalho autônomo, autogestionário ou associado. (BRASIL, 2018)

Dessa forma, é possível perceber que a execução da política fica a cargo dos entes subnacionais, em especial dos municípios, enquanto a normatização e a regulamentação da política ocorrem de forma centralizada. Por outro lado, a adesão dos entes subnacionais é voluntária e temporária, podendo ou não ser renovada e podendo ser rescindida a qualquer momento, o que significa um relativo poder de barganha e negociação para os municípios. (ROSSETTI, 2018)

Antes da mudança instituída pela Lei 13.667/2018, a operacionalização do SINE ocorria por meio da realização de convênio entre União e Estados e entre Estados e Municípios. Primeiramente um convênio de cooperação técnica e financeira é firmado entre Ministério do Trabalho e Emprego (atualmente Ministério da Economia) e as Secretarias de Estado voltadas para as políticas de emprego, no caso de Minas Gerais a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), por meio da Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE). Desde 1977 foram firmados diversos convênios entre a União e o Estado de Minas Gerais, sendo o mais recente o MTE/SPPE/CODEFAT N°008/2012-MG, iniciado em 22 de novembro de 2012 (BERNARDINO, 2018).

Estabelecido esse convênio de cooperação técnica e financeira, cada parte passa a ter suas atribuições para operacionalização do SINE. Ao Ministério compete realizar transferências de recursos financeiros, analisar os relatórios de prestação de contas, exercer a atividade normativa, o controle e a fiscalização. Em

contrapartida, a SEDESE passa a ter as funções de assegurar a manutenção de equipe técnica e gerencial bem preparada, subsidiar as ações de IMO, fomentar e realizar pesquisas de emprego, garantir a manutenção de postos de atendimento em locais de fácil acesso ao trabalhador, entre outras (BERNARDINO, 2018). Em 2016, 72 entes federativos compunham a rede SINE, sendo desses 26 Estados, o Distrito Federal e mais 45 municípios (com mais de 200 mil habitantes, como determina a Resolução 570/2007 – CODEFAT). Esses entes estão conveniados diretamente ao Governo Federal e executam as políticas do Seguro Desemprego. (ROSSETTO, 2019)

Para cumprimento dos serviços assumidos junto ao Governo Federal, os Estados também estabelecem Termos de Cooperação com os municípios que aderem de forma voluntária e assumem responsabilidades para com a política (ROSSETTO, 2019). Respeitando os critérios estabelecidos, os municípios podem solicitar a criação de uma unidade de atendimento do SINE em seu território. Recebidos os recursos, os municípios ficam responsáveis por ceder o local de funcionamento, pagar as despesas e suprir os insumos para o funcionamento das unidades, assim como outras medidas que garantam a operacionalização do serviço. A Secretaria estadual, por sua vez, deve monitorar e avaliar as unidades, oferecer infraestrutura tecnológica, realizar a capacitação e o treinamento dos funcionários. (BERNARDINO, 2018)

Em relação aos Convênios de Cooperação Técnica estabelecidos entre a SEDESE e os municípios, pode-se afirmar que houve um aumento das atribuições municipais em detrimento das responsabilidades da Secretaria ao longo dos últimos anos. Na comparação dos Convênios firmados em 2013 com os Convênios de 2019, esse processo fica evidente principalmente se tratando do fornecimento de equipamentos, materiais permanentes e de consumo, já que antes os convênios atribuíam essa responsabilidade a SEDESE, mas nos convênios mais recentes, isso passa a ser uma obrigação apenas do município.

Essa transferência dos recursos provenientes do FAT é um exemplo do que Machado (2015) classifica como “Transferências Financeiras Condicionadas”, já que possibilitam a distribuição de recursos centralizados para os entes subnacionais de forma dependente a adesão a uma determinada política. O autor aponta que as transferências intergovernamentais condicionadas se configuram como um mecanismo de alinhamento das prioridades dos governos subnacionais

às prioridades estabelecidas pelo Executivo Federal. Dessa maneira, essas modalidades de transferências agregam novos aspectos para a discussão do federalismo brasileiro ao estabelecer um elemento centralizador.

Detentor de recursos financeiros e poder normativo, além de burocracia especializada e recursos informacionais diferenciados, o Executivo Federal as adotou como estratégia privilegiada para indução da agenda social dos governos subnacionais, que sob significativas restrições fiscais têm aderido aos programas federais. (MACHADO, 2015, p. 70)

Contrariamente ao caráter centralizador dessa modalidade de transferência de recursos, a Lei 13.667/2018 alterou o antigo marco legal do SINE, substituindo o repasse de recursos que antes era realizado por meio de convênios para o repasse automático fundo a fundo. A nova Lei define que as despesas com serviços do SINE deverão ser feitas por meio de “recursos provenientes do FAT; recursos aportados pelas esferas que aderirem ao SINE; demais recursos que lhe sejam destinados” (BRASIL, 2018). Na prática, essa mudança significará uma maior descentralização da política, já que os entes subnacionais terão maior autonomia na gestão dos recursos. Essa alteração também irá facilitar a realização das transferências, já que o antigo modelo de convênio precisava ser constantemente renovado, o que acabava por ser um entrave burocrático (SENADO, 2018).

A nova Lei do SINE estabelece a criação de Conselhos de Trabalho, Emprego e Renda estaduais e municipais como condicionantes à adesão ao Sistema. Essa mudança representa uma significativa inovação na política, uma vez que esses Conselhos desempenharão a importante função de gerir os recursos do FAT e terão caráter deliberativo (BRASIL, 2018). Essa mudança significa, além de uma descentralização da política, um aumento da participação e do controle social, sendo esses Conselhos importantes espaços para representação dos interesses coletivos na cena política (AVRITZER, 2009).

Outra condicionante para a adesão ao sistema será a criação de fundos próprios para o recebimento de recursos repassados pela União. Assim como no modelo de convênios, a Resolução 825/2019 do CODEFAT estabelece que as transferências da União só poderão ser realizadas para entes com mais de 200 mil habitantes, sendo permitido aos estados realizar repasses fundo a fundo a municípios menores do seu território.

Com a finalidade de adequar a essas novas regras, até o momento da conclusão desse trabalho, está tramitando na Assembleia Legislativa de Minas Gerais o Projeto de Lei 336/2019 que cria o Fundo do Estadual do Trabalho de Minas Gerais, o que possibilitará ao Estado receber e transferir recursos do FAT. Em entrevista à Agência Minas em setembro de 2019, o superintendente de Gestão e Fomento ao Trabalho e à Economia Popular Solidária da SEDESE, Marcel Souza, defende que a aprovação desse projeto de lei será de grande importância para garantir que o Governo de Minas passe a receber recursos do FAT, considerando que desde 2014 esse repasse não vem sendo realizado.

Cabe destacar que essa alteração do modelo de convênio para o modelo de transferências fundo a fundo não é uma situação isolada, mas uma tendência crescente, como defendido por Machado:

(...) chama atenção o crescimento das transferências regulares fundo a fundo, com poder estruturante diferenciado sobre a agenda social dos governos subnacionais, uma vez que configura uma fonte estável de recursos para programas sociais em um contexto de contenção fiscal (MACHADO, 2015, p. 70) .

Um outro aspecto importante a ser considerado na análise do arranjo federativo da política diz respeito à estrutura e à função do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, já mencionado anteriormente. Além de exercer as funções de elaboração, avaliação e aprimoramento da política de emprego, ele também é um importante instrumento de controle social dessa política, já que possui as competências de análise das contas do Fundo, do relatório dos executores, assim como da fiscalização e administração dos recursos do FAT. (MTE, 2015)

É importante destacar a natureza tripartite e paritária do Conselho que possibilita a participação de trabalhadores e empregadores nas decisões da política de emprego. As bancadas do CODEFAT são compostas por seis membros do Governo Federal, seis representantes dos trabalhadores e seis representantes dos empregadores, de acordo com a figura a seguir:

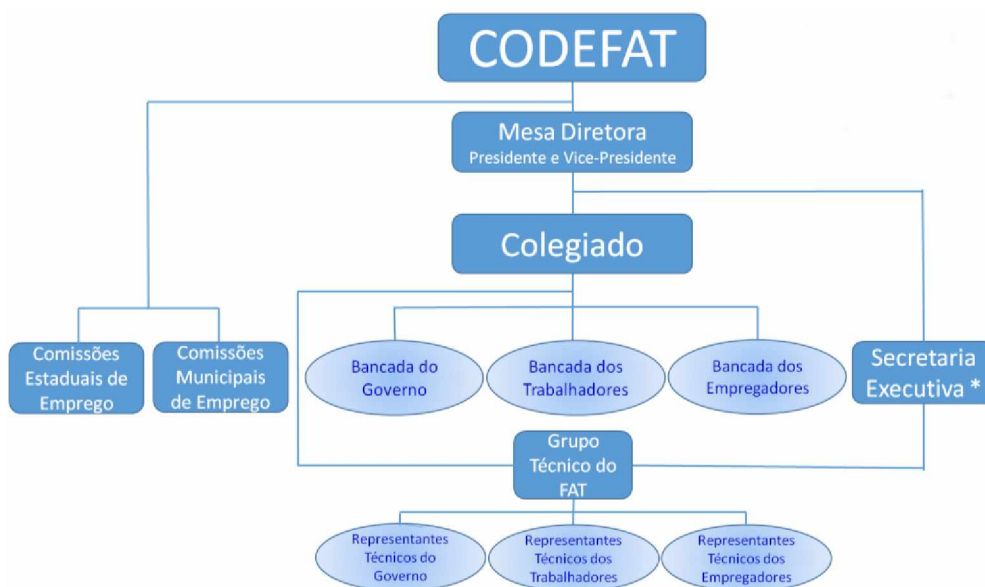
Tabela 3: Composição bancada CODEFAT

BANCADAS		
GOVERNO	TRABALHADORES	EMPREGADORES
MTb	CUT	CNI
MF	FORÇA SINDICAL	CONSIF
MAPA	UGT	CNC
MDIC	NCST	CNA
MP	CTB	CNTur
BNDES	CSB	CNT

Fonte: (MTE, 2018, n.p.)

