

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA**

**Amanda Siqueira Carvalho**

**FEDERALISMO E POLÍTICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA:  
A IMPLEMENTAÇÃO DO CONVÊNIO DO SINE NO  
ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012 E 2016**

**Belo Horizonte  
2017**

**Amanda Siqueira Carvalho**

**FEDERALISMO E POLÍTICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA:  
A IMPLEMENTAÇÃO DO CONVÊNIO DO SINE NO  
ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012 E 2016**

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Viviane Petinelli e Silva

**Belo Horizonte  
2017**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecimento especial à minha orientadora, Viviane, pelo apoio, incentivo, dedicação e paciência durante toda elaboração deste trabalho.

Ao meu marido, Raphael, pela compreensão e por me incentivar quando pensei em desistir, devido a problemas externos que afetaram o desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus pais, pelos anos de atenção, carinho e incentivo ao estudo.

## **RESUMO**

O objetivo dessa monografia é identificar os aspectos que afetaram a distribuição de recursos orçamentários para as políticas de trabalho, emprego e renda no estado de Minas Gerais. Acredita-se que esses fatores estão associados ao modelo federativo de Estado, que requer uma relação de parceria entre União, Estados e Municípios na execução de políticas públicas. De forma específica, o trabalho analisa o Convênio do SINE celebrado entre o governo federal e o governo do estado de Minas Gerais no período entre 2012 e 2016. Para execução dessa proposta, realizou-se uma análise documental do Sistema Nacional de Emprego e do Convênio do SINE na Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE) e entrevistas com atores chaves na gestão do convênio sobre o processo de execução das ações previstas no mesmo. Os resultados encontrados demonstram que a execução física e orçamentária são afetadas por diversos fatores relacionados ao modelo federativo, dentre eles, a dependência do repasse de recursos e as regras do convênio estabelecidas pelo governo federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo; Políticas de Trabalho, Emprego e Renda; Sistema Nacional de Emprego; Convênio Plurianual Único.

## **ABSTRACT**

The objective of this monograph is to identify the aspects that affected the distribution of budgetary resources for labor, employment and income policies in the state of Minas Gerais. It is believed that these factors are associated with the federative state model, which requires coordination between the Union, the states and municipalities in the execution of public policies. Specifically, the paper analyzes SINE, an agreement signed between the federal government and the state government of Minas Gerais, between 2012 and 2016. In order to implement this proposal, the National Employment System and SINE are analyzed and interviews with key actors in the management of that agreement were made. The results show that the physical and budgetary execution are affected by several factors related to the federative model, among them, dependence on the transfer of resources and the rules of the agreement established by the federal government.

**KEYWORDS:** Federalism; Labor, Employment and Income Policies; National Employment System; SINE.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

QUADRO 1 – Evolução do Federalismo Brasileiro quanto à centralização ou descentralização .....	19
QUADRO 2 – Regras atuais sobre Seguro Desemprego .....	41

### TABELAS

TABELA 1 – Recursos Orçamentários da 1ª etapa (Novembro/2012 a Novembro/2015) .....	48
TABELA 2 – Recursos Orçamentários da 2ª etapa (Dezembro/2015 a Maio/2017).....	49
TABELA 3 – Execução de Metas Físicas do Plano de Trabalho – 1ª etapa (Novembro/2012 a Novembro/2015).....	50
TABELA 4 – Execução de Metas Físicas do Plano de Trabalho – 2ª etapa (Dezembro/2015 a Dezembro/2016).....	51

## LISTA DE ABREVIATURAS

BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada em Assistência Social
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DASP	Departamento Administrativo do Setor Público
FAD	Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fumproger	Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
NOBs	Normas Operacionais Básicas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Formação Profissional
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PROGER	Programas de Geração de Emprego e Renda
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Institucional

SEDESE	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETE	Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SPTER	Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda
SUBTE	Subsecretaria de Trabalho e Emprego
SUS	Sistema Único de Saúde



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	13
1.1. Delineando conceitos: federalismo, unitarismo e descentralização.....	13
1.2. Vantagens e desvantagens do federalismo para as políticas sociais.....	16
1.3. A evolução do federalismo brasileiro e os desafios colocados pela Constituição Federal de 1988.....	18
1.3.1. <i>Histórico do arranjo federativo brasileiro</i> .....	19
1.3.2. <i>O pacto federativo brasileiro na Constituição Federal de 1988 e suas implicações</i> .....	22
1.4. Federalismo e os sistemas de políticas públicas no Brasil.....	26
2. A POLÍTICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NO BRASIL.....	30
2.1. A construção da Política de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil: um breve mapeamento.....	31
2.2. A Política de Trabalho, Emprego e Renda pós-1988 e a ideia de sistema de políticas públicas.....	35
2.3. O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de Minas Gerais no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE).....	42
3. A IMPLEMENTAÇÃO DO CONVÊNIO PLURIANUAL ÚNICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012 E 2016: AÇÕES, RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E LIMITES ENCONTRADOS.....	45
3.1. O Convênio Plurianual Único MTE/SPPE/CODEFAT N° 008/2012.....	46
3.2. A implementação do Convênio Plurianual Único pelo governo de Minas Gerais (2012-2016): ações e recursos orçamentários previstos e executados.....	49
3.3. Limites e gargalos no processo de implementação do Convênio Plurianual Único.....	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
APÊNDICE A: ENTREVISTA.....	61

## INTRODUÇÃO

As primeiras conquistas da classe trabalhadora no Brasil aconteceram na década de 1920. Entretanto, a estruturação mais sistemática de políticas de trabalho, emprego e renda ocorreu apenas na década de 1970, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE). A consolidação dessas políticas se deu a partir da Constituição Federal de 1988, que assegurou diversos direitos trabalhistas, entre eles, o seguro desemprego. Durante a década de 1990, com a instituição do Programa Seguro Desemprego e sua fonte de financiamento, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), as políticas de trabalho, emprego e renda se consolidaram como um instrumento de apoio e proteção ao trabalhador.

A construção das políticas de trabalho, emprego e renda pós-88 consolidou um sistema compartilhado de atribuições da União, Estados e Municípios, típico do federalismo. A CF/88 atribui à União a competência privativa de legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego. Nesse sentido, no Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), o Governo Federal é responsável pela formulação, coordenação e financiamento das ações por ele elaboradas, enquanto estados e municípios têm a atribuição de implementá-las.

As ações do SINE, como intermediação de mão de obra, seguro desemprego, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho, são estabelecidas e executadas a partir da celebração de um Convênio Plurianual Único entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e os estados. Assim, o MTE realiza a coordenação das ações previstas no convênio e o repasse de recursos financeiros para sua execução e os estados e municípios possuem autonomia para administrar e instrumentalizar esses recursos.

Diante desse contexto, a análise da estrutura organizacional da política de trabalho, emprego e renda nesse trabalho é realizada a partir do sistema federativo brasileiro. Tendo em vista sua forma de implementação pelos estados e municípios através das unidades de atendimento do SINE, a pergunta que orienta o trabalho é: o que afetou a

distribuição de recursos orçamentários no âmbito do Convênio do SINE no estado de Minas Gerais no período entre 2012 e 2016.

Sendo assim, essa monografia tem como objetivo geral identificar os aspectos que afetaram a distribuição de recursos orçamentários para as políticas de trabalho, emprego e renda no estado de Minas Gerais no período entre 2012 e 2016. Acredita-se que tal distribuição foi impactada, notadamente, por aspectos relacionados ao modelo federativo brasileiro.

Com o propósito de responder tais questões, as estratégias de pesquisa e os instrumentos de coleta utilizados no trabalho foram uma revisão bibliográfica acerca do sistema federativo brasileiro, principalmente após a Constituição Federal de 1988, e do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Além da revisão bibliográfica, foi realizada uma análise documental do Sistema Nacional de Emprego, do Convênio do SINE de Minas Gerais; e entrevistas com gestores da Subsecretaria de Trabalho e Emprego de Minas Gerais.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, faz-se uma revisão da literatura sobre o modelo federativo brasileiro. Aborda-se os principais conceitos acerca da temática do federalismo; apresenta-se os elementos constitutivos dos sistemas federativos e seus impactos no desenho das políticas públicas; traz-se o histórico do federalismo brasileiro com destaque para a Constituição de 1988; e se aborda a ideia de sistema de políticas públicas e coordenação federativa.

O segundo capítulo traz uma revisão bibliográfica sobre as políticas de trabalho, emprego e renda no país. Traz-se o histórico da construção da política de trabalho, emprego e renda no Brasil; analisa-se a mesma política no contexto pós-Constituição na ideia de sistema de políticas públicas; e, ao final, descreve-se o Sistema Público de Trabalho e Renda no âmbito do Sistema Nacional de Emprego em Minas Gerais.

No terceiro capítulo, apresenta-se o Convênio Plurianual Único do SINE no Estado de Minas Gerais. Apresenta-se os recursos orçamentários previstos no convênio, mostrando a diferença entre planejado, recebido e executado. Em seguida, busca-se

analisar a implementação do convênio a partir da evolução da execução física e financeira no período entre 2012 e 2016, ressaltando os entraves enfrentados. Para finalizar, a terceira seção apresenta a percepção dos gestores do convênio do SINE no estado de Minas Gerais em relação a possíveis gargalos e limites enfrentados na implementação do mesmo.

## **1. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

Muitos estudos colocam que a organização político-administrativa de cada país impacta a ação estatal e, conseqüentemente, a produção de políticas públicas. Nesse sentido, cabe destacar o federalismo e o unitarismo como formas de organização político-administrativa que afetam fortemente a configuração dos Estados de bem-estar social, sobretudo influenciando as decisões dos atores governamentais, o que, por sua vez, implica vantagens e desvantagens no processo de formulação, implementação e financiamento de políticas sociais.

Este capítulo se divide em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, são apresentados conceitos referentes ao federalismo, unitarismo e descentralização. A partir dessa análise conceitual, procura-se elucidar, na segunda seção, como os elementos constitutivos dos sistemas federativos, as formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e os mecanismos de incentivos e indução geram impactos positivos e negativos no desenho das políticas públicas.

A discussão sobre o modelo do federalismo brasileiro ganha destaque no contexto pós-Constituição Federal de 1988, como é visto, na terceira seção, na qual são abordadas a origem e a trajetória histórica de federação brasileira, destacando-se como os períodos de alternância de poder moldaram o caminho do sistema federativo no país. Como será trabalhado na quarta seção, a literatura mostra que, no caso do Brasil, o desenvolvimento de políticas sociais requer, no período pós-constitucional, o papel fundamental da coordenação federativa, que tem encontrado uma de suas formas mais bem modeladas nos “sistemas de política pública”.

### **1.1. Delineando conceitos: federalismo, unitarismo e descentralização**

Para iniciar a discussão sobre federalismo, faz-se necessário, primeiramente, apresentar os principais conceitos e explicitar os aspectos gerais de uma organização federativa de

Estado para, em seguida, abordar especificamente as características do federalismo brasileiro.

Segundo Arretche (2002), a distinção entre Estados federativos e Estados unitários está ancorada nas “formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais” (ARRETCHE, 2002, p. 27). A autora ainda faz referência ao conceito colocado por Lijphart (1999), que argumenta que “Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território” (ARRETCHE, 2002, p. 27-8). Em contraponto, nos Estados unitários, a autoridade política, bem como a autoridade militar e fiscal, pertence ao governo central, ao passo que este é quem delega autoridade aos governos locais.

Almeida (1996) conceitua federalismo com a afirmação de que o mesmo “se caracteriza pela não centralização, isto é, pela difusão dos poderes entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular” (ALMEIDA, 1996, p.14). Tal conceito relaciona-se com a concepção já apresentada de Lijphart (1999), no sentido de que, no federalismo, há uma divisão vertical e não hierárquica da autoridade política e, assim, os diferentes níveis de governo possuem autoridade sobre o respectivo território e população.

Na mesma direção, Abrucio (2005) ressalta duas características dos sistemas federativos. A primeira refere-se ao poder de ação legítimo dos governos subnacionais para definir e elaborar políticas públicas próprias, o que aumentaria a democracia e abriria espaço para a inovação. Nesse sentido, o autor faz referência ao termo “federal” que, como ressaltado por Daniel Elazar, provém do latim “*foedus*”, que significa pacto. Ou seja, as relações entre os níveis de governo no federalismo, como observam Abrucio, Franzese e Sano (2013), são conduzidas por meio de barganhas: “a natureza do jogo federativo é produzir pactos entre seus componentes” (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013, p.130).