A figura seguinte representa a estrutura de governança do Conselho:

Figura 4: Estrutura de governança CODEFAT



\* Exercida pelo Departamento de Gestão de Benefícios – DGB/SPPE/MTb

Fonte: (MTE, 2018, n.p.)

Destaca-se, nesse organograma, a presença das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego como parte da estrutura de governança. Entretanto, como esses entes não integram as bancadas, não possuem poder decisório e apenas acompanham as decisões tomadas (ME, 2015), o que pode ser entendido como mais uma dimensão centralizadora da política de emprego no Brasil.

Essa perspectiva é compartilhada por Rossetto (2019) que compara a estrutura cooperativa entre os entes federativos no Sistema Único de Saúde (SUS) e no SINE. O SUS conta com instâncias de articulação e pactuação permanentes intergestoras, sendo elas: as Comissões Intergestoras Bipartites nos Estados, que são compostas por gestores do estado e dos municípios; e as Comissões Intergestoras Tripartites, que contam com gestores federais, estaduais e municipais. Ao contrário da política de saúde, na política de trabalho, emprego e renda, os espaços de articulação e pactuação dos entes subnacionais são muito restritos:

Os diversos agentes estaduais e municipais, que executam as políticas públicas do SINE não dispõem de nenhum mecanismo de diálogo e de cooperação, de caráter coletivo e permanente com o Ministério do Trabalho, coordenador, supervisor e financiador do SINE em nível nacional; e nem mesmo os municípios que se associam diretamente aos estados para organizarem as agências locais do SINE dispõem destes mecanismos com os estados (ROSSETTO, 2019, p. 52).

Em resumo é possível perceber que a macro implementação do SINE ocorre de maneira centralizada, fortemente marcada pela subordinação dos entes subnacionais, aproximando-se, assim, do modelo de coordenação definido por Silva (2008). No entanto, a discrepância de resultados apresentados pelos estados e municípios na política de IMO revela como essa coordenação existente no Sistema é frágil, o que faz com que, apesar da subordinação dos entes subnacionais às decisões centralizadas da União, o desempenho da política ainda esteja fortemente atrelado a ações adotadas por esses entes. Nesse sentido, Rossetto (2019) destaca que a ausência de uma estrutura de coordenação ou cooperação robusta dificulta a criação de espaços significativos de compartilhamento de experiências e aprendizado dos mais de 2.200 postos de atendimento do SINE no país, o que poderia produzir uma melhoria geral na política pública como um todo.

Por fim, é importante salientar que as mudanças estabelecidas pela nova Lei do SINE irão alterar, mesmo que de forma limitada, as relações federativas até então estabelecidas. De forma geral, após a efetiva implementação da Lei espera-se que as transferências sejam realizadas de forma mais simplificada e que os estados e municípios tenham maior autonomia na gestão dos recursos. Além disso, o novo modelo instituído pela Lei certamente fará com que as decisões relativas às políticas de trabalho, emprego e renda sejam tomadas de forma mais participativa, contando com o controle social da sociedade civil nos conselhos.

### **4.3. Relação das agências do SINE com a SEDESE e prefeituras municipais**

Um aspecto da macro implementação que foi possível depreender com as entrevistas foi a relação das agências do SINE - setores locais de implementação da política - com outros dois setores que elas se relacionam diretamente: a SEDESE e a prefeitura do município. Como já foi detalhado anteriormente, a SEDESE firma um Termo de Cooperação com os municípios interessados em implantar a política e esses, por sua vez, devem providenciar funcionários, espaço físico, materiais e demais estruturas para a criação do posto de atendimento do SINE. Entende-se aqui que esses postos, apesar de fazerem parte da estrutura da prefeitura e estarem vinculados a uma secretaria municipal, constituem-se como um novo setor da política pública que possui uma dinâmica própria e conta com certo grau de autonomia para tomar decisões.

#### **4.3.1. Relação com a SEDESE**

As respostas obtidas nas entrevistas indicam que o suporte prestado atualmente pela SEDESE às unidades do SINE consiste, basicamente, em suportes técnicos, orientação e assessoramento, além de oferta de cursos de reciclagem para os funcionários. Vários entrevistados destacaram como esse suporte prestado pela Secretaria foi reduzido ao longo dos últimos anos, o que, como mencionado anteriormente, pode ser claramente percebido na comparação dos Termos de Cooperação mais recentes com Termos mais antigos. Os relatos apontam que antes, além do suporte técnico, a Secretaria fornecia materiais, passagens e hospedagens para cursos de capacitação, além de promover cursos de qualificação profissional no município em parceria com o SINE.

As falas dos entrevistados evidenciaram como essa mudança afetou negativamente a percepção de muitos deles em relação ao papel da Secretaria na política pública. A insatisfação causada pela diminuição das atribuições da SEDESE, gerou, de certa forma, uma redução da sua legitimidade para interferir na política, uma vez que as agências passaram a estar menos dispostas a seguir as diretrizes estabelecidas por ela. Isso pode ser percebido, por exemplo, na fala do coordenador da unidade F:

A SEDESE nos encaminha metas, mas como não temos nenhum retorno, atualmente não faz sentido fazer o acompanhamento dessa

nota. (...) na outra gestão, quando eu trabalhei aqui no SINE, a gente tinha meta, mas a gente tinha retorno, tínhamos treinamento, cursos, diárias, todo material que a gente precisava a gente conseguia pela SEDESE. (Entrevistado F)

Apesar dessa percepção não ser generalizada para todos os coordenadores, ela demonstra o peso político dessa mudança que ocorreu nos últimos anos e como ela pode ter afetado o poder de coordenação do nível estadual na política do SINE em Minas Gerais.

Além desse sentimento de desamparo em relação ao suporte que a Secretaria costumava prestar, alguns entrevistados também disseram sentir falta de reconhecimento pelo trabalho realizado. Esses entrevistados afirmaram que sentem como se a SEDESE não estivesse acompanhando o desempenho das unidades. Nesse sentido, ter o reconhecimento dos resultados alcançados e das boas práticas implementadas poderia ser motivador para o constante aprimoramento do serviço por parte dos postos de atendimento.

No que diz respeito à qualidade do atendimento da Secretaria (para suporte técnico e esclarecimento de dúvidas), a opinião dos coordenadores foi discrepante. Cinco dos oito entrevistados afirmaram estar muito satisfeitos com o atendimento e a disponibilidade dos funcionários da SEDESE para suprimento das demandas apresentadas, principalmente por meio do WhatsApp. Os outros três, no entanto, afirmaram ter grande dificuldade de comunicação com a Secretaria, não sendo satisfatoriamente respondidos por e-mail, nem atendidos nas ligações de telefone. O entrevistado G, por exemplo, afirmou que frequentemente enfrenta o problema de o sistema informacional ficar fora do ar, o que faz com que ele necessite constantemente do suporte da Secretaria, entretanto a dificuldade de comunicação com os funcionários da SEDESE faz com que essa falha no sistema demore para ser resolvida, o que prejudica fortemente o trabalho desempenhado na unidade.

As respostas obtidas nessa parte da entrevista apontam como as diversas unidades apresentam percepções distintas e, até mesmo, opostas, em relação ao atendimento da Secretaria. Uma hipótese para explicar essa diversidade de percepções seria a de que apesar das unidades receberem o mesmo atendimento, elas possuem demandas e expectativas distintas, o que faz com que elas tenham diferentes níveis de satisfação. Outra hipótese seria a de que os coordenadores estão realizando esse contato por diferentes meios, já que a

comunicação por WhatsApp foi recorrentemente elogiada, enquanto a comunicação por telefone e e-mail foram recorrentemente criticadas.

#### 4.3.2. Relação com a prefeitura

Ao serem questionados a respeito da relação da agência do SINE com a prefeitura, seis dos oito entrevistados responderam que o suporte recebido é satisfatório e determinante para o bom desempenho da política pública. Como aspectos dessa boa relação, todos esses entrevistados destacaram a importância do bom relacionamento com os secretários, ou até mesmo com os prefeitos que acreditam no papel do SINE e garantem o suporte necessário para a sua manutenção. Isso pode ser exemplificado com as experiências relatadas pelos entrevistados C e G. As agências do SINE de ambos os municípios eram vinculadas à Secretaria de Assistência Social, onde não possuíam o devido apoio do secretário, o que fazia com que o serviço ficasse sucateado. Ao serem transferidas para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, as agências passaram a ocupar um espaço estratégico na política de desenvolvimento do município passando a receber a atenção necessária, o que fez grande diferença no desempenho da agência.

Já os coordenadores D e F disseram não receber o suporte necessário por parte da prefeitura. O entrevistado F afirmou que possui uma boa relação com o prefeito e que a prefeitura presta o suporte possível, entretanto, esse apoio é muito limitado devido à situação fiscal crítica do município. Dessa forma, o entrevistado afirmou que seria importante que o Estado assumisse novamente o suporte robusto que costumava prestar às agências.