A segunda característica está no fato de que os governos subnacionais possuem representação junto ao governo central para a salvaguarda de seus interesses específicos. Segundo Abrucio, Franzese e Sano (2013), o propósito dos sistemas federativos é

conciliar o princípio da autonomia com o da interdependência entre os entes federados a partir dessas características. O princípio da autonomia está fundamentado na difusão dos centros de poder entre os entes federados, e tal princípio deve existir com a garantia da interdependência entre os mesmos, que é dependente da constante negociação entre as instâncias de governo e da procura por relações de cooperação como instrumento para resolução de conflitos. O objetivo, portanto, é que o princípio da autonomia seja compatível com o princípio da interdependência, para resultar em uma divisão de funções e poderes entre os entes federados que não leve à mera competição entre eles, deletéria aos interesses de cada um e aos da federação como um todo.

Neste sentido, Abrucio, Franzese e Sano (2013) colocam que a conciliação desses princípios depende de duas condições que conformam uma situação federalista. Uma é a existência de heterogeneidades em uma determinada nação, as quais estão vinculadas às diferenças nos aspectos territorial, étnico ou linguístico, socioeconômico, cultural e político. Outra condição é a defesa de um discurso baseado no ideal da unidade na diversidade, que busca manter a união e a autonomia de regiões pertencentes a um mesmo território.

O estabelecimento e a regulamentação de um pacto federativo, como descrito acima, são, para Abrucio (2005), condições básicas para atingir êxito e estabilidade em arranjos federativos, o que remete para o conceito de descentralização. Segundo Souza (1998), a descentralização não é condição suficiente para o federalismo, porém os dois conceitos são, de certa forma, imbricados. Conforme colocado pela autora, em países federais, a discussão da produção de políticas públicas é regida pela ótica do federalismo e da descentralização. Esta mesma visão é também colocada por Palotti (2009), ao afirmar que “a relação entre descentralização e federalismo é constitutiva, ou seja, os dois elementos são mutuamente complementares” (PALOTTI, 2009, p.90).

Arretche (2002) conceitua descentralização a partir de Riker (1987). Para este, descentralização “diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo” (RIKER, 1987, *apud* ARRETICHE, 2002, p. 29), de forma que cada nível de governo pode desempenhar funções na gestão de determinada política pública, independentemente de seu grau de autonomia política e fiscal.

Sob tais óticas, o federalismo reflete, portanto, a repartição de responsabilidades governamentais, isto é, o grau de descentralização estabelecido, com vistas a assegurar a integridade da unidade nacional, diante das heterogeneidades existentes em cada território. Dessa maneira, a relação entre os entes federados e o grau de cooperação e integração ou de competição entre eles irão moldar as características de seu arranjo federativo, que caso não sejam bem definidas, podem acentuar as desigualdades ou heterogeneidades entre regiões.

## **1.2. Vantagens e desvantagens do federalismo para as políticas sociais**

A literatura mostra que os componentes do federalismo aliado às formas de distribuição de competências e atribuições entre os entes governamentais e aos mecanismos de barganha e incentivos impactam fortemente as políticas públicas, especialmente as sociais. A este respeito, cabe apresentar três teorias que tratam do impacto do federalismo sobre as políticas públicas, conforme colocado por Arretche (2010).

A primeira teoria defende que os sistemas federativos estimulam a desigualdade. Dada a autonomia dos entes federados, existe a possibilidade de divergência e competição entre eles, o que tanto pode favorecer a diversidade de políticas quanto o desacordo que desemboca na desigualdade das políticas implementadas.

Por sua vez, a segunda teoria, conhecida como “escolha pública”, baseia-se na proposta de um modelo ideal de Estado nacional defendido por Weingast (1995) e Buchanan (1995). Nesse modelo, a autoridade sobre as políticas e sua execução deveria ser descentralizada e as funções redistributivas do governo central deveriam ser altamente limitadas. A partir desta ideia, estes autores defendem que políticas distributivas não podem reduzir as desigualdades territoriais, pois os gastos com sua alocação demonstrariam interesses locais e, portanto, o papel redistributivo de governos centrais não seria executado de forma eficiente. Assim, em estados federativos, pode-se esperar que as políticas distributivas não tenham resultados redistributivos, tendo em vista que as mesmas não seriam destinadas às regiões por critério de necessidade, mas sim pelos interesses das elites políticas com maior poder local.



Outro resultado está ligado ao contexto de competição, entre as jurisdições, por pessoas e firmas que optam viver em outra região pelo fato de estarem descontentes com a situação política e econômica local. Dessa forma, a estratégia dos governos locais para as políticas redistributivas seria se afastar da população pobre para atrair cidadãos e empresas mais ricos. Estes resultados revelam que o federalismo pode não implicar a redução de desigualdades territoriais, especialmente as de bem-estar, podendo, ao contrário, exarcebá-las.

Por fim, a terceira teoria argumenta que sistemas federativos são capazes de reduzir as desigualdades entre as jurisdições, a partir da centralização da autoridade política. Assim, em estados federativos que têm a etapa de formulação de políticas executada pelo governo central e possuem um sistema interjurisdicional de transferências, pode-se obter a redução das desigualdades territoriais. A cooperação entre jurisdições seria alcançada através das funções regulatórias e redistributivas do governo central. Arretche (2010) coloca que a redução de desigualdades territoriais tende a ser um jogo de soma zero, uma vez que o poder regulatório está com o governo central, restando aos entes subnacionais uma autoridade limitada.

A partir dessas três teorias e da discussão sobre as características constitutivas do federalismo tratada na seção anterior – divisão vertical da autoridade sobre uma mesma população -, adquire importância o argumento de Abrucio, Franzese e Sano (2013) de que o principal objetivo do federalismo é a conciliação dos princípios de autonomia e interdependência, com o objetivo de assegurar a integridade da unidade nacional diante das diversidades territoriais. Isto porque, sendo os diferentes níveis de governo autônomos, o sistema federativo coloca incentivos à competição entre os mesmos, ou seja, não há incentivos institucionais para a cooperação. Estes incentivos devem ser negociados e pactuados, de forma a manter a unidade territorial. Este se configura como o grande desafio do federalismo sobre as políticas públicas, de acordo com os autores.

Assim, a necessidade de equilíbrio se estende ao fato de diferentes níveis de governo atuarem numa mesma política pública destinada a uma mesma localidade e população. Ao mesmo tempo em que tal situação pode promover incentivos para inovações em

políticas públicas, ela pode causar conflitos e problemas de coordenação dos objetivos, o que leva ao aumento no custo de implementação das políticas.

Como antecipado, Abrucio, Franzese e Sano (2013) colocam que a solução para o desafio citado está ligada aos mecanismos de coordenação e cooperação federativa. Para os autores, a coordenação federativa é importante para se assegurar a interdependência entre as esferas de governo. Para isso, dois mecanismos podem ser considerados. O primeiro está relacionado às formas de cooperação entre os territórios, o que significa a criação de entidades regionais, que reúnam, seja horizontal ou verticalmente, mais de uma esfera de governo. O segundo mecanismo de coordenação federativa, que interessa à discussão desenvolvida neste trabalho, refere-se à união de esforços entre os níveis de governo no âmbito das políticas públicas.

Como, no sistema federativo, os governos são dotados de autonomia e as ações governamentais são sobrepostas em termos populacionais e territoriais, as funções dos níveis de governo devem ser bem definidas. A fim de melhorar o desempenho governamental, as políticas públicas devem ser compartilhadas entre os entes federativos que fazem parte dessa situação, ao mesmo tempo em que se preservam suas esferas de autonomia. Como colocado por Abrucio, Franzese e Sano (2013, p. 133):

[...] a coordenação federativa bem-sucedida é uma mistura de práticas competitivas e cooperativas, as primeiras relacionadas à participação autônoma dos entes federados no processo decisório conjunto, com barganhas e controle mútuo entre os níveis de governo, e as últimas vinculadas às parcerias e arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas.

No Brasil, tal coordenação variou, de forma relevante, ao longo do período republicano, incluindo o período posterior à Constituição Federal de 1988 (doravante CF/88), como será abordado na próxima seção.

### **1.3. A evolução do federalismo brasileiro e os desafios colocados pela Constituição Federal de 1988**

A evolução do federalismo no Estado brasileiro passou por oscilações importantes, ora prevalecendo períodos de descentralização, ora períodos de centralização

(SALDANHA, 2009). A CF/88, ao redefinir as bases do pacto federativo brasileiro instituído durante o período militar, trouxe novos desafios em termos de coordenação federativa e, dado o histórico da federação, trouxe implicações relevantes para os processos de formulação, execução e financiamento das principais políticas sociais.

### 1.3.1. Histórico do arranjo federativo brasileiro

Conforme apresentado por Saldanha (2009), a trajetória do federalismo no Estado brasileiro oscilou entre períodos de centralização e descentralização, prevalecendo, em seu entendimento, a descentralização, como pode ser observado no Quadro 1.

**QUADRO 1 – Evolução do Federalismo Brasileiro quanto à centralização ou descentralização**

<b>INTERVALO</b>	<b>PERÍODO HISTÓRICO</b>	<b>CENTRALIZAÇÃO /DESCENTRALIZAÇÃO</b>
1822-1889	Império	Centralização
1889-1930	República Velha	Descentralização
1930-1945	Era Vargas	Centralização
1945-1964	Redemocratização	Descentralização
1964-1984	Regime Militar	Centralização
1984-1994	Redemocratização	Descentralização
1994-2002	Plano Real	Descentralização
2002-2010	Governo Lula	Descentralização

Fonte: Saldanha (2009).

Durante o período Imperial, prevaleceu a forma unitária de Estado no Brasil. Naquele período, ainda que o imperador possuísse um poder moderador, detinha instrumentos de controle sobre o território e poder de intervenção nos poderes Legislativo e Judiciário subnacionais, além de exercer o poder Executivo (SALDANHA, 2009). O Estado unitário brasileiro vigorou até 1891, quando foi promulgada no país a Constituição republicana de 1891, que instituiu o sistema federativo. Segundo Abrucio (2002, p.32), o “federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização”.

Cabe lembrar que poucos anos antes da nova Constituição, em 1889, ocorreu a proclamação da República, início de um período conhecido como República Velha, marcado pela desconcentração do poder central para os entes federados, o que significou, portanto, o fortalecimento dos Poderes Executivos estaduais. Iniciou-se o período que ficou conhecido como ‘política dos governadores’, uma vez que, as oligarquias regionais, em especial de São Paulo e Minas Gerais, detinham amplo poder

político, configurado na “política do café com leite”, e exerciam forte influência sobre o governo central (ABRUCIO, 2002).

A política dos governadores teve fim com a Revolução de 1930, desencadeada por uma cisão entre São Paulo e Minas Gerais, causada pelo desgaste na relação entre os governadores desses estados, já que o primeiro, visando seus interesses, tentou eleger um segundo presidente paulista, e também pelo descontentamento dos outros estados, especialmente o Rio Grande do Sul, e alguns setores sociais (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

Com a Revolução de 1930, iniciou-se o período de quinze anos do governo de Getúlio Vargas. A Era Vargas pode ser dividida em três etapas: Governo Provisório (1930-1933), período constitucionalista (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945). A partir desse último período, ocorreu uma enorme mudança no federalismo, que impactou as relações intergovernamentais. Isto foi motivado pela expressiva centralização do poder, provocada pelo fortalecimento do Executivo Federal, e pela expansão das políticas nacionais em determinadas áreas (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013).

No contexto de expressiva intervenção econômica e social do Estado Novo, ocorreu a regulamentação de mecanismos que permitiam ao Governo Federal atuar na política e economia dos estados: em 1936, foram instituídos o sistema de Interventorias e o Departamento Administrativo do Setor Público (DASP). O primeiro funcionava como uma extensão do poder político da União, por meio da nomeação de interventores para governar os estados e, dessa forma, permitia o controle político do nível subnacional (ABRUCIO, 2002). O DASP, por outro lado, era uma agência destinada a realizar diversas atividades no sentido de racionalizar a administração pública, dentre as quais estavam: seleção de candidatos aos cargos públicos federais, auxílio ao Executivo Federal na análise de projetos de lei levados à sanção, estudos detalhados de setores e órgãos públicos.

Junto ao DASP, foram também instituídos os “Daspinhos” que significavam uma extensão administrativa do Governo Federal, já que eram subordinados ao próprio DASP e ao Ministério da Justiça (ABRUCIO, 2002). “Os ‘Daspinhos’ funcionavam

como uma espécie de corpo legislativo subordinado ao governo federal, que estabeleciam uma uniformidade na legislação dos estados, notadamente na área econômica, e ainda supervisionavam os prefeitos” (ABRUCIO, 2002, p.46).

Em conjunto, o sistema de Interventorias, o DASP e os “Daspinhos” anulavam qualquer autonomia dos entes subnacionais, prevalecendo quase sempre os interesses da União nas relações intergovernamentais. Foi um período, portanto, de forte centralização do federalismo brasileiro.

Com a queda do regime e a redemocratização do país um período de maior equilíbrio nas relações federativas foi inaugurado pela Constituição de 1946. Esta promoveu importantes mudanças, dentre as quais cabe destacar a autonomia política, fiscal e administrativa dos municípios, aspectos não instituídos nas Constituições anteriores; a retomada da autonomia dos estados; maior atenção no repasse de receitas federais em prol das regiões menos desenvolvidas do país, principalmente Norte e Nordeste; e recuperação do poder pelas elites regionais, permitindo o fortalecimento do Congresso Nacional (ABRUCIO, 2000).

Mas é importante destacar que, no período democrático entre 1946 e 1964, não se retornou à configuração existente na República Velha: a centralização e nacionalização de políticas públicas instituídas na Era Vargas foram mantidas, com os governos estaduais assumindo funções políticas e provendo serviços públicos de uma forma mais proativa (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013).

Com o golpe de estado em 1964, a descentralização do período inaugurado em 1946 perdeu força. O Regime Militar, de caráter autoritário, foi marcado pela recentralização do poder no Governo Federal em detrimento dos demais entes federados. As relações federativas ficaram pautadas pelo autoritarismo e pela verticalização. Segundo Abrucio (2005, p. 46), este regime “manteve um modelo unionista autoritário, com grande centralização política, administrativa e financeira”. Naquele período, portanto, houve novamente a concentração de recursos nas mãos do Governo Federal, bem como o aumento do controle administrativo da União sobre os governos subnacionais. Além do mais, o Congresso Nacional teve fortalecida sua capacidade de alterar o orçamento

nacional, enfraquecendo o poder dos “caciques regionais” no plano nacional (ABRUCIO, 2002).

Como também destaca Arretche (1999), durante o Regime Militar, o país foi dotado de características semelhantes às de um Estado Unitário. Os governos estaduais perderam sua autonomia política ao serem eleitos por meio de eleições indiretas. Além disso, eles possuíam escassa autonomia fiscal, pois a centralização financeira estabelecida pela reforma fiscal, que ocorreu em meados dos anos 60, reuniu os principais tributos no Governo Federal e, mesmo com a ampliação da receita disponível transferida aos estados e municípios, as despesas estavam subordinadas ao controle do governo federal.

Desse modo, mesmo com a centralização e o autoritarismo, o Governo Federal era obrigado a lidar com as elites estaduais e tal situação se dava pela manutenção de eleições para cargos de grupos políticos locais. De acordo com Abrucio (2002), as eleições de 1982, as primeiras eleições diretas de governadores desde o golpe, configuraram-se como um importante momento para o fim do Regime Militar. Isso porque o Movimento Democrático Brasileiro obteve dez governadorias do total de vinte e duas em disputa, e, assim, a oposição à ditadura recuperava de fato um poder institucional. Com a eleição de um presidente civil, nas eleições presidenciais indiretas de 1984, o processo de recuperação das bases do federalismo cumpriu mais uma etapa importante, consolidando-se com a CF/88.

### *1.3.2. O pacto federativo brasileiro na Constituição Federal de 1988 e suas implicações*

O período de redemocratização foi marcante para o contexto federativo do País, pois houve fortalecimento importante dos governos estaduais e, também, dos governos municipais, em um quadro mais geral de enfraquecimento do Governo Federal, especialmente em virtude da crise econômico-financeira.

A CF/88 consolidou uma federação “com três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios” (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, p.18). Conforme destacam Abrucio e Franzese (2007), houve maior autonomia política,

administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior, acompanhada de uma descentralização de recursos e atribuições para os entes subnacionais.

Quanto à descentralização de recursos, Abrucio e Franzese (2007) colocam que ela teve início ainda na década de 1980, durante o Regime Militar, através da ampliação de transferências federais por meio de fundos de participação, às quais se atribui o aumento significativo do número de municípios. Isto porque os entes subnacionais detêm autonomia para gastar as receitas oriundas das transferências constitucionais, com exceção dos gastos com saúde e educação, previstos constitucionalmente (ARRETCHE, 2004).

Cabe ainda destacar que, no tocante à descentralização de atribuições, a Constituição Federal de 1988 não definiu claramente a distribuição de competências entre os entes federados, o que implicou no estabelecimento de muitas funções concorrentes entre os três níveis de governo, como pode ser visto no Artigo 23 da Constituição.

Como colocado por Abrucio (2005), a partir do novo arranjo federativo estabelecido pela CF/88, a descentralização das políticas públicas, em especial as sociais, passou a ter maior dependência da adesão dos governos subnacionais. No jogo federativo, essa adesão passou a depender mais de mecanismos de negociação, barganhas, induções e coalizões das esferas superiores de poder, ou seja, da capacidade de coordenação da União e, em menor medida, dos estados.

Com o redesenho da federação brasileira pela CF/88 1988, portanto, o poder político dos estados e municípios se expandiu significativamente, principalmente com relação aos recursos federais, mediante a redistribuição tributária. Surgiu um federalismo predatório e não cooperativo e um “municipalismo autárquico” (ABRUCIO, 2005).

A Constituição tornou desigual a arrecadação de tributos entre os governos subnacionais, apesar de compensá-la pelo sistema de transferências fiscais obrigatórias. Por esse sistema, parte das receitas sem vinculação de gasto arrecadada pelo governo federal deve ser repassada aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e aos Fundos

de Participação dos Municípios (FPM), que têm como fonte de receita a soma de 44% de dois impostos: 21,5% do Imposto de Renda e 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados. Esses fundos foram criados durante o regime militar, mas tiveram seus percentuais aumentados pela CF/88 (ARRETCHE, 2004).

Além disso, a redefinição de competências entre os entes, estabelecida pela Constituição, contribuiu para a organização de um federalismo competitivo, no qual os entes federados detêm autonomia e competências comuns e concorrentes entre eles no desenvolvimento das políticas públicas. De acordo com Abrucio (2005, p.46), a CF/88 promoveu “um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos”, como criou “um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista”.

A característica predatória do federalismo resultava das relações competitivas e não cooperativas entre os estados com a União e dos estados entre si (ABRUCIO, 2005). As relações intergovernamentais verticais foram marcadas pelo repasse dos custos e dívidas ao governo federal e as relações entre os estados passaram a ser predatórias com a guerra fiscal.

A partir do reconhecimento dos municípios como entes federativos e do aumento do FPM, ademais, houve um aumento expressivo do número dos mesmos. Entretanto, como possuíam menor poder de barganha e pela falta de clareza na redefinição de competências na Constituição, acabaram sendo sobrecarregados com a execução de políticas públicas. Embora os municípios tenham tido maior aumento de receitas tributárias, grande parte deles depende também dos recursos administrativos e econômicos dos demais níveis de governo. Assim, grande parte dos encargos foi assumida pelos municípios com pouca cooperação dos outros níveis de governo.

Paralelamente ao federalismo predatório, foi construído um municipalismo autárquico “que defendia a ideia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas da ação coletiva colocados às suas populações” (ABRUCIO, 2005, p.48). De acordo com Abrucio (2005), foi esse padrão autárquico de municipalismo que incentivou a “prefeiturização” do poder, que transformou os prefeitos em atores



importantes da dinâmica local e intergovernamental, em que cada qual defendia a autonomia de seu respectivo município, considerando-o como uma unidade isolada dos demais.

Diante de tais implicações negativas iniciais do federalismo para a relação entre os entes federativos, tornou-se necessário pensar em formas para se produzir um modelo cooperativo entre os entes federativos “para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes” (ABRUCIO, 2005, p.44). Nessa direção, o federalismo brasileiro passou por mudanças significativas a partir da segunda metade da década de 1990, principalmente com o Plano Real do governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Real promoveu uma transformação na posição dos atores políticos em relação aos instrumentos de poder. Na visão de Abrucio (2005), o Plano Real marcou a crise do federalismo estadualista predatório e o fortalecimento do governo federal, em uma conjuntura em que os estados passavam por uma forte crise financeira. Esta teria sido influenciada pela elevação das taxas de juros, pelo fim da inflação, provocada pelo Plano Real, por medidas intervencionistas nos bancos estaduais, por medidas tributárias centralizadoras e, por fim, pelo excessivo gasto com pessoal.

Dada a crise financeira dos estados, um passo importante na reorganização das relações federativas foi dado em 1997, quando a União aprovou a Lei nº 9.496 que refinanciava as dívidas dos estados no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Como contrapartida, os governos estaduais deveriam cumprir metas e compromissos para reestruturação de suas contas públicas.

Ainda na década de 1990, a coordenação federativa foi fortalecida por normas federais para as políticas sociais que estabeleceram o aumento compulsório de gastos por parte dos entes, especificamente na Educação e na Saúde.

A União foi favorecida nesse processo de repactuação federativa, de acordo com Almeida (2005), com uma expansão de recursos por meio da elevação das contribuições

sociais para o financiamento das políticas sociais, como forma de compensar a perda de receitas no processo de descentralização fiscal, e com a redução dos repasses para os demais entes federativos, através de medidas como a manutenção do Fundo Social de Emergência, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal, que retém 20% dos Fundos de Participação isentos de obrigação constitucional.

Outro passo importante no estreitamento da autonomia dos entes federativos, incluindo a União, foi dado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu limites aos gastos com pessoal e instrumentos de controle. O objetivo foi assegurar disciplina fiscal em todas as esferas de governo, com imposição de restrições aos estados e municípios que limitaram sua autonomia na alocação de receitas (Abrucio, 2005).

A partir do exposto, observa-se que as medidas descentralizadoras definidas pela CF/88 e os movimentos centralizadores ocorridos ao longo da década de 1990, em resposta ao federalismo predatório inicialmente gerado, promoveram o fortalecimento da União no que se refere à coordenação de políticas públicas a serem implementadas pelos estados e municípios. Essa coordenação passou a ser feita por meio de diferentes programas e planos, bem como pela constituição de sistemas de políticas públicas, com o objetivo de buscar a integração das ações dos níveis de governo, como será melhor abordado na próxima seção.

#### **1.4. Federalismo e os sistemas de políticas públicas no Brasil**

Como visto nas seções anteriores, as formas como os diferentes níveis de governo se relacionam na unidade e na existência de heterogeneidades, com o intuito de equilibrar sua autonomia e interdependência, é um ponto fundamental para entender o federalismo. No contexto brasileiro, em que há três entes federativos, a análise do processo de coordenação federativa se mostra relevante, principalmente na questão de produção de políticas sociais, demandando formas de articulação e coordenação.

De acordo com Abrucio, Franzese e Sano (2013), a partir das inovações da década de 1990, passou-se a adotar uma visão coordenadora em sistemas federativos de políticas públicas, centrada nas relações de negociação constantes entre União, estados e

municípios nos processos de formulação e implementação de políticas nacionais. Assim, foram implantadas estratégias de coordenação intergovernamental em políticas sociais, como Educação, Saúde e Assistência social.

Neste contexto, está inserido o conceito de sistemas de políticas públicas, “que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador nas mãos da União, mas com grande autonomia dos governos subnacionais” (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013, p.151). Tais sistemas estão ligados à criação de espaços intergovernamentais de discussão e decisões, estruturados na forma de conselhos, comissões ou fóruns.