A coordenadora D alegou que a prefeitura de seu município não presta o suporte necessário à unidade do SINE por não reconhecer suas responsabilidades em relação à política. Mesmo havendo o reconhecimento formal das suas atribuições definidas no Termo de Cooperação, o SINE não é encarado pela prefeitura como uma política pública municipal. Essa falta de reconhecimento da política pública por parte do município exemplifica um aspecto do caráter centralizador do federalismo brasileiro descrito por Arretche (2009). Nessa perspectiva, o SINE é mais uma política pública que o município executa apesar de não ter autonomia para legislar e planejar.

Como já foi analisado, os Termos de Cooperação mais recentes aumentaram as responsabilidades da prefeitura em detrimento das

responsabilidades atribuídas à SEDESE. Entretanto, nesse município, o aumento do suporte prestado pela prefeitura não ocorreu na mesma proporção da redução do suporte prestado pela SEDESE. Isso criou uma situação anômala em que a agência não é suficientemente amparada pela prefeitura nem pela Secretaria.

Por fim, um último aspecto destacado por um dos entrevistados foi a falta de diálogo entre a prefeitura e a Secretaria de Estado. O entrevistado H afirma que apesar da agência se relacionar diretamente com a prefeitura e com a Secretaria, os dois setores não dialogam de forma satisfatória entre si, o que gera um desalinhamento entre eles e prejudica a política. Esse exemplo endossa o argumento defendido por Rossetti (2019) de que a cooperação existente entre os entes federativos na política do SINE é frágil. Como apresentado pelo autor, a política pública é negativamente afetada pela falta de mecanismos de diálogo e cooperação entre os Estados e as prefeituras que aderiram ao SINE por meio do Termo de Cooperação.

## **5. ANÁLISE DA MICRO IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA**

Esse capítulo tem como objetivo analisar as agências do SINE como *setores locais* de implementação da política pública de IMO. Assim como definido por Berman (1978), a implementação local é um processo de adaptação mútua do projeto da política em relação à agência e vice-versa, de modo que a execução das diretrizes determinadas pela macro implementação ocorre de maneira totalmente distinta em cada uma das unidades, o que pode influenciar diretamente os resultados.

Sendo assim, esse capítulo se propõe a caracterizar a micro implementação da IMO em oito unidades de destaque em Minas Gerais de maneira a identificar as ações cotidianas e as escolhas feitas pelos gestores locais para adaptar o projeto da política à sua realidade, visando garantir o sucesso das ações.

### **5.1. Relação com os empregadores**

A relação com os empregadores é um aspecto determinante para o bom desempenho da política, uma vez que sem a disponibilização das vagas por parte das empresas não é possível fazer a intermediação do trabalhador. A captação de vagas pode ocorrer de forma passiva ou ativa. A passiva se dá pela iniciativa das empresas, quando elas entram em contato com o SINE para solicitar o serviço de IMO. Para que essa captação seja efetiva, é importante que a agência tenha algum mecanismo de divulgação da atividade de IMO como serviço público gratuito, ou que a unidade já tenha construído uma boa reputação na região, de modo que as empresas reconheçam a qualidade do serviço prestado, demandando-o de forma frequente (MOREIRA, 2014).

Por outro lado, a captação ativa ocorre quando a própria agência busca se articular com as empresas da região de modo a divulgar o serviço e convencê-las a disponibilizarem suas vagas no SINE. Essa atividade normalmente é realizada por e-mail, telefone, redes sociais ou presencialmente, podendo ser atribuída a uma equipe de captação, ao coordenador da unidade ou até mesmo ao secretário da pasta (BERNARDINO, 2018).

Os resultados obtidos nas entrevistas mostraram como cada unidade adota a sua própria estratégia para atrair as empresas e garantir a continuidade da oferta de vagas na agência. A diversidade de estratégias encontradas demonstra

como cada agência se adaptou ao meio e ao contexto em que está inserida para desenvolver suas próprias soluções, o que exemplifica a relativa autonomia existente nas agências de implementação. Sendo assim, para abarcar toda essa variedade de respostas, serão apresentadas nesse tópico as estratégias de cada uma das unidades entrevistadas de forma separada.

O Entrevistado A relatou que a relação da unidade com os empregadores se baseia principalmente na captação ativa de vagas, que ocorre tanto por telefone quanto presencialmente. Foi destacada a parceria existente entre a agência e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico como um aspecto fundamental para a captação das vagas. Embora a unidade em questão não esteja vinculada a essa Secretaria, mas à Secretaria de Trabalho e Ação Social, a parceria existente com a pasta de Desenvolvimento Econômico viabiliza o contato do SINE com as novas empresas que chegam ao município. Além dessa estratégia, a equipe busca sempre identificar empresas que costumavam disponibilizar suas vagas no SINE, mas que por algum motivo deixaram de fazê-lo. A partir dessa identificação são realizadas visitas a essas empresas para tentar retomar a parceria.

Diferentemente desse primeiro exemplo, algumas unidades não realizam captação ativa. Esse é o caso da unidade coordenada pelo Entrevistado D que não realiza visitas aos empregadores por falta de transporte e pessoal. Segundo o coordenador, a unidade já possui a fidelização com grandes empresas do município, como a ArcelorMittal, que além de sempre disponibilizar suas vagas no SINE, também indica o trabalho da IMO para as empresas que prestam serviço terceirizado para ela.

Da mesma forma, o Entrevistado B afirmou que na agência por ele coordenada não é realizada a busca ativa por vagas. Isso ocorre sem prejuízo para o número de vagas ofertadas porque a agência possui a garantia de uma oferta relativamente constante durante o ano devido a um acordo firmado entre a empresa Vale e a prefeitura. Além desse acordo, as outras empresas são atraídas para o serviço do SINE por meio da divulgação “boca a boca” entre os empregadores, o que reflete a satisfação com a qualidade do serviço prestado. O coordenador atribui essa satisfação das empresas ao esforço empenhado pela equipe para que elas sejam tratadas da melhor forma possível, estando a equipe disposta, inclusive, a flexibilizar seus horários de trabalho para se adaptar ao horário das empresas, conforme relatado pelo Entrevistado B:

A gente acaba sempre passando do horário e a gente comenta que o que faz a nossa unidade funcionar é a união, um sempre está ajudando o outro. Essa união a gente também tenta ter com as empresas, a gente tenta fazer essa amizade, fazer essa parceria, tratar bem, deixar bem à vontade e ir conquistando as empresas. O que tá acontecendo é que uma empresa já tá divulgando para outra. A gente tá tendo reconhecimento do nosso trabalho aqui (Entrevistado B).

Já o Entrevistado F destaca a importância da captação ativa, principalmente dos novos investimentos do município, para que haja uma constante oferta de vagas para os trabalhadores. A principal estratégia empregada é entrar em contato com as empresas que farão novos investimentos na região, antes mesmo que esses investimentos se iniciem, fazendo a divulgação dos serviços prestados pelo SINE. Assim que um novo investimento que será realizado na cidade é divulgado na imprensa, contatos são feitos com a sede da empresa em Belo Horizonte e há movimentos para que seja feita uma visita no local. Nessas visitas as empresas se interessam não apenas pelo serviço de intermediação, mas também pelo espaço disponibilizado pelo SINE, que pode ser utilizado para a realização de entrevistas e do processo seletivo como um todo.

Na unidade do coordenador G também é realizada a captação ativa. Assim como o coordenador anterior, este também destacou o interesse das empresas pelo espaço disponibilizado pelo posto, em especial pela ótima estrutura e localização da unidade. O entrevistado afirmou que, antes de 2015, não era realizada a captação ativa, mas após essa data, devido ao fato de o município estar em uma situação de crise, o SINE passou a ter uma posição estratégica para o desenvolvimento econômico local, de modo que o serviço foi reestruturado e a captação ativa passou a fazer parte da rotina. Segundo o coordenador, essa mudança fez grande diferença para o número de vagas captadas. Outro ponto salientado foi a importância de se fazer uma boa pré-seleção dos candidatos antes de encaminhá-los para as empresas de forma a tornar os encaminhamentos mais assertivos.

No que diz respeito à unidade H, parte das vagas disponibilizadas foram conseguidas pela captação ativa, mas outra parte significativa apareceu por meio de empresas que procuraram o SINE. Uma estratégia utilizada pela unidade é a realização de um evento para atrair os empregadores, o chamado “Café com Prosa” que costuma ser realizado todo ano para apresentar o serviço do SINE aos

empregadores. Outra estratégia enfatizada pelo coordenador em vários momentos da entrevista foi a oferta de cursos profissionalizantes de curta duração para a capacitação da mão de obra. Durante a captação dos empregadores, era oferecida a possibilidade de articular a intermediação com a política de capacitação dos trabalhadores, o que, segundo o entrevistado, era um grande atrativo para as empresas. Entretanto, por falta de recursos, não é mais possível realizar essa articulação, o que significou uma perda significativa para as empresas, para o serviço e para o trabalhador.

Das estratégias já mencionadas por outros entrevistados, o coordenador E afirmou fazer a captação ativa, visitando e ligando para as empresas, além de buscar ser assertivo nos encaminhamentos, de modo a aumentar as chances do trabalhador ser contratado. Para além dessas estratégias já mencionadas, um diferencial da relação dessa agência com os empregadores é a participação do coordenador da unidade no que ele chamou de “grupo de RH”. De acordo com ele, esse grupo é uma iniciativa das empresas composto por 8 ou 10 empresas do município e de cidades vizinhas que se reúnem mensalmente para debater problemas do mercado, trocar experiências e discutir questões relacionadas a mão de obra. O entrevistado não soube informar como o SINE começou a fazer parte das reuniões desse grupo, já que quando ele entrou nesse cargo o SINE já era integrante frequente das reuniões. Ele defende que a participação do serviço nesse grupo é muito importante para dar visibilidade ao trabalho do SINE para as empresas, garantindo de forma direta e indireta a captação de vagas.

Por fim, o entrevistado C também apresentou diversas estratégias para atrair e fidelizar os empregadores. Foi enfatizado como ponto fundamental da boa relação da unidade com os empregadores o fato de o SINE estar vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. Essa Secretaria, por sua natureza, já possui uma relação próxima ao setor privado, de modo que isso é um grande facilitador para a aproximação do SINE com as empresas. Um exemplo disso é o fato de o SINE sempre participar das reuniões promovidas pela secretaria com representantes dos novos investimentos atraídos pelo município. Por meio da entrevista, foi possível perceber que o serviço ofertado pelo SINE no município está fortemente alinhado às estratégias de desenvolvimento econômico, sendo o serviço de intermediação de mão de obra uma ferramenta fundamental nessas estratégias.

Outro aspecto, que a princípio pode parecer trivial, mas que o coordenador destacou como de extrema importância para atrair os empregadores é a localização do posto e a proximidade física com outros serviços de interesse das empresas. No mesmo local em que o SINE está situado, também é onde se localiza a Sala Mineira do Empreendedor<sup>4</sup>, a Uaitec<sup>5</sup> e demais serviços de interesse dos empregadores. Além da proximidade física com esses serviços mencionados, eles planejam trazer em breve a Receita Federal para esse mesmo lugar. Nessa mesma lógica, o SINE participou no começo do ano de um evento promovido pela FIEMG e pela Sala Mineira do Empreendedor, o que foi uma ótima oportunidade de apresentar o serviço do SINE para muitos empresários.

## **5.2. Atendimento ao trabalhador**

Além das estratégias do SINE com os empregadores, não se pode ignorar o outro lado da intermediação: o trabalhador. Dessa forma, buscou-se nas entrevistas levantar as estratégias adotadas para atrair o trabalhador para o SINE e garantir que ele seja bem atendido. Cabe destacar aqui um aspecto que foi levantado diversas vezes pelos entrevistados: a situação do trabalhador que procura o serviço de intermediação no SINE. Segundo os relatos, de forma geral, o trabalhador que busca esse serviço é caracterizado pelo sentimento de angústia causado pelo desemprego. Isso faz com que esse trabalhador seja exigente e, muitas vezes, impaciente em relação ao serviço prestado. Essa condição também faz com que diversas vezes ele esteja disposto a fazer sacrifícios, como dormir na fila, para conseguir ser encaminhado para uma vaga de emprego.

Toda essa situação pode fazer com que o ambiente do SINE seja muito estressante tanto para os cidadãos que buscam o serviço, como para os funcionários. Dessa maneira, é de extrema importância o estabelecimento de estratégias que façam com que a experiência do trabalhador dentro do serviço seja menos desgastante e mais agradável possível. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio da redução do tempo de espera e pela melhora do ambiente e do atendimento.

---

<sup>4</sup> Iniciativa do SEBRAE Minas em conjunto com a Junta Comercial do estado (JUCEMG). Ela tem como objetivo oferecer apoio para empreendimentos de todos os portes, de forma a simplificar o ambiente de negócios em todo o Estado.

<sup>5</sup> Programa do Governo de Minas coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico –SEDE presente em 96 municípios. Possui como objetivo ampliar o acesso a conteúdo pedagógicos para qualificação profissional.

Os relatos a seguir de algumas unidades entrevistadas apresentam estratégias adotadas nesse sentido.

Dentre as iniciativas para diminuir o tamanho das filas, as unidades E e G passaram a adotar o agendamento online. Segundo seus gestores, essa medida foi fundamental para organizar o atendimento e diminuir o tempo de espera do trabalhador. Tanto a unidade C quanto a G relataram que a redução das filas em suas unidades foi possibilitada pelo aumento do número de funcionários no atendimento que ambas passaram recentemente. Outro ponto destacado pelo Entrevistado G para reduzir o tempo de espera do cidadão foi a implantação do uso do aplicativo na unidade, assunto que será melhor desenvolvido mais adiante.

Mais uma iniciativa interessante adotada por duas unidades para reduzir as filas foi em relação ao horário de divulgação das vagas. O coordenador da unidade G afirmou que antes as vagas eram divulgadas no mesmo momento em que elas chegavam ao SIN. Isso fazia com que, especialmente no período de altas taxas de desemprego no município, os cidadãos ficassem o dia inteiro no serviço com a esperança de que a qualquer momento poderia surgir alguma vaga. Isso fazia com que o espaço ficasse muito cheio, gerando um transtorno para a população e para os funcionários. A estratégia adotada por essa unidade foi fazer a divulgação das vagas em um único horário do dia, de modo que deixou de fazer sentido para o trabalhador em busca de emprego ficar esperando o dia inteiro no posto do SINE.

Já a unidade B, também em um momento de altas taxas de desemprego, estava enfrentando o problema de ter um grande número de pessoas passando a noite na fila do SINE para tentar conseguir a vaga desejada. Isso ocorria porque as vagas eram divulgadas no final do expediente, às 17h e, já que a procura por vagas era muito grande, os cidadãos já chegavam para a fila nesse horário, sendo atendidos apenas no dia seguinte. Para resolver essa situação, o coordenador conversou com gestores de outras unidades e concluiu que a melhor opção seria mudar a divulgação das vagas para o meio-dia, de modo que ninguém precisaria pernoitar na porta do serviço para conseguir alguma vaga.

Também foi investigado, nessa parte das entrevistas, a relação de cada uma das unidades com as redes sociais e como isso ajuda no relacionamento com o trabalhador. Dos oito coordenadores entrevistados, cinco afirmaram fazer um uso constante das redes sociais para comunicação com o público e principalmente para a divulgação das vagas. A principal rede social utilizada é o Facebook, mas também

foi relatado o uso do Twitter e do WhatsApp. Dentre os entrevistados, destacou-se o relato do coordenador D que além de fazer o uso da página do Facebook para a divulgação de vagas e de cursos, também utiliza dessa ferramenta para compartilhar informações relativas aos direitos trabalhistas e até mesmo conteúdo de humor como charges a respeito da temática de trabalho. Segundo o entrevistado, isso garante uma quantidade significativa de acessos a página e cria uma imagem positiva do SINE com a população.

Por outro lado, os entrevistados B, F e G afirmaram que preferem não utilizar as redes sociais e que fazem a divulgação de vagas e informações do SINE apenas pelo site oficial. O motivo alegado pelos coordenadores B e G foi o de que a divulgação por mais de um canal de comunicação poderia gerar duplicidade de informações, tanto pelo atraso na divulgação quanto pela divulgação de informações falsas. Já o entrevistado F disse que o motivo de não utilizarem mais as redes sociais foi de que a população estava usando esse canal para fazer contestações políticas e reclamações a respeito do serviço, de modo que optaram por apagar as páginas existentes.

Durante a entrevista foi perguntado se há a utilização do aplicativo SINE Fácil pelos trabalhadores que frequentam a unidade e se a percepção em relação ao aplicativo era positiva ou negativa. As respostas obtidas foram bem variadas: enquanto em alguns municípios o aplicativo ainda é desconhecido, em outros ele é amplamente utilizado, em alguns casos prejudicando, em outros auxiliando o serviço prestado. Esse exemplo demonstra como uma mesma ferramenta, construída a nível nacional, tem adesões e impactos muito diferentes em cada uma das unidades de implementação a depender da forma com que os atores locais interagem com ela.

Dos oitos entrevistados, metade respondeu que a utilização do aplicativo por parte da população é incomum, seja por desconhecimento ou pela não adesão a essa tecnologia. Já nas unidades A e B, os coordenadores afirmaram que há a utilização do aplicativo por uma quantidade significativa dos usuários do SINE, mas que o aplicativo não traz grandes benefícios para o serviço, uma vez que apresenta falhas e não tem se mostrado tão intuitivo para utilização por parte da população.

O entrevistado F mencionou que muitas pessoas do seu município utilizam o aplicativo e que há um aspecto positivo e negativo na utilização dessa ferramenta. A vantagem da existência do SINE Fácil é a democratização do acesso

ao serviço de IMO, já que ele facilita a utilização do serviço por usuários que moram em regiões afastadas, uma vez que não precisam se deslocar para fazer inscrição nas vagas de emprego disponíveis. Por outro lado, ele destacou como ponto negativo o fato de que, por meio do aplicativo, pessoas de diversos municípios podem se cadastrar para as vagas, não havendo a possibilidade de restringir essa abrangência de acordo com o que foi solicitado pelo empregador. Isso se torna um problema porque além de não seguir o que foi solicitado pelo empregador, por diversas vezes as pessoas que moram em localidades mais distantes não comparecem a entrevista de emprego, o que gera uma imagem negativa do SINE frente às empresas.

Por fim, o gerente da unidade G, ao contrário dos demais entrevistados, apresentou a utilização do aplicativo como um fator totalmente positivo para a realização da IMO em sua unidade. Ele relata que, no princípio, a implementação do aplicativo não foi fácil e as pessoas apresentavam muita resistência e dificuldades para sua utilização. A solução encontrada foi a realização de um evento para ensinar a população como fazer o uso da ferramenta. Após a realização desse evento um número significativo de pessoas passou a utilizá-la, o que teve um reflexo direto na redução das filas na unidade, o que, obviamente, trouxe mais conforto ao trabalhador.