Na Política de Saúde, a União é responsável pelo cofinanciamento e formulação das ações, bem como pela coordenação das ações intergovernamentais. O conceito de sistema de políticas públicas ganhou destaque devido ao SUS (Sistema Único de Saúde), que foi estruturado com base nos critérios de universalidade, integridade e igualdade de assistência (ABRUCIO, 2005). Além disso, baseia-se também num modelo de descentralização das ações de execução para os municípios, mantendo-se na União um importante papel de adoção de regras de regulação e controle.

O SUS ainda tem como característica a existência de espaços governamentais de participação social, que atuam com vistas a fortalecer a construção de debates sobre a política e o controle sobre o poder público. Várias iniciativas foram adotadas com o objetivo de racionalizar o repasse de recursos e coordenar os gastos dos estados e municípios com as políticas de saúde, que foram feitas através de leis federais, decretos e Normas Operacionais Básicas (NOBs).

Outra política que adota a lógica de sistema de políticas públicas é a Assistência Social. No início, sua estrutura não seguia o critério de universalização e se mostrava bem fragmentada. A área de assistência social teve seu processo de implementação ocorrido de forma lenta, sem contar com um sistema que definisse uma divisão de competências entre os entes federados, o grau de gestão de cada um deles e os mecanismos para a transferência de recursos.

Somente, a partir da Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, o desenho da política passou a adotar o critério de universalidade de acesso, por meio de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas. O repasse de recursos federais passou a ser vinculado à adesão dos governos subnacionais, o que possibilitou que os municípios se habilitassem em diferentes níveis de proteção social (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2013). Com o desenvolvimento da política, os municípios passaram a implantar redes de atenção básica e especial, através da criação de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e de Centros de Referência Especializada em Assistência Social (Creas). Houve também o fortalecimento de arenas federativas de negociação.

Na área de Educação, por sua vez, a Constituição estabeleceu que a oferta de matrículas para o nível fundamental deveria ser universal e oferecida preferencialmente pelos municípios. Os governos estaduais e municipais também passaram a gastar, de forma obrigatória, 25% de suas receitas disponíveis em ensino (ARRETCHE, 2004).

Em meados de 1990, a agenda de reformas do governo de Fernando Henrique Cardoso teve como objetivo promover a municipalização e a valorização do ensino fundamental. Dessa forma, foi aprovada uma emenda constitucional, a qual estabeleceu que 15% das receitas de Estados e municípios seriam destinadas e retidas em um Fundo Estadual, conhecido como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). De acordo com Abrucio (2005), o objetivo do fundo era dividir, de forma proporcional, os recursos de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas, implicando, assim, na diminuição das desigualdades dentro dos estados.

Dessa forma, apesar das heterogeneidades e desigualdades constitutivas da federação brasileira e da forte descentralização promovida pela CF/88, a necessidade de se criar um modelo federativo cooperativo contribuiu para que o desenho de algumas políticas – como as de Saúde, Educação e Assistência Social – se configurasse, nas décadas de 1990 e 2000, como “sistemas de políticas públicas”. Nesses sistemas, a distribuição das atribuições de financiamento, regulação, gestão e execução está formalmente instituída e relativamente bem consolidada na prática, cabendo à União papel central na coordenação e indução das ações dos demais entes federativos.

Mas, como será visto no próximo capítulo, essa trajetória não é comum a todas as políticas sociais. A política de Trabalho, Emprego e Renda, por exemplo, mantém maior grau de centralização, embora também tenha incorporado, no período pós-constitucional, participação mais consistente dos governos subnacionais em sua gestão. Como tal, essa política pode sofrer com os impasses políticos gerados pelo federalismo competitivo, o que será analisado mais adiante.

## **2. A POLÍTICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NO BRASIL**

As relações entre o Governo Federal e os governos subnacionais ao longo do período federativo brasileiro e, para o que interessa à discussão desenvolvida nesta monografia, as mudanças realizadas após a promulgação da CF/88, no tocante à distribuição de competências e atribuições dos entes federativos, configuraram-se como importantes aspectos na discussão sobre produção de políticas públicas. A existência de heterogeneidades e desigualdades territoriais, socioeconômicas, culturais e políticas entre os estados explicam, em certa medida, os diferentes resultados entre as políticas públicas e entre os estados em relação a uma mesma política.

Inicialmente, a Constituição criou as bases para um federalismo predatório, competitivo, caracterizado por relações intergovernamentais não cooperativas, uma vez que foram estabelecidas competências comuns concorrentes entre os entes federativos. A disputa entre estes e os problemas por ela gerados na implementação de políticas públicas possibilitaram o surgimento de inovações institucionais para incentivar a cooperação entre municípios, estados e a União, dentre elas, o sistema de políticas públicas.

Como visto no capítulo anterior, o sistema de política pública atribui à União o papel de coordenadora, indutora e financiadora das políticas públicas e, aos Estados e municípios, a função de implementadores da política, mas com grande autonomia dos governos subnacionais (Abrucio, Franzese e Sano, 2013). Esse modelo tem sido aplicado, de forma exitosa, em diversas áreas de políticas públicas, como, por exemplo, a Política de Educação, de Saúde e de Assistência Social.

Neste capítulo, busca-se investigar se e em que medida a ideia de sistema de política pública se aplica à atual Política de Trabalho, Emprego e Renda no país. Neste sentido, o capítulo está estruturado da seguinte maneira. Na primeira seção, é apresentado o contexto histórico da construção da política de trabalho, emprego e renda no país até a CF/88. Em seguida, procura-se mostrar os principais avanços e conquistas do sistema de emprego alcançados através da Constituição e como se dá o funcionamento do sistema desta política. Por meio da análise desse sistema, descreve-se como as diretrizes do

Governo Federal são executadas pelo estado de Minas Gerais, particularmente, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (doravante SINE).

## **2.1. A construção da Política de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil: um breve mapeamento**

De acordo com Moretto (2007), a primeira tentativa de alocação de mão de obra ocorreu no século XIX, com a Hospedaria de Imigrantes do Departamento de Imigração e Colonização de São Paulo. Devido à decadência do comércio de escravos, os grandes cafeicultores passaram a trazer mão de obra da Europa para trabalhar nas lavouras de café. A Hospedaria, portanto, era um dos mecanismos utilizados na época para atrair imigrantes ao Brasil com o objetivo de recebê-los e posteriormente distribuí-los e mandá-los para trabalhar nas lavouras de café no interior de São Paulo.

Quando a escravidão foi abolida de vez, um grande fluxo de antigos escravos migrou para as cidades em busca de oportunidades. Só que eles acabaram se estabelecendo nas periferias e ficando relegados a posições no mercado informal (vendedores ambulantes empregadas domésticas, manicures, etc.). A posterior modernização das práticas agrícolas só serviu para agravar ainda mais a situação, pois uma onda de imigrantes foi dispensada e também migrou para as cidades, pressionando ainda mais a oferta de mão de obra (MORETTO, 2007).

Em decorrência das péssimas condições de trabalho, os trabalhadores passaram a se organizar, estimulados pelas ideias socialistas que os imigrantes haviam trazido da Europa. Essa organização resultou em algumas conquistas na década de 20, mas foi no mandato de Getúlio Vargas que ocorreu a normatização dos direitos trabalhistas. Como colocado por Moretto (2007, p.135):

[...] as leis que regulamentam o trabalho de proteção ao trabalhador, e se firmam após Vargas assumir o poder com a revolução de 1930. Assim,, nos anos vinte são aprovadas a Lei Elói Chaves, que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensão, as chamadas CAPs, em 1923. Neste mesmo ano é criado o Conselho Nacional do Trabalho. Em 1926 são aprovadas as leis sobre acidentes de trabalho, férias e o código de menores.

Na década de 30, no governo de Getúlio Vargas, as leis referentes ao trabalho e as instituições do mercado de trabalho foram criadas e alteradas. Em 1930, houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a instituição do salário mínimo; em 1931, ocorreu a regulamentação do trabalho feminino e juvenil, bem como foi decretada a Lei de Sindicalização; em 1932, foi promulgada a Lei das Convenções Coletivas que tratava sobre a negociação entre empregadores e empregados; e, em 1936, foi estabelecido o descanso semanal e a jornada diária de trabalho. Na mesma época, foi criada ainda a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e as Comissões de Conciliação e Julgamento. Além disso, com o intuito de promover o processo de industrialização e crescimento econômico no país, o governo criou, em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e, em 1943, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

As normatizações criadas nesse período causaram uma dualidade no mercado de trabalho, tendo em vista que cobriam uma parcela da população urbana formalizada e não cobria os trabalhadores rurais. Esse conjunto de legislação resultou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada em 1943, na qual foram consagrados apenas os direitos trabalhistas dos trabalhadores urbanos, como reflexo da maior parcela da legislação existente sobre o tema (MORETTO, 2007).

No período de 1945 a 1964, ocorreram alguns avanços nas questões trabalhistas, como por exemplo, a inclusão, na Constituição de 1946, da assistência ao desempregado como um direito do Trabalhador (CARDOSO JR., 2006). No período militar, por sua vez, retrocessos e avanços ocorreram. Os sindicatos passaram a sofrer fortes intervenções, o mercado de trabalho passou por relativa flexibilização e o salário mínimo caiu consideravelmente (ANDRADE, 2010).

Por outro lado, um plano de assistência ao trabalhador desempregado foi instituído em 1965, com a Lei 4.923/65, que criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados. O plano era custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), com recurso da folha de pagamento das empresas e da arrecadação sindical. Esse benefício era garantido aos trabalhadores demitidos sem justa causa ou aos dispensados por falência da empresa empregadora.



O plano de assistência ao trabalhador desempregado ficou em vigência por pouco tempo, contudo. Logo em 1967, a assistência foi interrompida devido à criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que passou a receber os recursos da folha de pagamento das empresas e da arrecadação sindical. O FGTS foi criado com o objetivo de garantir proteção financeira ao trabalhador e flexibilizar o mercado de trabalho. Entretanto, como os empregadores foram eximidos de pagar indenizações aos trabalhadores dispensados, a rotatividade do mercado de trabalho aumentou expressivamente. Como grande parcela dos trabalhadores não ficava muito tempo em um mesmo emprego, constantemente tinham que sacar o FGTS. Dessa maneira, o fundo deixou de garantir proteção financeira ao trabalhador (CARDOSO JR., 2006).

Como tentativa de solucionar esse problema, foi criado o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). O propósito desses dois fundos era a formação de um patrimônio pelo trabalhador e o fomento à poupança interna. Os recursos eram aplicados em projetos de desenvolvimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a administração das contas era de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (Caixa) e do Banco do Brasil (BB). Na prática, entretanto, os programas não resultaram na formação de um patrimônio expressivo para os trabalhadores.

Uma importante conquista no período rumo à estruturação das políticas de trabalho, emprego e renda foi a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine) a partir do Decreto nº 76.403<sup>1</sup>, de 8 de outubro de 1975, influenciado pelas determinações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispunha sobre a organização e funções dos Sistemas Públicos de Emprego no mundo. Dessa forma, foi introduzido um serviço público de emprego no país e sua estruturação se deu por meio do Ministério do Trabalho e Emprego, que tinha a responsabilidade de coordenação e supervisão das atividades promovidas através dos postos de atendimento existentes em todo o país em parceria com os estados.

O SINE foi instituído com os seguintes objetivos:

---

<sup>1</sup> Decreto nº. 76.403, outubro de 1975. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76403-8-outubro-1975-425022-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 Mar.2017

Art. 3º:

I - Organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, a nível local, regional e nacional.

II - Implantar serviços e agências de colocação, em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho.

III - Identificar o trabalhador, por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho.

IV - Propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de seu emprego.

V - Prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos.

VI - Fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações.

VII - Estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.

De acordo com o decreto, a principal atividade do SINE seria a “intermediação de mão de obra, voltada para (re)colocar o trabalhador no mercado de trabalho, minimizando o custo social do desemprego” (IDT, 2006, p.12). Ressalta-se que o seguro desemprego não foi incluído, já que sua instituição no Brasil se deu apenas em 1986.

Em relação à forma de financiamento do sistema, o decreto não definiu uma fonte de financiamento estável.

Art.6º. Para a organização, implantação e manutenção do SINE, o Ministério do Trabalho poderá dispor de recursos ordinários e vinculados, programados em seu orçamento anual, além de recursos de outras fontes.

Devido à fragilidade da fonte de financiamento do SINE e a descentralização de sua implementação, os resultados foram variados e limitados entre os estados. O único serviço que realmente se fixou foi o de intermediação de mão de obra, porém após um período de expansão do sistema entre os anos de 1975 a 1982, passou-se para um período caracterizado por instabilidade econômica e de financiamento governamental, falta de continuidade política, que resultou na desarticulação do SINE e no aumento das taxas de desocupação e dos postos de trabalho formais. Neste contexto, os trabalhadores não possuíam nenhuma forma proteção. (CARDOSO JR., 2006).

Em resposta à insegurança trabalhista, em 1986, foi instituído o seguro desemprego, pelo Decreto Lei 2.284/86, com o intuito de oferecer ao trabalhador desempregado uma assistência financeira temporária devido à dispensa sem justa causa ou paralisação parcial ou total das empresas. No início, sua cobertura era muito limitada e seus critérios

de habilitação extremamente restritivos, pois não existia uma fonte de recursos sólida para seu financiamento. Para receber o benefício, o trabalhador tinha que estar no mercado formal pelo menos nos últimos seis meses e ter contribuído com a previdência 36 meses nos últimos quatro anos. Além disso, o tempo máximo de duração do benefício era de quatro meses e havia um período de carência de 18 meses para requisitar novo seguro. Esses critérios barravam justamente os mais necessitados de receber o seguro (ANDRADE, 2010).

O debate e a consolidação das diretrizes gerais da política de trabalho, emprego e renda ao longo da Assembleia Constituinte e pela CF/88, respectivamente, aconteceram, portanto, com base nos avanços e retrocessos no processo de estruturação do mercado de trabalho ao longo do século XX. Como exposto, na década de 30, o processo de industrialização alterou as condições do mercado de trabalho: os centros urbanos passaram a atrair trabalhadores e houve o estabelecimento de determinados direitos trabalhistas. No primeiro período democrático, a Constituição de 1946 inovou ao garantir assistência ao trabalhador desempregado de forma explícita. Com a instauração da ditadura militar em 1964, outras mudanças aconteceram, dentre elas, a criação do FGTS e do SINE. Até a CF/88, portanto, não houve a implementação sistemática de uma política de trabalho, emprego e renda no país. Ainda assim, ocorreu um crescimento econômico que possibilitou a inserção de muitos trabalhadores no mercado formal. Na próxima seção, apresenta-se o desenvolvimento da política de trabalho, emprego e renda no contexto pós-CF/88.

## **2.2. A Política de Trabalho, Emprego e Renda pós-1988 e a ideia de sistema de políticas públicas**

A CF-88<sup>2</sup> consolidou a política de trabalho, emprego e renda, paulatinamente construída no país a partir de 1930. Por meio do artigo 22, ela atribuiu, à União, competências privativas para legislar sobre a “organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões” (BRASIL, 1988).

---

<sup>2</sup> Brasil, República Federativa do. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 07 Jun. 2017

Além disso, a Constituição assegurou os direitos trabalhistas dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º), dentre os quais estão seguro desemprego; FGTS, salário mínimo; décimo terceiro trabalho; repouso semanal remunerado; férias remuneradas; licença à gestante; licença paternidade; aposentadoria; adicional de remuneração para atividades penosas; insalubres ou perigosas; reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho. No artigo 239, estabeleceu que a arrecadação do PIS e do Pasep passaria a financiar os programas de seguro desemprego e de abono salarial. Do total de recursos arrecadados, 40% seria destinado a programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A regulação dessa nova estrutura de financiamento ocorreu pela Lei nº 7.998 de 1990, a qual estabeleceu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). O FAT foi destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

A criação do FAT apresentou-se como um grande avanço no financiamento da política de trabalho, emprego e renda. Este deveria ser gerido pelo CODEFAT, um órgão tripartite e paritário, composto por representantes das três esferas sociais, quais sejam, governo, trabalhadores e empregadores. De acordo com a referida Lei, as principais funções do CODEFAT são a elaboração de diretrizes para programas e para alocação de recursos, o acompanhamento e a avaliação do seu impacto social, a contribuição para o aperfeiçoamento da legislação e o papel de controle social na execução dessas políticas, por meio da análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados e da fiscalização da administração do FAT.

Consolidou-se, portanto, uma política nacional de trabalho, emprego e renda, coordenada pelo Ministério do Trabalho, financiada, em grande medida, pelo FAT gerido pelo CODEFAT, e executada de forma descentralizada e participativa, com contrapartida dos Estados.

Nas décadas seguintes, novas legislações foram criadas, sem, contudo, alterar o status quo da política. Algumas, por exemplo, permitiram a flexibilização de critérios de

elegibilidade do programa de seguro desemprego. Pela Lei 8.352 de 1991, tornou-se dispensável a comprovação de trabalho com carteira assinada durante quinze meses nos dois anos anteriores ao desemprego, sendo necessária apenas a comprovação nos últimos seis meses. A Lei 8.900 de 1994 seguiu no mesmo rumo ao aumentar o número de parcelas do seguro para trabalhadores inseridos no mercado de trabalho há mais tempo.

Outro avanço relacionado ao seguro desemprego é sua expansão a outros públicos. Em 1992, ocorreu a criação do seguro desemprego para o pescador artesanal; em 2001, o benefício foi estendido às empregadas domésticas; e, em 2003, foi criado para o trabalhador libertado em condição análoga à de escravo. Nesse sentido, a alocação de recursos do FAT em programas de qualificação profissional foi destinada para atender trabalhadores em geral, independente de sua condição de segurado do programa.

Em 1995, foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), elaborado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho. O propósito do plano era qualificar 20% da população economicamente ativa por ano, de forma que, em cinco anos, todos usufríssem de algum curso. A sua implementação era descentralizada, feita por meio de convênios com as secretarias estaduais de trabalho e a rede de educação profissional do país (CARDOSO JR., 2006).

Esse plano acabou descontinuado por apresentar diversos limites. Seus cursos de curta duração não promoviam uma formação adequada aos trabalhadores e a fraca fiscalização governamental abriu brechas para desvio de recursos. Além disso, o plano pouco se integrava com outras políticas e não apresentava critérios claros sobre o conteúdo dos cursos. Por fim, o plano não contemplava mecanismos de gestão transparentes e não conseguiu promover participação da sociedade como um todo.

O seu substituto, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), foi criado em 2003 e apresentou alguns avanços no processo de monitoramento e controle. Esse plano aumentou a carga dos cursos, revisou os conteúdos, estabeleceu a certificação profissional, buscou maior integração com outras políticas e focalizou os grupos mais vulneráveis.

Em relação às iniciativas voltadas para geração de renda, cabe destacar os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER), criados em 1994. O intuito dos programas era fornecer crédito para micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção e qualquer outro empreendimento com potencial para geração de empregos. O seu financiamento só foi possível graças à Lei 8.352/91, que definiu que os recursos excedentes do FAT poderiam ser aplicados em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais, para que seus rendimentos fossem direcionados as políticas de emprego do país (ANDRADE, 2010).

Em 1999, quando o Estado passou a assumir parte dos riscos dos empréstimos, por meio do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Fumproger), o número de operações apresentou altas taxas de crescimento e surgiram diferentes modalidades dentro do programa. Entretanto, essa variedade de linhas de crédito acabou gerando sobreposições e desperdícios, o que dificultou o monitoramento e a avaliação do programa.

Além disso, a implementação do PROGER por estados e municípios esbarrou em fortes obstáculos político-institucionais. Os estados e municípios não conseguiam estabelecer comissões de emprego capazes de fiscalizar o PROGER, o que deu liberdade para os grupos financeiros tomarem as decisões e favorecerem aqueles com melhores conexões políticas. O resultado disso foi que os menos favorecidos não eram atendidos pelo PROGER e os benefícios da política acabavam se concentrando nos setores mais organizados.

Somado ao PROGER, outra política de geração de emprego e renda, a política de microcrédito, surgiu no país no início dos anos 90, como iniciativa do terceiro setor. No entanto, só em 1998, ela contou com a adesão de um banco federal, na época, o Banco do Nordeste (BNB). O microcrédito se mostrou importante no estímulo ao empreendedorismo, possibilitando que a população mais carente tivesse acesso aos meios de produção para sair da condição de pobreza. Além de combater a pobreza, essa política era sustentável do ponto de vista financeiro, pois os empréstimos apresentavam baixa inadimplência e os ganhos para o cenário macroeconômico nacional (dinamização da economia) eram evidentes (ANDRADE, 2010). Com base nessa lei, o governo

lançou o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) em 1996, o FAT Empreendedor Popular em 2002 e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) em 2004.

Na primeira década dos anos 2000, devido ao fortalecimento do comércio exterior, da queda na taxa de juros, da expansão do crédito e ao aumento dos salários reais, outras mudanças foram alavancadas em relação à qualificação profissional, às políticas de economia solidária e ao seguro desemprego.

Nos anos de 2004 e 2005 foram realizados o I e II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, respectivamente, com o objetivo de discutir sobre a estruturação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR. Como produto do II Congresso, foi definida a concepção desse sistema, através da Resolução nº 466<sup>3</sup> de dezembro de 2005:

Art. 1º § 1º Compreende-se por funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, as ações de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho e outras funções e ações definidas pelo CODEFAT que visem à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho e fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

A Resolução instituiu ainda o Plano Plurianual Nacional e Estadual do SPETR e o Convênio Plurianual Único, com o objetivo de integrar as funções do sistema no território nacional e definir o âmbito de atuação dos estados e municípios.

Em 2007, foi criada a Resolução nº 560/2007, que possibilitou a celebração de convênios entre o Ministério do Trabalho e Emprego e entidades privadas sem fins lucrativos, além de aumentar a quantidade de municípios que poderiam firmar convênios para implementação do SPETR (IDT, 2006).

As referidas resoluções, portanto, caminharam no sentido da integração das funções do SPETER, da repactuação de competências e responsabilidades entre os níveis federais,

---

<sup>3</sup> Resolução nº. 466, dezembro de 2005. Disponível em: [http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF7D1EECA56F6/r\\_20051221\\_466b.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF7D1EECA56F6/r_20051221_466b.pdf). Acesso em: 08 Jun.2017

estaduais, municipais e organizações da sociedade civil, e da participação social. Além disso, as resoluções propunham o fortalecimento da gestão tripartite do CODEFAT, a ampliação do financiamento do sistema e a integração do SPTER com políticas educacionais e de desenvolvimento econômico. Essa perspectiva permeou, em boa medida, as políticas de trabalho, emprego e renda no país nos anos seguintes.

No que se refere às políticas de qualificação profissional, em 2003, dois novos programas foram criados com o objetivo de alcançar segmentos ainda descobertos: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude (PNPE) e o Programa de Economia Solidária. O primeiro tinha como público alvo jovens entre 16 e 24 anos, com baixa renda familiar e baixa escolaridade e buscava promover ações de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes e apoio à construção de empreendimentos coletivos que fossem coordenados por jovens. O segundo programa buscava fortalecer os empreendimentos autogestionados através da articulação de redes de incubadoras e o apoio a fóruns de redes de economia solidária, alcançando um público vulnerável que muitas vezes não consegue se inserir no mercado de trabalho formal. (CARDOSO JR., 2006).

Foi criado, ademais, em 2005 o programa Projovem, que tinha como propósitos a elevação de escolaridade, a qualificação profissional e a inclusão cidadã. Devido à precária inserção produtiva dos alunos formados e à alta taxa de abandono, o programa foi reformulado e, em 2007, foi lançado o Projovem Integrado, que surgiu a partir da junção de seis programas para jovens e foi dividido em quatro modalidades: Projovem Adolescente, Projovem Campo, Projovem Urbano e Projovem Trabalhador<sup>4</sup>. Apenas o Projovem Trabalhador ficou sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e tinha como público alvo jovens entre 18 e 29 anos, que estivessem cursando ou tivessem finalizado o ensino médio e cuja família tivesse uma renda per capita de até um salário mínimo.