Além das iniciativas citadas anteriormente, a unidade H adota duas práticas para atrair o trabalhador para o serviço que merecem destaque. Uma delas consiste em uma ação em conjunto com a Secretaria de Assistência Social para realizar a chamada “Cidadania Itinerante”. Esse projeto ocorre uma vez por mês e tem como objetivo levar para a zona rural diversos serviços oferecidos pela secretaria, sendo que dentre esses serviços se incluem os serviços do SINE. Dessa maneira, o SINE consegue chegar a população mais distante que, muitas vezes, pode ser a que mais necessita desse tipo de política. A segunda iniciativa dessa mesma unidade é a chamada “Ação Global”. Essa iniciativa pode ser definida como um evento promovido pela prefeitura em que várias áreas da administração pública prestam serviços para a população em um mesmo local. Esse tipo de evento é de grande utilidade não só para a prestação do serviço de intermediação do trabalhador em si, mas para a divulgação do SINE como um todo, atraindo a atenção da população para esse serviço público.

### **5.3. Estrutura física**

No que diz respeito ao espaço físico da unidade, parte dos entrevistados afirmou possuir um espaço físico adequado para atender os trabalhadores e os empregadores. Outra parcela disse considerar que o espaço que o SINE atua ainda é muito improvisado e que precisa ser aprimorado para um melhor atendimento do público. Dessa segunda parcela, alguns alegaram ter planos para mudar a localização em breve.

Dos coordenadores que afirmaram possuir uma boa estrutura física, um ponto destacado foi o conforto do ambiente: tamanho, temperatura, ventilação. Além disso também houve o destaque para a existência de salas e espaços que agregam à política como salas para cursos e para a realização de entrevistas. Os entrevistados B e C destacaram uma parceria com a Uaitec que permite que eles tenham acesso ao laboratório de informática tanto para a realização de cursos quanto para as demais necessidades dos trabalhadores e dos empregadores.

### **5.4. Colocação do trabalhador**

Além de fazer a captação de vagas e garantir o encaminhamento para as entrevistas de emprego, é fundamental que essas vagas e encaminhamentos se transformem em contratações para a efetivação do objetivo da política. Sendo assim, um outro aspecto analisado nas entrevistas foi em relação às ações adotadas por cada uma das unidades para que os trabalhadores encaminhados tenham o perfil adequado e estejam preparados para o processo seletivo, de modo a aumentar a chance de que sejam colocados no mercado de trabalho.

Uma das ações realizadas nesse sentido pelas unidades B e D foi a execução de ações baseadas na metodologia do programa Qualifica-se<sup>6</sup>, desenvolvido pela SEDESE. Esse programa executado por essas unidades, consiste na oferta de palestras de competências básicas (comportamentos, hábitos e atitudes – CHA), orientação profissional, oficinas, workshops e minicursos realizados em parcerias com diversos agentes e instituições que contribuem para a empregabilidade e geração de renda do público. Uma grande vantagem dessa metodologia é que ela demanda baixa quantidade de recursos financeiros, uma vez

---

<sup>6</sup> A SEDESE atua na formação de agentes multiplicadores da metodologia em questão.

que pode ser executada tanto por funcionários do próprio serviço quanto por parceiros.

As duas unidades que executam o programa disseram que a procura é muito alta, sendo que na agência D houve a inscrição de 1.072 participantes para o ano de 2019. Essa mesma agência apresenta um diferencial em relação a execução desse programa que é a articulação com a política do Jovem Aprendiz, que será detalhada mais adiante. A coordenadora dessa unidade afirmou que o curso é bem reconhecido e bem visto pelos empregadores, que dão prioridade para a contratação de jovens que participam dele: “As empresas já estão sabendo desse curso, então elas já pedem os jovens que participaram do curso porque o jovem não chega lá nu e cru, tem noções básicas de como deve se comportar no ambiente de trabalho” (Entrevistado D).

Uma experiência interessante relatada pelo coordenador da unidade B foi a parceria com uma estudante de psicologia que durou de quatro a cinco semanas. Essa parceria ocorreu justamente em um período de altos índices de desemprego em que havia a formação de grandes filas na porta do serviço. Dessa forma, a estudante realizava palestras para esses trabalhadores que estavam à espera do horário de serem atendidos.

Ela fazia tipo uma palestra com esses trabalhadores, cerca de uns 40 minutos, todos os dias aqui dentro da nossa unidade. Em vez de eles ficarem lá fora conversando, a gente convidava eles e ela os orientava sobre o que eles têm para oferecer para as empresas, o que eles podem fazer em questão de curso, o que estava faltando ali para eles (Entrevistado B).

Segundo o entrevistado, essa iniciativa despertava grande interesse dos trabalhadores, que viam nesse momento uma oportunidade de tirar dúvidas e se prepararem melhor para o mercado de trabalho. Apesar do sucesso dessa prática, ela não teve continuidade nos meses seguintes por dois motivos. O primeiro deles foi a redução da frequência da formação dessas grandes filas na porta do posto e o segundo foi a ausência de vínculo formal da estudante com o SINE. O coordenador explicou que esse trabalho realizado por ela era uma iniciativa voluntária própria, não sendo por exemplo um projeto de extensão ou estágio da faculdade, o que fez com essa fosse uma experiência pontual.

Outra prática relatada que pode aumentar as chances do trabalhador se inserir no mercado de trabalho é a realização de um processo de pré-seleção dos

encaminhados, geralmente por profissionais da psicologia. Nenhuma das unidades possuem a oferta desse serviço de forma recorrente, mas os entrevistados C e H relataram já terem tido experiências desse tipo em algum momento. No caso do gestor C, essa situação aconteceu quando uma cervejaria que já estava no município com um quadro de 40 funcionários passou para um total de 1.200, sendo que todo o processo de intermediação ficou a cargo do SINE. Nessa situação, além de fazer a intermediação tradicional o SINE também realizou a pré-seleção com apoio de profissionais de psicologia da Secretaria de Assistência Social. Segundo o entrevistado esse processo foi muito bem-sucedido no que diz respeito à contratação dos encaminhados pela a empresa.

Vários coordenadores apontaram a importância da existência de uma política de capacitação profissional articulada com a IMO e com as demandas do mercado de trabalho. Foi defendido que uma parte significativa das vagas que são disponibilizadas pelas empresas não são preenchidas por falta de capacitação do trabalhador. As unidades F e H relataram que essa oferta de cursos de educação profissional para o público do SINE já existiu em momentos anteriores por meio do PRONATEC<sup>7</sup> e que era de grande relevância para aumentar a chance de colocação dos trabalhadores. Apenas os Entrevistados A, C e G afirmaram ter articulação com alguma política de capacitação profissional atualmente, sendo que, na unidade A a oferta desses cursos ocorre de maneira isolada de acordo com demandas pontuais do setor empregatício. Já as unidades C e G possuem uma política pública municipal um pouco mais robusta de qualificação profissional. Ambas ocorrem em parceria com o sistema S, sendo a segunda financiada com recursos da Fundação Renova<sup>8</sup>.

### **5.5. Gestão de pessoas**

Em consonância com o conceito de burocratas de nível de rua (LIMPSKY, 1978) apresentado no início desse trabalho, Moretto (2007) destaca a importância da qualidade da atuação da equipe do SINE para o sucesso do serviço de intermediação de mão de obra. Ele enfatiza a complexidade das atividades que devem ser desempenhadas pelos atendentes de uma agência do SINE, em especial

---

<sup>7</sup> Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego criado em 2011 pela Lei 12.513 de 2011.

<sup>8</sup> Entidade responsável pela mobilização para reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem do Fundão, em Mariana (MG).

em um ambiente de intensa disputa de vagas ofertadas. Dessa forma, esse tópico buscou investigar as soluções adotadas por cada uma das unidades selecionadas para incentivar o bom desempenho da equipe. Foram contempladas, nessa parte da entrevista, tanto questões relacionadas a motivação dos funcionários quanto a capacitação desses.

Dos oito entrevistados, seis destacaram, em maior ou menor grau, a motivação da equipe e o bom clima organizacional como aspectos essenciais para o bom desempenho do serviço. Diante disso, foram citadas algumas estratégias adotadas para desenvolver estes aspectos dentro da agência do SINE. Uma delas foi a importância de que as decisões sejam tomadas, em alguma medida, de forma coletiva e que se estabeleçam canais de diálogo horizontais com toda a equipe. “Sempre quando é necessário fazer uma mudança nós sentamos coletivamente para pensar numa estratégia, na melhor forma de atuar. Nós sempre tomamos essas decisões juntos, a equipe inteira ” (ENTREVISTADO B).

Além disso foi ressaltada por alguns entrevistados a necessidade de se atentar à carga de trabalho dos funcionários, de modo que não haja sobrecarga, evitando um ambiente de estresse e melhorando a qualidade dos serviços prestados. Um exemplo disso foi dado pelo entrevistado C que relatou que no processo de reestruturação do SINE em seu município uma das mudanças realizadas foi a contratação de mais funcionários, apontando como isso foi importante para a melhora do ambiente de trabalho e da qualidade do serviço prestado à população.