---

<sup>4</sup> O Projovem Adolescente passou a ser de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atendendo jovens entre 15 e 17 anos em situação de vulnerabilidade social para promoção de medidas socioeducativas. O Projovem Campo ficou sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), promovendo a qualificação profissional e elevação de escolaridade de jovens entre 18 e 29 anos que trabalham na agricultura familiar. O Projovem Urbano manteve os mesmos objetivos do Projovem original, alterando apenas o público alvo para jovens entre 18 e 29 anos alfabetizados e que não tenham concluído o ensino fundamental.



Por fim, em 2011, foi lançado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Institucional (Pronatec), que buscou ampliar a cobertura da capacitação e, ao mesmo tempo, manter a qualidade dos cursos ofertados. O Pronatec também tinha como objetivo o estabelecimento de uma maior articulação entre o ensino tradicional e o ensino profissional. Para potencializar sua atuação, foi feita uma parceria com as instituições do Sistema S, de forma que elas também oferecessem cursos gratuitos, e com o Programa Brasil Sem Miséria, de modo a reservar vagas no programa para pessoas de baixa renda. Outro fruto da parceria com instituições privadas foi a ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para cursos de formação profissional e tecnológica.

No tocante às ações de economia solidária, em 2003, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), permitindo que a temática ganhasse visibilidade a nível nacional. Em 2014, com a realização da 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, foi elaborado o 1º Plano Nacional de Economia Solidária, que corresponde a um instrumento de orientação das políticas públicas de economia solidária.

Em relação ao seguro desemprego, atualmente o número de parcelas que podem ser recebidas está entre três e cinco, de acordo com o período em que o trabalhador ficou empregado. O Quadro 2 apresenta as regras atuais sobre seguro-desemprego. Como se observa, a quantidade de parcelas recebidas varia conforme os meses trabalhados com carteira assinada até a situação de desemprego e o número de vezes que o benefício foi solicitado antes da demissão mais recente.

**Quadro 2: Regras atuais sobre Seguro Desemprego (2017)**

<b>SOLICITAÇÃO DO BENEFÍCIO</b>	<b>MESES TRABALHADOS</b>	<b>QUANTIDADE DE PARCELAS</b>
<b>1ª Vez</b>	No mínimo 18 e no máximo 23 meses	4 parcelas
	No mínimo 24 meses	5 parcelas
<b>2ª Vez</b>	No mínimo 9 e no máximo 11 meses	3 parcelas
	No mínimo 12 e no máximo 23 meses	4 parcelas
	No mínimo 24 meses	5 parcelas
<b>3ª Vez ou mais</b>	No mínimo 6 e no máximo 11 meses	3 parcelas
	No mínimo 12 e no máximo 23 meses	4 parcelas
	No mínimo 24 meses	5 parcelas

Fonte: Ministério do Trabalho (Brasil, 2017)<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Disponível em: <http://trabalho.gov.br/seguro-desemprego>. Acesso em: 10 Jun.2017

Dessa contextualização acerca da construção da política nacional de trabalho, emprego e renda no Brasil, observa-se que o Governo Federal é seu principal formulador, além de ter a atribuição de coordenar, induzir e financiar as ações por ele elaboradas para implementação pelos estados e municípios. Não obstante, estados e municípios possuem grande autonomia na execução de programas nessa área. Nos primeiros, a implementação dessa política fica a cargo das agências estaduais do SINE, como se descreve a seguir para o estado de Minas Gerais.

### **2.3. O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de Minas Gerais no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE)**

Como exposto na seção anterior, a CF/88 atribuiu à União a competência privativa de legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego. Para cumprir com essas diretrizes constitucionais, instituiu-se, ao longo dos anos, um sistema público de emprego, trabalho e renda, composto, dentre outros, pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE). O principal objetivo do SINE é prover serviços de intermediação de mão de obra, seguro desemprego, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho.

O Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi instituído em Minas Gerais em 1977. Atualmente, ele é coordenado pela Subsecretaria de Trabalho e Emprego<sup>6</sup> (SUBTE), subordinada à Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE). É através do Convênio Plurianual Único que o Ministério do Trabalho e o Estado de Minas Gerais estabelecem os termos de cooperação técnica e financeira mútua, para a integração, operacionalização e manutenção das funções e ações do SPTER. Nesse convênio, o estado apresenta um Plano de Trabalho com o detalhamento das ações, do monitoramento e da prestação de contas de cada uma das unidades de atendimento do SINE do estado.

Cabe destacar que cada secretaria de trabalho do país tem autonomia para escolher como administrar e instrumentalizar os recursos do convênio federal para executar a

---

<sup>6</sup> Antiga Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE, a SUBTE passou a constituir-se, no ano de 2015 com o início do governo de Fernando Pimentel.

política de trabalho, emprego e renda em seu território. No caso do estado de Minas Gerais, a SEDESE celebra um convênio de cooperação técnica com as prefeituras municipais, subsidiado também por um Plano de Trabalho.

Nesses convênios, cabe ao Estado o fornecimento de equipamentos e material de consumo permanente, a divulgação dos serviços prestados pelas agências do SINE, o treinamento dos funcionários, o fornecimento de documentos padronizados para o desenvolvimento de atividades, a orientação técnica e administrativa dos trabalhadores das unidades e a supervisão dos resultados. Por sua vez, os municípios são responsáveis por disponibilizar um imóvel para operacionalização das atividades do SINE, contratar funcionários para trabalhar na unidade e apresentar mensalmente os resultados das ações (NEGROMONTE, 2011).

O Estado de Minas Gerais conta hoje com 105 unidades do SINE, que realizam os serviços de intermediação de mão de obra, habilitação para o seguro desemprego, qualificação profissional e emissão de carteira de trabalho. Nessas ações de intermediação de mão de obra e seguro desemprego executadas, há a busca de vagas para intermediação do cidadão e, caso seja encontrada alguma vaga compatível com seu perfil, ocupação e salário anterior, o trabalhador é encaminhado para entrevista, ficando o seguro desemprego suspenso até o retorno da empresa.

Além disso, os trabalhadores inscritos para intermediação recebem orientações sobre a necessidade de qualificação profissional exigida pelo mercado de trabalho. Dessa forma, eles podem subsidiar sua escolha por cursos, combinando seu histórico profissional, o contexto do mercado de trabalho e suas expectativas. A finalidade desta ação é proporcionar ao trabalhador a aquisição de conhecimentos básicos, específicos e/ou de gestão que facilitem o processo de sua entrada e manutenção no mercado de trabalho.

Nesse sentido, as unidades do SINE disponibilizam oportunidades de qualificação profissional, em que, na disponibilidade de algum curso de acordo com o perfil do trabalhador, este é encaminhado para fazer sua matrícula na entidade executora, que se responsabiliza por informar ao SINE a assiduidade do mesmo. Depois de matriculado,

seu seguro desemprego é liberado. Uma ação também realizada pelo SINE é a captação das vagas abertas pelas empresas que demitem funcionários.

Por fim, as unidades do SINE também fomentam atividades autônomas, empreendedoras e de Economia Solidária. As unidades contam com um núcleo empreendedor que possui agentes qualificados na temática do trabalho em empreendimentos solidários, definida no Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária. Os trabalhadores autônomos podem entrar em uma cooperativa para aumentar o escopo de suas ofertas de produtos ou serviços.

De posse dessas informações, examina-se, a seguir, a implementação das ações referentes ao Convênio do SINE em Minas Gerais no período de 2012-2016.

### **3. A IMPLEMENTAÇÃO DO CONVÊNIO PLURIANUAL ÚNICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012 E 2016: AÇÕES, RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E LIMITES ENCONTRADOS**

Como explicitado no capítulo anterior, no Estado de Minas Gerais, é da competência da SEDESE, através da SUBTE, a execução das políticas do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda e, portanto, das políticas no âmbito do SINE. Sendo assim, a análise que se segue buscará mapear o conjunto de ações e a distribuição de recursos orçamentários no âmbito dessa política no período entre 2012 e 2016. A análise baseou-se nos documentos produzidos pela SUBTE a esse respeito, que mostram o controle financeiro e orçamentário de cada etapa do Convênio Plurianual Único firmado entre o MTE e a SEDESE, seu Plano de Trabalho e algumas justificativas referentes à sua execução.

Além disso, foram realizadas quatro entrevistas com gestores do convênio do SINE no período analisado, com vistas a identificar a percepção dos mesmos quanto aos resultados da política e aos limites vivenciados ao longo de sua implementação. A entrevista realizada encontra-se descrita no Apêndice A.

Diante dos dados, buscou-se sugerir os aspectos que teriam afetado a execução da política e elencar os principais gargalos e desafios que se colocam aos gestores do governo de Minas e profissionais da área do trabalho para executar com maior efetividade, eficiência e eficácia as políticas de trabalho, emprego e renda no estado.

Este capítulo está estruturado em três seções. Na primeira, apresenta-se o detalhamento dos recursos orçamentários previstos no convênio, mostrando a diferença entre planejado, recebido e executado. Em seguida, busca-se analisar a implementação do convênio a partir da evolução da execução física e financeira no período entre 2012 e 2016, ressaltando os entraves enfrentados. Para finalizar, a terceira seção apresenta a percepção dos gestores do convênio do SINE no estado de Minas Gerais em relação a possíveis gargalos e limites enfrentados na implementação do mesmo.

### **3.1. O Convênio Plurianual Único MTE/SPPE/CODEFAT Nº 008/2012**

Em novembro de 2012, foi firmado o Convênio Plurianual Único Nº 008/2012<sup>7</sup> entre o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE, e a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, sendo interveniente o CODEFAT. O Convênio tem como objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do SINE, objetivando a execução de ações integradas do Programa de Seguro Desemprego no que concerne às ações de orientação profissional e intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro desemprego e pesquisa sobre emprego e desemprego.

O Plano de Trabalho do referido Convênio contemplou ações para o período entre 2012 e 2017 e trouxe o detalhamento dos objetivos, metas e etapas de execução com os respectivos cronogramas para todo o período. Inicialmente, esse Plano de Trabalho contemplaria o montante de R\$ 56.271.410,83 (cinquenta e seis milhões, duzentos e setenta e um mil, quatrocentos e dez reais e oitenta e três centavos), sendo que o MTE, no caso o concedente, transferiria o valor de 50.644.269,75 (cinquenta milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, duzentos e sessenta e nove reais e setenta e cinco centavos) e a SETE, considerada como convenente, o valor total de R\$ 5.627.141,08 (cinco milhões, seiscentos e vinte e sete mil, cento e quarenta reais e oito centavos), a título de contrapartida.

Entretanto, em dezembro 2012, foi celebrado o primeiro e único termo aditivo do Convênio com o objeto de acrescer R\$ 4.675.686,20 (quatro milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e seis reais e vinte centavos), totalizando num novo valor global do Convênio de R\$ 60.947.097,06 (sessenta milhões, novecentos e quarenta e sete mil, noventa e sete reais e seis centavos), a ser repassado em cinco etapas de acordo com cronograma de desembolso do Plano de Trabalho. Do novo montante, o órgão concedente transferiria R\$ 54.582.387,33 (cinquenta e quatro

---

<sup>7</sup> Entre 1977 e 2011 foram firmados outros convênios entre o MTE e o Estado de Minas Gerais para a implementação das atividades do SINE. Entretanto, este é o convênio mais recente da SEDESE.

milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, trezentos e oitenta e sete reais e trinta e três centavos) e o conveniente, R\$ 6.094.709,73 (seis milhões, noventa e quatro mil, setecentos e nove reais e setenta e três centavos), a título de contrapartida.

A primeira etapa do Plano de Trabalho do Convênio, inicialmente prevista para finalizar-se em novembro de 2013, previa o repasse do montante de R\$ 15.429.968,36 (quinze milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, novecentos e sessenta e oito reais e trinta e seis centavos), sendo R\$ 13.836.971,53 (treze milhões, oitocentos e trinta e seis mil, novecentos e setenta e um reais e cinquenta e três centavos) em recursos do FAT, e R\$ 1.592.996,83 (um milhão, quinhentos e noventa e dois mil, novecentos e noventa e seis reais e oitenta e três centavos) a título de contrapartida pelo Estado. Este recurso deveria ter sido repassado em duas parcelas, novembro de 2012 e maio de 2013: a 1ª parcela de R\$ 7.168.485,76, (sete milhões, cento e sessenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e setenta e seis centavos) e a 2ª parcela de R\$ 7.168.485,75 (sete milhões, cento e sessenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e setenta e cinco centavos), em recursos do FAT; e a 1ª parcela e a 2ª parcela de R\$ 796.498,42 (setecentos e noventa e seis mil, quatrocentos e noventa e oito reais e quarenta e dois centavos), a título de contrapartida.

Entretanto, ocorreram sucessivas prorrogações do prazo de vigência da 1ª etapa que levaram à inclusão de desembolso de uma parcela adicional, a 3ª parcela, para dar a correta cobertura às despesas contínuas do período prorrogado no montante de R\$ 13.013.835,72 (treze milhões, treze mil, oitocentos e trinta e cinco reais e setenta e dois centavos): o valor de R\$ 11.770.785,48 (onze milhões, setecentos e setenta mil, setecentos e oitenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), em recursos da concedente; e R\$ 1.307.865,05 (um milhão, trezentos e sete mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e cinco centavos), a título de contrapartida pelo Estado. Assim, a primeira etapa foi dividida em três parcelas e teve seu período de vigência prorrogado para novembro de 2015.

A Tabela 1 mostra o montante de recurso planejado, recebido e executado na primeira etapa do convênio. Percebe-se que o montante recebido não correspondeu ao valor total planejado. Isso porque, na 2ª parcela, o Ministério do Trabalho e Emprego repassou

valor inferior ao planejado, ou seja, do montante de R\$ 7.168.485,75 (sete milhões, cento e sessenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e setenta e cinco centavos) foi recebido R\$ 5.064.426,97 (cinco milhões, sessenta e quatro mil, quatrocentos e vinte reais e noventa e sete centavos). Assim, foi recebido R\$ 2.104.058,79 (dois milhões, cento e quatro mil, cinquenta e oito reais e setenta e nove centavos) a menos do que o pactuado para esta parcela, de modo que o recurso não enviado permaneceu no cronograma de desembolso vigente do convênio. Por conseguinte, restou um saldo de R\$ 233.784,31 de contrapartida paga pela SETE devido ao recurso do FAT não pago.

**Tabela 1: Recursos Orçamentários da 1ª etapa (Novembro/2012 a Novembro/2015)**

<b>1ª Etapa</b>	<b>FAT</b>	<b>Contrapartida</b>	<b>Total</b>
<b>Planejado</b>	R\$ 26.107.756,99	R\$ 2.900.861,89	R\$ 29.008.618,88
<b>Recebido</b>	R\$ 24.003.698,21	R\$ 2.836.047,08	R\$ 26.839.745,29
<b>Executado</b>	R\$ 19.986.165,27	R\$ 2.416.773,02	R\$ 22.402.938,29

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Minas Gerais (2016)

A segunda etapa do Plano de Trabalho prevista para iniciar em dezembro de 2013, tinha como planejado o repasse de R\$ 10.780.596,32 (dez milhões, setecentos e oitenta mil, quinhentos e noventa e seis reais e trinta e dois centavos), sendo R\$ 9.702.536,70 (nove milhões, setecentos e dois mil, quinhentos e trinta e seis reais e setenta centavos) em recursos do FAT, e R\$ 1.078.059,62 (um milhão, setenta e oito mil, cinquenta e nove reais e sessenta e dois centavos), como contrapartida do Estado.

Entretanto, como já colocado, a 1ª etapa teve sucessivas prorrogações que implicaram na alteração do período de vigência da 2ª etapa. Esta teve início em novembro de 2015 com previsão de término em maio de 2017, sem divisão de parcelas. De acordo com a Tabela 2, que mostra o montante de recurso planejado, recebido e executado na segunda etapa do convênio, é possível perceber que não foi recebido nenhum recurso do FAT, apenas o valor de contrapartida do Estado, correspondente a R\$ 1.078.059,62 (um milhão, setenta e oito mil, cinquenta e nove reais e sessenta e dois centavos). Tal fato foi justificado pelo MTE por dois motivos, o primeiro foram as prorrogações do prazo final da 1ª etapa e o segundo foi a não finalização do processo de prestação de contas da 1ª etapa. Esses pontos serão detalhados na próxima seção junto à justificativa do valor



executado com recursos do FAT na 2ª etapa, sem que o MTE tenha repassado recursos, conforme é mostrado na Tabela 2.

**Tabela 2: Recursos Orçamentários da 2ª etapa (Dezembro/2015 a Maio/2017)**

<b>1ª Etapa</b>	<b>FAT</b>	<b>Contrapartida</b>	<b>Total</b>
<b>Planejado</b>	R\$ 9.702.536,70	R\$ 1.078.059,62	R\$ 10.780.596,32
<b>Recebido</b>	R\$ 0,00	R\$ 1.078.059,62	R\$ 1.078.059,62
<b>Executado</b>	R\$ 1.579.040,20	R\$ 154.301,33	R\$ 1.733.341,53

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Minas Gerais (2016)

Quanto às demais etapas, ressalta-se que o MTE ainda não definiu se o Convênio Plurianual Único N° 008/2012 será prorrogado para que a terceira, quarta e quinta etapas sejam executadas.

### **3.2. A implementação do Convênio Plurianual Único pelo governo de Minas Gerais (2012-2016): ações e recursos orçamentários previstos e executados**

Como apresentado na seção anterior, as etapas de execução e seus respectivos cronogramas inicialmente previstos no Plano de Trabalho sofreram significativas alterações no período de 2012 a 2017, influenciando consequentemente na implementação das ações previstas no convênio.

A tabela 3, a seguir, refere-se à execução das metas físicas das três parcelas da 1ª etapa do convênio, a partir das metas estipuladas pelo MTE. Mensalmente, a SUBTE acompanha o número de colocações, inscritos, vagas captadas, encaminhados e emissão de seguro desemprego. Como se observa, houve variação nos serviços executados em relação às três parcelas referentes à 1ª etapa do Plano Trabalho. Enquanto, pela primeira parcela, alcançou-se 79,4% da meta projetada, pela segunda e terceira parcelas, alcançou-se números menores: 59,5% e 72,6%, respectivamente, da meta proposta.

**Tabela 3: Execução de Metas Físicas do Plano de Trabalho – 1ª etapa (Novembro/2012 a Novembro/2015)**

Metas físicas	1ª Parcela (Nov/12 – Nov/13)		2ª Parcela (Set/13 – Jul/14)		3ª Parcela (Abr/14 – Nov/15)	
	Total	Meta (% meta atingida)	Total	Meta (% meta atingida)	Total	Meta (% meta atingida)
<b>Colocações</b>	54.304	96.553 (56,2)	41.415	96.553 (42,9)	40.613	96.553 (42,1)
<b>Inscritos</b>	544.370	770.919 (70,6)	399.507	770.919 (51,8)	521.699	770.919 (67,7)
<b>Vagas Captadas</b>	207.048	262.310 (78,9)	130.007	262.310 (49,6)	71.034	262.310 (27,1)
<b>Encaminhados</b>	596.206	727.992 (81,9)	446.855	727.992 (61,4)	491.543	727.992 (67,5)
<b>Seguro Desemprego</b>	732.626	829.568 (88,3)	580.474	829.568 (70,0)	826.531	829.568 (99,6)
<b>Total de serviços executados</b>	2.134.544	2.687.342 (79,4)	1.598.258	2.687.342 (59,5)	1.951.420	2.687.342 (72,6)

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Descritivo do Convênio nº 008/2012 (2016)

Em relação à execução financeira da 1ª etapa, como apresentado sucintamente pela Tabela 1, é possível perceber que foram recebidos valores altos de recursos repassados pelo MTE e de contrapartida do Estado nas três parcelas. Foi recebido o valor total de R\$ 26.839.745,29 (vinte e seis milhões, oitocentos e trinta e nove mil, setecentos e quarenta e cinco reais e vinte e nove centavos) e executado o montante de R\$ 22.402.938,29 (vinte e dois milhões, quatrocentos e dois mil, novecentos e trinta e oito reais e vinte e nove centavos), o que corresponde a uma execução financeira de 83,5% na 1ª etapa.

Entretanto, apesar do percentual de execução elevado, a 1ª etapa foi marcada por sucessivas prorrogações, justificadas pelas discontinuidades administrativas sofridas durante seu período. A primeira grande discontinuidade administrativa ocorreu em dezembro de 2013, quando foi promulgada a Lei Estadual nº 27.077/2013, que alterou a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e determinou a incorporação da então Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE pela secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE.

Concomitantemente às mudanças de Secretarias, ocorreu uma grande rotatividade das equipes de trabalho responsáveis pela gestão do convênio, o que contribuiu definitivamente para o atraso no cumprimento da execução física e financeira do plano

de trabalho pactuado. Somado a esses fatos, ocorreu também a mudança de mandato no governo de Minas Gerais em 2015, quando o governador Fernando Pimentel tomou posse na gestão do Poder Executivo.

Além disso, a Lei Orçamentária Anual de 2015 foi aprovada apenas em abril de 2015 pela Lei Estadual nº 21.695/2015, o que determinou o atraso de todos os processos de pagamentos do ano corrente e de exercícios anteriores. Desta forma, todo o processo de mudança inerente à fusão de órgãos, mudança de mandato e problemas de corpo técnico para execução do convênio podem ter contribuído para a não execução física e financeira total.

Assim como observado em relação à 1ª etapa, na 2ª etapa do convênio, a meta alcançada ficou aquém da meta projetada. Neste último caso, ocorreu a execução de 117.543 serviços, o que corresponde à apenas 41,6% da meta proposta pelo MTE para o período e o orçamento assegurado, conforme mostra a Tabela 4 abaixo.

**Tabela 4: Execução de Metas Físicas<sup>8</sup> do Plano de Trabalho – 2ª etapa (Dezembro/2015 a Dezembro/2016)**

Metas físicas	2ª Etapa (dezembro/2015 a dezembro/2016)	
	Total	Meta (% meta atingida)
<b>Colocações</b>	28.856	51.739 (55,8)
<b>Vagas Oferecidas</b>	56.058	179.622 (31,2)
<b>Vagas Captadas</b>	28.429	42.974 (66,2)
<b>Segurados Colocados</b>	4.200	8.145 (51,6)
<b>Total de serviços executados</b>	117.543	282.480 (41,6)

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Descritivo do Convênio nº 008/2012 (2016)

Além disso, como mostrado na seção 3.1, foi executado o valor de R\$ 1.579.040,20 (um milhão, quinhentos e setenta e nove mil, quarenta reais e vinte centavos) de recursos do FAT na 2ª etapa. Ressalta-se, entretanto, que esse recurso corresponde ao montante não executado na 1ª etapa. Nesse sentido, a falta de repasse de recursos orçamentários pode ter prejudicado a execução das ações previstas no âmbito do Convênio do SINE, uma

<sup>8</sup> As metas físicas da 2ª etapa foram alteradas pelo MTE.

vez que os recursos são fundamentais para a operacionalização das unidades do SINE no estado.

Diante dessas constatações, buscou-se compreender e mostrar, em alguma medida, os limites e os gargalos no processo de implementação do Convênio Plurianual Único. Neste sentido, realizou-se entrevistas com gestores do Convênio de modo a apontar a percepção dos mesmos quanto a tais limites e obstáculos. Os resultados são discutidos a seguir.

### **3.3. Limites e gargalos no processo de implementação do Convênio Plurianual Único**

Com o objetivo de compreender os resultados encontrados e explicar os limites e os gargalos no processo de implementação do convênio, foram feitas quatro entrevistas<sup>9</sup> com gestores do próprio convênio na SUBTE. Foram entrevistados o superintendente e os três diretores que coordenam as ações previstas no convênio. As perguntas realizadas nas entrevistas, descritas no Apêndice A, diziam respeito à execução do convênio e buscaram identificar a percepção dos gestores quanto aos problemas enfrentados no processo de implementação do mesmo, bem como captar possíveis soluções para os entraves identificados.

Em relação à execução do convênio do SINE no período de 2012 a 2016, três gestores classificaram como satisfatória e um como insatisfatória. Conforme justificativas<sup>10</sup> dadas, os gestores consideraram a execução satisfatória, no geral, pelo fato da execução física e financeira da 1ª etapa ter sido elevada e insatisfatória devido ao atraso no repasse de recursos pelo MTE e pela delonga na aprovação da prestação de contas da 1ª etapa.