Um outro ponto destacado nas entrevistas como crucial para a motivação dos funcionários foi a remuneração. Nesse sentido, o entrevistado G ressaltou o efeito do aumento salarial na motivação de sua equipe:

Atualmente eu tenho uma equipe aqui que é bastante motivada. A gente se preocupa muito com essa questão, principalmente a questão salarial porque a gente sabe que todo mundo que trabalha precisa de receber um salário digno pra função, né? A gente levou essa questão lá para o prefeito e ele atendeu e readequou o salário dos servidores e hoje a equipe está supermotivada. Além do ambiente, a situação financeira pesa muito, né? A pessoa sabendo que ela tem um salário melhor em função da atividade que ela exerce isso é muito gratificante, é a valorização do servidor. (ENTREVISTADO G)

Segundo Abraham Harold Maslow (1943), autor das teorias motivacionais, as necessidades dos seres humanos podem ser classificadas nas

seguintes categorias: necessidade fisiológica; de segurança; sociais; de estima; de auto realização. Incentivos como o aumento salarial, mencionado acima, são uma resposta a uma das necessidades mais básicas dos indivíduos: a necessidade de segurança. O atendimento dessa necessidade no ambiente organizacional é fundamental para a satisfação e motivação do indivíduo. Além desse tipo de incentivo, a teoria de Maslow reconhece o papel de outros tipos de motivações para o comportamento humano, como é o caso do *reconhecimento do trabalho realizado*, incentivo esse que se classifica em uma categoria de necessidade superior do ser humano: a estima. (GOMES e QUELHAS, 2003)

Esse foi o tipo de incentivo adotado na unidade do SINE coordenada pelo entrevistador C. O entrevistado afirma que antes o trabalho desempenhado pela agência era muito desconhecido, tanto pela população, quanto pelos empresários. Nos últimos anos buscou-se dar uma maior publicidade ao serviço e isso não teve só resultados na relação com o público, mas a equipe passou a se sentir valorizada, passando a ter um melhor desempenho.

Todos os entrevistados destacaram a importância das reciclagens oferecidas pelas regionais da SEDESE como uma forma de manter a equipe atualizada a respeito das mudanças no serviço. Parte dos entrevistados afirmaram que, além da reciclagem, consideravam muito positivos os cursos de capacitação dos funcionários que também eram oferecidos pela SEDESE e lamentaram o fato de eles não serem mais tão recorrentes como antes.

Com o intuito de ir além dos cursos e reciclagens oferecidos pela SEDESE, o entrevistado C mencionou que busca fazer com que a equipe participe de outros cursos de capacitação, em especial de atendimento ao público, para que isso possa proporcionar a melhoria do serviço. Esses cursos são possibilitados pela parceria existente entre o município e a FIEMG e o SEBRAE.

## **5.6. Metas e resultados**

Um dos aspectos que buscou-se compreender nas entrevistas foi se as agências trabalham com base no acompanhamento de metas e resultados. Sete dos oito coordenadores responderam que faziam o acompanhamento das metas determinadas pela SEDESE e encaminhadas periodicamente em forma de relatórios. Eles consideravam essa prática positiva, já que dessa forma conseguiam acompanhar o desempenho da unidade tendo parâmetros para avaliar se estavam

fazendo um bom trabalho. Apenas um dos entrevistados, como já mencionado anteriormente, afirmou não ver sentido em fazer o acompanhamento das metas estabelecidas pela Secretaria.

Recentemente, como essa prática não tem sido mantida pela SEDESE<sup>9</sup>, a maioria dos coordenadores informou não fazer mais nenhum acompanhamento de metas. Entretanto, dentre os entrevistados, se destacam duas unidades que apesar de não receberem mais o relatório de metas da SEDESE (assim como as outras), passaram a estabelecer e acompanhar metas internamente. O entrevistado G afirmou que mesmo quando o relatório da SEDESE era encaminhado de forma regular, ele já costumava elaborar os próprios indicadores de forma a acompanhar o desempenho da unidade com uma frequência maior. Para isso, ele mesmo faz o cálculo do número de colocados pela unidade do SINE em relação ao número de admitidos pelo CAGED no município (mesmo cálculo do indicador B nesse trabalho).

Nesse mesmo sentido, o entrevistado C afirmou acompanhar indicadores e estabelecer metas internamente. Esse processo é realizado de forma coletiva e tem como intuito o constante aprimoramento do serviço prestado.

Aqui eu tenho reunião semanal com a minha equipe e essas reuniões costumam definir metas, costuma apontar defeitos, falhas que a gente tem que corrigir durante a próxima semana e assim a gente vai progredindo. (Entrevistado C)

### **5.7. Articulação com outras políticas**

A Lei do SINE (Lei 13.667/2018) estabelece que a política de IMO deve existir de forma articulada com outras políticas, tanto as de emprego e mercado de trabalho – como políticas de empreendedorismo e economia solidária – quanto as demais.

Art. 2º São diretrizes do Sine:

(...)

XI - a articulação permanente com a implementação das demais políticas públicas, com ênfase nas destinadas à população em condições de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2018, n.p.)

---

<sup>9</sup> Segundo superintendente da pasta, esses relatórios deixaram de ser elaborados devido às incertezas em relação a como se daria o processo de transição para a nova Lei do SINE (Lei 13.667/2018)

Essa articulação, de forma geral, não se reflete diretamente nos indicadores de intermediação de mão de obra, mas se justifica por uma concepção mais ampla da política pública que considera a IMO uma ferramenta para redução da desigualdade no mercado de trabalho levando em conta oportunidades de trabalho e renda para além do mercado de trabalho formal.

Sendo um dos objetivos da política de IMO a viabilização da colocação de pessoas em situação de vulnerabilidade no mercado de trabalho, faz-se muito importante a relação da política ofertada pelo SINE com a política de assistência social do município que lida diretamente com esse público. As agências B, C, G e H possuem uma parceria com assistência social e disseram dar uma atenção especial para as pessoas em situação de vulnerabilidade encaminhadas para intermediação. Os relatos reforçam que a intermediação dessas pessoas é um desafio a mais, mas há o esforço das unidades em conseguir essas colocações.

Para além dessa intermediação do público em situação de vulnerabilidade em geral encaminhados pela assistência social, muitas das unidades apresentadas possuem práticas diferenciadas para a intermediação de alguns grupos sociais que enfrentam maiores dificuldades de se inserirem no mercado de trabalho. São eles: pessoas com deficiência (PCD), jovens e egressos do sistema prisional. A intermediação desses egressos do sistema prisional ocorre, por exemplo, na unidade G em uma parceria do SINE com a APAC<sup>10</sup>.

No que diz respeito à política de intermediação da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, ela é muito pautada na Lei de Cotas (nº 8.213/1991) que estabelece um percentual mínimo de contratação de PCD que as empresas devem cumprir de acordo com o número total de funcionários. Sendo assim, cabe ao serviço de intermediação conscientizar as empresas a respeito do cumprimento das cotas e encontrar pessoas com deficiência que tenham interesse de ocupar essas vagas.

Isso posto, as agências C, E, G e H possuem artifícios para viabilizar essa política tanto pela parte do empregador quanto do trabalhador. Uma prática recorrente foi a parceria com entidades de pessoas com deficiência, como é o caso da APAE<sup>11</sup>, dos conselhos e associações dos municípios. Nesse aspecto se destaca o coordenador da agência E que não só tem parceria com essas entidades,

---

<sup>10</sup> Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), criada em 1974.

<sup>11</sup> Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), criada em 1954

mas também é parte integrante do conselho. Esse mesmo coordenador destacou que uma outra estratégia que está sendo adotada em sua unidade é a criação de um banco de dados das pessoas com deficiência da cidade.

No sentido de conscientizar as empresas a respeito do cumprimento da Lei de Cotas, a agência G busca sempre reforçar essa questão durante as visitas às empresas, especialmente nas visitas de captação. Com esse mesmo propósito a unidade C realizou o dia D em seu espaço, o que teve um resultado muito positivo, segundo o coordenador:

Nós temos o trabalho de identificar as empresas que tem algum débito de cota e convidá-las para o dia D. A gente reúne aqui na secretaria fazemos um evento, um coffee break, alguma coisa assim e juntamente com isso a gente fornece o banco de dados das pessoas com deficiência que estão em busca de uma vaga de trabalho e aí sim a gente faz essa intermediação (Entrevistado C).

Além da preocupação com a intermediação de pessoas com deficiência, diversas unidades tem a preocupação de fazer a intermediação de um outro público que também apresenta dificuldades de se inserir no mercado de trabalho: os jovens. Assim como o público anterior, esse também possui uma lei, a Lei de Aprendizagem<sup>12</sup>, que reserva um percentual de contratação por parte das médias e grandes empresas para essas pessoas. As unidades dos entrevistados A, C, D e F alegaram ter iniciativas que buscam contribuir para o cumprimento desse percentual pelas empresas. Dentre as iniciativas citadas está a conscientização das empresas a respeito do cumprimento da cota, a realização de pré-seleção e da intermediação desses jovens como um todo. Dentre essas unidades se destaca a agência D que, como já mencionado anteriormente, realiza cursos de competências básicas para esse público viabilizando sua intermediação. As demais agências não mencionadas nesse parágrafo afirmaram que a intermediação desse público fica a cargo de outros setores da prefeitura.

Mais um aspecto que deve ser destacado aqui são as ações implementadas por algumas unidades para articular o serviço prestado pelo SINE com outras políticas de emprego que vão além da IMO. O coordenador da agência C destacou a parceria existente entre o SINE e a Sala Mineira do Empreendedor. Por estarem localizados no mesmo espaço, ele afirmou que há grande interação

---

<sup>12</sup> Lei 10.097 de 19 de dezembro de 2000

entre os funcionários dos dois serviços e que está sendo feito um esforço para a integração das duas políticas de modo que um trabalhador que não esteja conseguindo se inserir no mercado de trabalho por meio da IMO, possa ser encaminhado para a Sala do empreendedor, caso tenha esse interesse. Dessa forma a política de emprego se torna mais completa e mais voltada para as necessidades do cidadão.

Além do empreendedorismo foi muito destacado pela unidade H a articulação do SINE com políticas de economia solidária. Entende-se aqui economia solidária como: “conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas sob a forma de autogestão” (BRASIL, 2005). Assim sendo, a entrevistada H relatou a participação do SINE na organização de grupos de economia popular solidária e na realização de feiras no município. Com isso a agência consegue dar alternativas ao cidadão além da IMO tradicional. Outra ação relevante realizada por essa unidade é a participação em um grupo organizado de feirantes da chamada “Praia de Minas”, ponto turístico do município em questão. Por meio desse grupo há um fortalecimento dessa atividade e um melhor aproveitamento da renda oriunda do turismo. Com isso, pode-se afirmar que um diferencial dessa unidade é atuar na política de emprego de forma ampla e articulada.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho se propôs a descrever e analisar a implementação da política de IMO pelo SINE em Minas Gerais. O estudo foi dividido em duas partes principais, na primeira delas analisou-se como ocorre a implementação da política em seu aspecto macro, quais são os setores envolvidos e como ocorre a interação entre eles. Na segunda parte foi realizado um estudo da micro implementação com recorte nas agências que tiveram destaque em questão de desempenho nos últimos anos. Nessa seção foram identificadas as peculiaridades das agências entrevistadas e as estratégias adotadas por cada uma delas.

Os resultados encontrados na análise da macro implementação apontam para um arranjo federativo marcado pela baixa autonomia dos entes subnacionais que se mantêm subordinados à União tanto em questão de financiamento do SINE quanto de planejamento e regulamentação. Essa característica se exemplifica na inexistência de espaços de diálogo e cooperação de caráter coletivo e permanente entre os diversos agentes envolvidos na execução da política, o que dificulta a troca de experiências e aprendizados e concentra o poder de decisão na União.

A subordinação dos Estados e Municípios na política do SINE também se manifesta na forma com que ocorre o financiamento. Sendo o Ministério da Economia o principal financiador da política, ele condiciona a realização das transferências à adesão às normas e diretrizes estabelecidas a nível federal. Dessa forma, essa modalidade de “Transferências Financeiras Condicionadas” se faz como um importante mecanismo de indução das agendas federais nos governos subnacionais, já que, apesar da adesão dos Estados e Municípios à política ocorrer de maneira voluntária, ela é fortemente influenciada pelas significativas restrições fiscais em que eles se encontram.

Por outro lado, as recentes mudanças realizadas pelo novo marco legal do SINE (Lei 13.667/2018) contribuem, mesmo que de forma limitada, para a descentralização da política. A principal inovação estabelecida por essa lei foi a alteração da forma de transferência dos recursos que deixará de ser realizada por meio de convênios para ser realizada de maneira automática por meio dos repasses fundo a fundo. Além de permitir maior autonomia para os Estados e Municípios, essa alteração também significará um aumento do controle social nas decisões

relativas às políticas de trabalho, emprego e renda, uma vez que a criação de conselhos se torna um determinante para o recebimento de recursos.

Tratando-se dos convênios estabelecidos pelo Estado de Minas Gerais e pelos Municípios para execução da política, foi possível identificar que houve ao longo dos anos uma redução das atribuições da SEDESE em detrimento do aumento das responsabilidades municipais. Como consequência disso, identificou-se uma relativa redução no poder de governança do Estado: as agências atribuem menor legitimidade às diretrizes estabelecidas pela SEDESE, uma vez que as contrapartidas oferecidas por ela deixaram de ser satisfatórias. Ademais, os resultados encontrados nas entrevistas apontam que essa baixa capacidade de coordenação da Secretaria também pode estar associada à falta de ações de reconhecimento do trabalho desempenhado por cada uma das agências.

Nesse contexto de redução das responsabilidades do Estado, os Municípios passaram a ter uma relevância cada vez maior para o desempenho da política. Pôde-se perceber que as boas relações estabelecidas entre as agências do SINE e a gestão municipal são fortemente caracterizadas por boas relações pessoais entre o coordenador da unidade e uma pessoa com considerável poder e influência na prefeitura, geralmente secretário da pasta ou prefeito. A importância desse “patrocinador” dentro da gestão municipal ficou evidente em situações em que agências deixaram de pertencer às Secretarias de Assistência Social de seus municípios e passaram a ser vinculadas às Secretarias de Desenvolvimento Econômico. Nessas novas secretarias as agências passaram a ter um papel estratégico, recebendo dos seus respectivos secretários um apoio e incentivo que antes não existia.

As entrevistas evidenciaram, entretanto, como o suporte prestado pelas prefeituras nem sempre é satisfatório para a execução da política por parte das agências. Além da situação fiscal desequilibrada, também foi identificada como causa dessa falta de apoio o não reconhecimento, por parte dos municípios, de suas responsabilidades em relação ao SINE. Muitos municípios não se veem como “donos” dessa política pública, e consideram que sua atuação deveria ser apenas complementar à atuação do Estado. No entanto, como o suporte prestado pelo Estado também está reduzido, surgem situações em que as agências não possuem suporte suficientes nem do Estado, nem do Município, tendo que encontrar soluções por conta própria.

Na segunda parte desse trabalho foi realizada a análise da micro implementação da política de IMO em oito unidades do SINE de Minas Gerais que se destacavam em questão de desempenho. Cabe ressaltar aqui que as unidades selecionadas apresentaram um alto desempenho se comparada às demais unidades do estado, cabendo a uma próxima pesquisa avaliar se o desempenho delas é satisfatório em termos de custo-efetividade e de impacto.

O objetivo dessa parte foi descrever como ocorre a implementação da política a nível local, ou seja, descrever as ações e estratégias adotadas por cada uma das unidades para lidar com as mais variadas situações. Os resultados encontrados nas entrevistas mostram que, apesar de todas essas agências se destacarem em termos de desempenho, cada uma delas encontrou soluções totalmente distintas para lidar com a gestão interna e atrair empregadores e trabalhadores para o serviço.

Apesar da política pública de IMO ser planejada e regulamentada de forma centralizada a nível federal, ela ocorre de maneira diferente, em cada uma das unidades analisadas, já que, como afirma Berman (1978), a micro implementação consiste na adaptação mútua entre o projeto e as características organizacionais locais. Embora esse processo adaptativo crie incertezas para a política, ele é crucial para manter a flexibilidade que faz com que ela funcione (BERMAN, 1978).

Identificar as estratégias adotadas em cada uma das agências por meio de uma pesquisa acadêmica se torna relevante considerando que, como já foi mencionado, o SINE não conta com mecanismos permanentes de diálogo e cooperação entre as mais de 2.000 agências de implementação existentes. Tão pouco existe esse tipo de coordenação entre 133 agências presentes em Minas Gerais. Esses atores desenvolvem os mesmos serviços nos diversos municípios e acumulam experiências e aprendizados que, caso fossem constantemente compartilhados, poderiam levar a uma melhoria geral dos resultados da política pública. Além da identificação das estratégias adotadas, uma próxima pesquisa deve correlacionar essas estratégias com os resultados obtidos nos indicadores, buscando, dessa forma, revelar boas práticas.

Por fim, pode-se dizer que o SINE está vivendo um momento de contradição marcado pela sobrecarga dos municípios. Se por um lado esses entes passaram a ter atribuições cada vez maiores na implementação do SINE, eles ainda

não possuem autonomia para o planejamento da política e para a gestão dos recursos. Esse cenário poderá ser alterado com o advento do novo marco regulatório, entretanto, enquanto isso não acontece, a política vem sendo prejudicada.

Conjuntamente ao aumento das atribuições dos municípios ocorreu a redução da atuação do Estado de Minas Gerais e da União. Essa situação identificada nesse trabalho, situa-se em um contexto maior de desmantelamento das políticas voltadas ao mercado de trabalho a nível nacional. Contexto esse marcado pela Reforma Trabalhista aprovada no ano de 2017 que flexibilizou uma série de direitos dos trabalhadores, e pela extinção do Ministério do Trabalho em 2019. Esse Ministério foi criado por Getúlio Vargas em 1930 e se manteve de forma ininterrupta até então, de forma que sua recente extinção simboliza a redução da relevância da temática do Trabalho na agenda pública.

Dessa forma, destaca-se que a identificação de pontos de melhoria no Sistema não terá validade se não for atrelada a uma priorização política dele por parte, principalmente, dos governos federal e estadual. Um comprometimento efetivo de todos os setores envolvidos na política - por meio de um sistema de coordenação ou cooperação mais robusto - é condição necessária para a transformação do SINE em uma verdadeira agência de emprego, com potencialidade de colaborar efetivamente para a redução das taxas de desemprego no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Minas. **Projeto propõe fundo direcionado ao trabalhador**. 2019. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/projeto-propoe-fundo-direcionado-ao-trabalhador>. Acesso em: 10 out. 2019.

ARAÚJO FILHO, Tarcísio Perdigão. Burocratas de Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskeys**, São Carlos, v. 3, n. 1, p.45-57, jun. 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. Leonardo Avritzer (Org.). São Paulo: Cortez, 2009.