---

<sup>9</sup> Na SUBTE, há a Superintendência de Gestão e Fomento ao Emprego, responsável diretamente pela gestão do convênio, e dentro desta há três diretorias: Diretoria de Desenvolvimento de Políticas para Inclusão ao Emprego, responsável pela elaboração e execução de projetos de inserção de trabalhadores do mercado de trabalho; Diretoria de Atendimento ao Trabalhador, responsável por dar suporte técnico à execução do serviço de atendimento ao trabalhador; Diretoria de Gestão da Estrutura do Sistema Nacional de Emprego, responsável por gerir todos os processos relacionados à manutenção e modernização da estrutura física e tecnológica das unidades de atendimento do SINE.

<sup>10</sup> Apesar da pergunta ser fechada, os gestores optaram por justificar a resposta.

Os gestores identificaram diversos fatores que teriam impactado negativamente a execução das ações previstas no convênio. Segundo eles, as dificuldades decorreriam da dependência dos recursos repassados pelo governo federal, das regras do convênio estabelecidas pelo MTE, da ausência ou baixa centralidade política atribuída à política de trabalho, emprego e renda pelo governo mineiro, dos limites institucionais da SUBTE e da insuficiência de corpo técnico para execução do convênio.

É possível perceber que tais fatores correspondem aos problemas enfrentados na execução física e financeira das duas primeiras etapas do convênio, como colocado na seção 3.2. A dependência dos recursos do FAT, as regras do convênio estabelecidas pelo governo federal e a baixa centralidade política da política de trabalho, emprego e renda pelo governo do estado de Minas Gerais foram gargalos vistos sobretudo na 2ª etapa do convênio, na qual o MTE, responsável pelo financiamento da política, não realizou o repasse de recursos, implicando numa baixa execução física e financeira, uma vez que o valor repassado pelo Estado como contrapartida é baixo para realizar de forma eficiente, eficaz e efetiva as ações previstas no convênio. Nesse sentido, como a política é formulada, coordenada e financiada pelo MTE, a capacidade de implementação da mesma pelo governo de Minas Gerais tornou-se limitada.

Como possíveis mudanças para contribuir para solução desses entraves e para uma maior eficácia, eficiência e efetividade na implementação da política de trabalho, emprego e renda, os entrevistados fizeram algumas pontuações. A primeira é que se faz necessária a diversificação da fonte de financiamento, uma vez que o modelo atual baseado exclusivamente em convênios administrativos tem se mostrado ineficaz e ineficiente. Atualmente, está em tramitação o Projeto de Lei nº 5.278/2016, que cria o sistema “fundo a fundo” para o Sistema Nacional de Emprego, o que permitirá que as competências de execução da política sejam gradativamente repassadas diretamente aos municípios, nos moldes do que ocorreu com as políticas de saúde e educação. A segunda pontuação feita pelos gestores vai de encontro ao objetivo desse projeto de lei, ao sugerirem a descentralização na execução da política.

Outra mudança proposta é a melhoria da relação e comunicação do governo federal com os estados convenientes, pois é consenso entre os gestores e entre outros estados

convenientes que há uma letargia intencional da coordenação do MTE. Essa sugestão foi colocada devido ao longo processo de prestação de contas da 1ª etapa do convênio que durou um ano, sob justificativa que a prestação de contas estava com problemas.

Os gestores perceberam, porém, que não houve interesse do ministério em resolver a situação, uma vez que a SUBTE respondeu todas as solicitações com prontidão para que não comprometesse a 2ª etapa. Atualmente, há apenas dois técnicos responsáveis pela análise dos 79 convênios celebrados com entes estaduais e municipais para operacionalização do SINE, o que dificulta e torna lenta a análise desse volume de trabalho e a relação entre governo federal e convenientes.

Por fim, a última proposta de mudança é o fomento a uma lógica intersetorial para a política de trabalho, emprego e renda. Ao invés de continuar com o modelo do SINE seria mais eficiente integrar as ações da política com outras áreas, como geração de renda, economia solidária, assistência social e desenvolvimento econômico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procurou-se identificar o que afetou a distribuição de recursos orçamentários no âmbito do Convênio do SINE no estado de Minas Gerais. Para isso, o primeiro capítulo tratou das definições ligadas ao federalismo, buscando-se entender como se dá a organização de políticas públicas em sistemas federativos. A análise realizada a partir dos autores estudados mostrou que esses sistemas colocam incentivos à competição entre os entes federativos, colocando como um desafio a conciliação dos princípios de autonomia e interdependência, de forma a manter a unidade territorial. Assim, a coordenação federativa se mostra como aspecto fundamental para solução desse desafio, ao promover a união de esforços entre os níveis de governo no âmbito das políticas públicas.

No segundo capítulo, discutiu-se o surgimento e a evolução das políticas de emprego, tendo em consideração o seu desenvolvimento tardio e a importância do estabelecimento do Fundo de Apoio ao Trabalhador como sua fonte de financiamento e a criação do Sistema Nacional de Emprego. Após a criação do FAT e do SINE, um maior número de trabalhadores passou a ter acesso à qualificação, ao seguro desemprego, à intermediação de mão de obra e ao crédito produtivo. Além disso, procurou-se mostrar a estrutura organizacional da política a partir do estabelecimento do Convênio Plurianual Único, entre governo federal e os estados.

O terceiro capítulo buscou apresentar o Convênio Plurianual Único nº 008/2012, celebrado entre o governo de Minas Gerais e o Ministério do Trabalho. Para isso, analisou-se a distribuição de recursos orçamentários no âmbito do convênio, mostrando como foi a execução física e orçamentária no período entre 2012 e 2016.

Ao analisar a execução física da 1ª e 2ª etapas, nota-se que foram executados 79,4%, 59,5% e 72,6% nas três parcelas da primeira etapa e 41,6% das metas propostas pelo MTE na segunda. Esse resultado foi influenciado pela execução financeira em ambas etapas. Na 1ª etapa, ocorreu um grande repasse de recursos tanto do governo federal como do Estado para implementação das ações do SINE, enquanto, na 2ª etapa, apenas

ocorreu repasse de recursos a título de contrapartida do Estado, comprometendo as ações.

No decorrer do Plano de Trabalho do convênio, ocorreram uma série de problemas, dentre os quais estão a fusão de secretarias estaduais, mudança de mandato, insuficiência de corpo técnico para execução do convênio e falta de repasse de recursos orçamentários, que contribuíram para a não execução física e financeira total.

Com o objetivo de identificar outros fatores que impactaram negativamente a execução do convênio, foram realizadas entrevistas com atores chaves que atuam na gestão do mesmo. A primeira constatação observada foi a dependência do governo de Minas em relação ao governo federal, devido a dependência de recursos repassados pelo FAT e às regras do convênio estabelecidas pelo MTE. Uma vez que a política é coordenada e financiada pelo governo federal, sua execução se torna limitada. Outros limites apontados foram a baixa centralidade política atribuída à política pelo governo de Minas e os limites institucionais da SUBTE para executá-la, tal como proposto.

Diante disso, os entrevistados sugeriram mudanças para contornar esses problemas e tornar a política mais eficaz, eficiente e efetiva. Primeiramente, os gestores destacaram a necessidade de diversificação da fonte de financiamento e a descentralização da execução, como forma de abandonar o modelo de repasse atual baseado em convênios administrativos. Segundo, apontaram ser necessário melhorar a relação entre o MTE e os estados convenentes, uma vez que o ministério tem se mostrado alheio às necessidades e respostas do governo de Minas e devido ao fato de seu corpo técnico ser insuficiente, acaba por causar desgastes nessa relação. Por fim, os entrevistados destacaram a necessidade de fomento a uma lógica intersetorial para a política, para que haja integração com diferentes áreas e não fique condicionada ao modelo do SINE.

Com a exposição deste cenário, entende-se que o modelo de convênios de cooperação técnica é insuficiente para que os estados garantam orçamentariamente a execução das ações previstas em convênio e para que os municípios garantam uma estrutura mínima para o funcionamento das unidades do SINE. Devido aos problemas de repasse e contingenciamento orçamentário enfrentados, a política se enfraqueceu. Há, assim, a



necessidade de reorganização da política de trabalho, emprego e renda com o objetivo de discutir sua finalidade, seu objeto, sua fonte de financiamento e as competências dos entes federativos para manutenção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

\_\_\_\_\_.; **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_.; **A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, vol.24, 2005.

\_\_\_\_\_.; FRANZESE, C.; **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, vol. 1, 2007.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H.; **Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios**. In: CARDOSO JR. José C; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. 1ª ed. Brasília: IPEA, 2013.

ALMEIDA, M. H. T. de; **Federalismo e Políticas Sociais**. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B.; (org.) **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Coletânea Federalismo no Brasil).

ALMEIDA, M. H. T. de; **Recentralizando a Federação**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, vol. 24, 2005.

ANDRADE, Lucas Silva Borges. **As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil: para além de seu caráter compensatório**. Tese (mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2010.

ARRETCHE, M., **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol.14, nº 40, 1999.

ARRETCHE, M., **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 23, 2002.

ARRETCHE, M., **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva, nº 18, 2004.

ARRETCHE, M., **Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos?**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 07 Jun. 2017.

BRASIL. **Decreto nº. 76.403, de 08 outubro de 1975.** Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76403-8-outubro-1975-425022-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 Mar.2017

BRASIL. **Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005.** Institui, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o Convênio Único, visando a integração das funções e ações do Sistema no território. Disponível em: [http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF7D1EECA56F6/r\\_20051221\\_466b.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF7D1EECA56F6/r_20051221_466b.pdf). Acesso em: 08 Jun.2017

CARDOSO Jr., J. C; **Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil.** Brasil o estado de uma nação, Brasília, DF: IPEA, 2006.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO- IDT. **Sistema Público de Emprego: Considerações Históricas, evolução e importância para o mercado de trabalho.** Ceará, Dezembro de 2006.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Subsecretaria de Trabalho e Emprego. **Nota Técnica Justificativa para Extrapolação no Plano de Trabalho do Convênio do SINE,** 2016.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Subsecretaria de Trabalho e Emprego. **Descritivo do Convênio nº 008/2012,** 2016.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Subsecretaria de Trabalho e Emprego. **Descritivo Controle Financeiro-orçamentário do Convênio SINE,** 2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/seguro-desemprego>. Acesso em: 10 Jun.2017

MORETTO, Amilton José. **O sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada.** Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2007.

NEGROMONTE, Jussara Silva. **A construção do sistema público de trabalho, emprego e renda: A experiência internacional, os desafios do Brasil e o papel do Governo de Minas Gerais.** Monografia de conclusão de curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2011.

PALOTTI, P. L. de M.; **Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisando problemas de coordenação e autonomia.** Revista do CAAP, UFMG, 2009.

SALDANHA, A. C. **Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro.** Sequência, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Programa de Pós-Graduação em Direito, v. 30, n. 59, 2009.

SOUZA, Celina.; **Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização.** Revista de Ciências Sociais, vol. 41, 1998.

## APÊNDICE A: ENTREVISTA

**1) Como você avalia a execução do Convênio do SINE no período entre 2012 e 2017?**

( ) Insatisfatória ( ) Satisfatória ( ) Muito Satisfatória

**2) Quais fatores, você acredita, impactaram negativamente a execução das ações previstas nesse convênio? Marque todas as alternativas válidas em sua opinião.**

( ) A dependência dos recursos repassados pelo governo federal

( ) As regras do convênio estabelecidas pelo governo federal

( ) A ausência ou baixa centralidade política atribuída à política de trabalho, emprego e renda pelo governo mineiro

( ) Os limites institucionais da SUBTE

( ) A insuficiência de corpo técnico para execução do convênio

( ) As exigências legais para estabelecimento de parcerias com os municípios executores

( ) Os limites institucionais das secretarias municipais executoras

( ) A baixa qualificação técnica das secretarias municipais executoras

( ) O desinteresse pela política por parte dos municípios executores

**3) Quais mudanças, você acredita, contribuiriam para uma maior eficiência, eficácia e efetividade na implementação da política de trabalho, emprego e renda no Estado de Minas Gerais? (Resposta livre)**