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira. **Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET**, São Paulo: 1998. (coleção Teses e Pesquisas)

BERMAN, P. (1978). **The study of macro and micro implementation of social policy**. RAND Corporation, Santa Monica. Policy Paper

BERNARDINO, Guilherme Amaral. 2018. **Direções para o fortalecimento da intermediação de mão de obra no estado de Minas Gerais**. Monografia (graduação) - Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: 2018.

BORGES, Márcio Alves. **Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego**: o sistema nacional de emprego. Abet, Brasília, v. 3, n. 1, p.91-116, out. 2003.

BRASIL. **Lei 13.667, de 17 de maio de 2018**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Brasília: Congresso Federal, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm). Acesso em: 01 out. de 2019

BRASIL. **Termo de Referência em Economia Solidária - PNQ 2003-2007**. Brasília: Senaes/ MTE, 2005

CACCIMALI, Maria Cristina. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p.85-105, jun. 2005.

CAGNIN, Isabela Fagundes. Resenha: “The study of macro and micro implementation of social policy”, de Paul Berman. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, Campinas, v. 2, n. 2, p.176-180, dez. 2017.

CODEFAT. **Resolução 825**. Regulamenta procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT aos respectivos fundos do trabalho dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 12 da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Brasília, 2019. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia//asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69660335](http://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69660335). Acesso em: 20 de out. 2019.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Observatório do Trabalho da Bahia. **O Serviço Público de Intermediação de Mão de Obra no Estado da Bahia**. Salvador: DIEESE, 2016 .

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Observatório do Trabalho da Bahia. **Sistematização da Experiência do SineBahia**. Salvador. DIEESE, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Alcindo Arcenio Pinheiro; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves. A motivação no ambiente organizacional. **Revista Produção On Line**, Florianópolis, v. 3, n. 3, p.31-60, set. 2003.

HUGO, Victor. **Os Miseráveis**. França: A. Lacroix, Verboeckhoven & Ce, 1862

IBGE (Brasil). **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios**. 2019. Disponível em:  
<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7315/1/bmt61\\_duasdiretrizes.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7315/1/bmt61_duasdiretrizes.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2019.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilema do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019

LOBO, Vinicius; ANZE, Viviani R. **A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA**. Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise – IPEA. n. 57, p.53-64, ago. 2014. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt57\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt57_completo.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2019.

LOBO, Vinicius; ANZE, Viviani R. **Dois diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego**. Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise – IPEA. n. 61 p.43-48, nov. 2016. Disponível em:  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7315/1/bmt61\\_duasdiretrizes.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7315/1/bmt61_duasdiretrizes.pdf). Acesso em: 17 out. 2019.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

MARRA, Emanuel Camilo de Oliveira; OLIVEIRA, Karen Michelle Antonia de, MARTINS, Leonardo Assis. **O serviço de intermediação de mão de obra da administração pública estadual de minas gerais entre 2015 e 2018: efetividade, públicos e perspectivas**. Belo Horizonte, 2018

ME, **Comissões Estaduais e Municipais de Emprego**. 2015. Disponível em:  
<<http://trabalho.gov.br/noticias/2-uncategorised/147-comissoes-estaduais-e-municipais-de-emprego>> Acesso em: 28 de out. 2019

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações. **Indicadores FJP: Emprego e Renda de Minas Gerais**. Belo Horizonte: DIREI, 2018. 2 p.

MOREIRA, Piscilla Bitarães. **O desempenho das ações de intermediação de mão de obra no SINE de Minas Gerais**. 2014. Monografia (graduação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2014.

MORETTO, Amilton José. **Sistema público de emprego no Brasil: Uma construção inacabada**. 2007. 304 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Econômico, Unicamp, Campinas, 2007

MTE. **Boletim de Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda**. Brasília. p. 1-34, nov. de 2018

MTE, **Conselho Deliberativo do FAT**. 2018. Disponível em: <<https://portalfat.mte.gov.br/codefat/>>. Acesso em: 28 de out. 2019

MTE, **Gestão do SINE: Manual para os postos de atendimento** 1. ed. Brasília, mar. 2007

MTE, **Sobre o FAT**. 2015. Disponível em: <<https://portalfat.mte.gov.br/codefat/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/geracao-de-emprego-e-renda/linhas-de-creditos-especiais/fat-giro-cooperativo-agropecuario/sobre-o-fat/>>. Acesso em: 21 maio 2019.

POCHMANN, Marcio. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Ensaio FEE**. v.19, n.1, p.125-155, 1998.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p.121-146, jun. 2014

RAMOS, Carlos Alberto; FREITAS; Paulo Springer de. **Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 17, p. 59-104, jun. 1998.

RIBEIRO, Gabriela dos Santos. **Política de Qualificação Profissional na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado de Minas Gerais: Uma análise da gestão e dos programas executados nos anos de 2013 e 2014**. 2015. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

ROSSETTO, Miguel Soldatelli. **O Sistema Nacional de Emprego (SINE): As fragilidades de um grande sistema público**. 2019. 94 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2019.

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

SENADO, **Aprovado na CAS modelo mais descentralizado para o Sine**. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/21/aprovado-na-cas-modelo-mais-descentralizado-para-o-sine>>. Acesso em: 28 de out. 2019

SENADO, **Proteção aos desempregados**. 2017. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/campanha/segurodesemprego.htm>>. Acesso em: 28 de out. 2019

STADUTO, Jefferson Andronio Ramundo et al. **Sistema público de emprego do Paraná**: uma análise regionalizada da intermediação da mão-de-obra. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v. 1, n. 106, p.49-70, jan. 2004.

SOLIGO, Valdecir. **Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais**. Revista Estudo em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teoria e Conceitos Revisados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, v. 1, n. 65, p.27-48, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-65/604-bib-65-integra/file>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA**

Olá, boa tarde, primeiramente eu gostaria de te agradecer por ter aceitado participar dessa entrevista. Me apresentando brevemente, meu nome é Laura, eu estou formando em adm. Pública, faço estágio na SEDESE e escolhi como tema da minha monografia falar sobre estratégia de gestão dos postos do SINE com o objetivo de entender como funciona a gestão de cada posto e assim, quem sabe, contribuir para a melhoria do serviço como um todo no estado de Minas Gerais.

Para começar a nossa conversa eu queria que você me contasse um pouco da sua trajetória no SINE. Há quanto tempo você é coordenador? Você já tinha tido algum contato com o SINE antes?

### **a) Gestão de pessoas**

- Agora eu gostaria de entender como funciona nessa unidade do SINE a gestão da equipe. Existe alguma ação de capacitação?
- Quais ações são essas?
- Qual a sua percepção em relação a motivação da equipe?
- Vocês adotam alguma estratégia para deixar a equipe mais empenhada?

### **b) Atendimento ao trabalhador**

- Em relação ao atendimento ao trabalhador, você destaca alguma iniciativa de atendimento adotada para fazer com que a experiência do trabalhador no SINE seja mais agradável?
- Há alguma estratégia para que o tempo de espera seja menor?
- Houve alguma modificação no ambiente para torná-lo mais agradável?
- Há algum atendimento especializado (para deficientes e pessoas em situação de vulnerabilidade, por exemplo)?
- É realizado algum evento para atrair o cidadão?
- Como a agência utiliza as redes sociais?
- A unidade possui algum posto móvel?

### **c) Estrutura**

- Você considera que a unidade possui algum diferencial em relação à estrutura?
- Há computadores com internet disponíveis para os cidadãos?
- Há salas disponíveis para cursos e palestras?

#### **d) Colocação do trabalhador**

Em relação a colocação do trabalhador, vocês destacam alguma estratégia para aumentar as chances do trabalhador ser colocado nos postos de trabalho?

- Há algum processo de orientação profissional?
- Há algum tipo de acompanhamento psicológico?
- Há oficinas para que cidadãos interessados possam se preparar para entrevista?
- Há a oferta ou articulação com alguma política de capacitação profissional? Se não, já houve?

#### **e) Relação com o empregador**

- Em relação a abordagem com o empregador, tem alguma estratégia que vocês usam para captá-los?
- Há empregadores que disponibilizam vagas de forma contínua?
- Como foi feita essa fidelização?
- São realizadas visitas aos empregadores?
- São realizados eventos para atrair os empregadores?
- Na administração das vagas, são adotadas estratégias para fidelizar o empregador?
- Você considera que o aplicativo auxilia ou atrapalha nesse aspecto?

#### **f) Metas e resultados**

- Há um acompanhamento de metas e resultados?
- Qual a postura adotada diante do cumprimento ou não de uma meta?
- O que é feito quando há um baixo fluxo de vagas?
- Você considera o desempenho alto ou baixo?
- Existe a prática de um aprimoramento constante dos processos?

**g) Articulação com outras políticas**

- Agora eu queria saber sobre articulação com outras políticas. Há a oferta ou articulação com alguma política economia solidária?
- E empreendedorismo?
- O SINE oferece alguma ação de intermediação de autônomo?
- Há alguma articulação com a política de assistência social?
- A agência faz alguma ação de incentivo a Lei de Cotas da pessoa com Deficiência?
- E pra Lei de Aprendizagem?

**h) Apoio da Sedese e da prefeitura**

- Qual é o tipo de suporte que que a Sedese oferece?
- É suficiente?
- O que poderia ser aprimorado?
- É determinante ou não?
- Qual o tipo de suporte que a prefeitura oferece?
- É suficiente?
- O que poderia ser aprimorado?
- É determinante ou não?
- Há mais algum diferencial da sua unidade que ainda não comentamos aqui?

Por fim, eu gostaria que você comentasse o que você considera como principais desafios para o futuro.