

Sônia Regina Carvalho

**A INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE
TRABALHO: a intermediação realizada pelo Sistema Nacional de
Emprego – SINE em Minas Gerais.**

BELO HORIZONTE

2012

Sônia Regina Carvalho

**A INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE
TRABALHO: a intermediação realizada pelo Sistema Nacional de
Emprego – SINE em Minas Gerais.**

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de
Governos Professor Paulo Neves de Carvalho, da
Fundação João Pinheiro, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

Orientação: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

BELO HORIZONTE

2012

Sônia Regina Carvalho

A INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO: a intermediação realizada pelo Sistema Nacional de Emprego – SINE em Minas Gerais.

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública do Programa de Mestrado da escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte, 22 de junho de 2012.

Dr. Silvio Ferreira Júnior
Coordenador do Programa

Banca Examinadora

Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci
Fundação João Pinheiro

Dr. André Mourthé de Oliveira
Universidade Federal de Ouro Preto

Dr. Alexandre Queiroz Guimarães
Fundação João Pinheiro
Orientador

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

Capítulo 1

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Capítulo 3

Os princípios da presente Convenção são:

- a) O respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas;*
- b) A não discriminação;*
- c) A plena e efetiva participação e inclusão na sociedade;*
- d) O respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade;*
- e) A igualdade de oportunidades;*
- f) A acessibilidade;*
- g) A igualdade entre o homem e a mulher;*
- h) O respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.*

Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

ONU.2007.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de estudar a intermediação de pessoas com deficiência realizada pelo Sistema Nacional de Emprego – SINE, em Minas Gerais. A primeira parte trata da história dos sistemas públicos de emprego, na Europa e no Brasil, bem como apresenta os avanços e desafios postos neste novo século. Descreve-se a intermediação no contexto das políticas públicas de emprego, como é feita em países desenvolvidos, no Brasil e em Minas Gerais. Para chegar à intermediação das pessoas com deficiência, são estudadas algumas experiências internacionais de políticas de atenção à pessoa com deficiência na área do trabalho e emprego, comparando com as políticas de emprego do Brasil. Na última parte, apresenta-se uma análise dos dados sobre a intermediação no SINE em Minas Gerais, especialmente na unidade de atendimento SINE CAADE, exclusiva para pessoas com deficiência. Os resultados apontam para uma baixa efetividade do serviço e para o pequeno alcance da política. São sugeridas algumas estratégias para elevar o grau de eficácia do serviço de intermediação e contribuir para a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal.

PALAVRAS CHAVE: Trabalho. Pessoas com deficiência. Sistema Público de Emprego. Intermediação de mão de obra.

ABSTRACT

This work aims to study the brokering of people with disabilities conducted by the National Employment System - SINE, in Minas Gerais. The first part deals with the history of public employment services in Europe and Brazil, as well as presents the progress and challenges faced in this new century. Describes the intermediation in the context of public employment policies, as is done in developed countries, in Brazil and Minas Gerais. To get to the intermediation of persons with disabilities, are studied some international policy experiences of care for people with disabilities in the labor and employment area, compared to the employment policies of Brazil. The last section presents an analysis of data on intermediation in SINE in Minas Gerais, especially in the service unit SINE CAADE exclusively for people with disabilities. The results point to a low effectiveness of the service and for the small scope of the policy. Some strategies are suggested to raise the level of efficiency of the intermediation service and contribute to the inclusion of people with disabilities in the formal labor market.

KEY WORDS: Work. People with disabilities. Public Employment System. Intermediation of labor.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	7
1 Introdução.....	9
2 Sistema Público de Emprego.....	14
2.1 Políticas públicas de emprego.....	14
2.2 Sistema Público de Emprego.....	21
2.3 Políticas de Emprego e Sistema Público de Emprego na Europa.....	22
2.4 Políticas de Emprego no Brasil.....	30
2.4.1 O século XXI.....	36
2.4.2 Desafios para o sistema público de emprego do Brasil.....	39
3 Intermediação de mão de obra.....	42
3.1 Descrição da intermediação de mão de obra.....	42
3.2 A intermediação de mão de obra em países da OCDE.....	45
3.3 A Intermediação de Mão de Obra no Brasil.....	49
3.3.1 A Intermediação no SINE.....	51
3.3.2 A Intermediação em Minas Gerais.....	56
4 Intermediação de trabalhadores com deficiência.....	73
4.1 Definições de Deficiência.....	73
4.2 Marco Legal dos Direitos das Pessoas com Deficiência.....	76
4.2.1 Marco Legal no Brasil.....	79
4.2.2 Emprego para Pessoas com Deficiência.....	81
4.4 As Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho do Brasil.....	84
4.5 Políticas de Emprego para Pessoas com Deficiência.....	87
4.5.1 Experiências Internacionais.....	87
4.5.2 Brasil.....	96
4.6 A Intermediação de Pessoas com Deficiência no SINE de Minas Gerais....	102

4.6.1	Procedimentos da Intermediação de Pessoas com Deficiência	103
4.7	Dificuldades e Desafios da Intermediação de Pessoas com Deficiência.....	114
4.7.1	Como Construir uma Política de Intermediação Inclusiva	116
5	Conclusão	118
6	Bibliografia	122

1 INTRODUÇÃO

A dimensão do problema da deficiência no mundo é impressionante. Mais de 600 milhões de pessoas tem algum tipo de deficiência importante, e a maioria delas vive em países em desenvolvimento. As pessoas com deficiência são as mais pobres em termos de renda, não só porque recebem menos em relação às pessoas que não têm deficiência, mas também porque têm necessidades maiores de assistência para reduzir as desvantagens e tentar viver uma vida digna. A dificuldade de auferir renda é reforçada e ampliada pela dificuldade de conversão de renda em bem estar. (SEN, 2004)

Considerando que o trabalho é uma dimensão fundamental da vida das pessoas, que provê meios para a subsistência e contribui para a construção da identidade pessoal e social, e que as pessoas com deficiência têm mais dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, é necessária a elaboração e execução de políticas que garantam o exercício do direito ao trabalho. O estudo das políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho contribui para a melhor compreensão da dinâmica de participação destas pessoas no sistema produtivo, além de servir como subsídio para as decisões dos gestores quanto às ações necessárias para garantir a efetividade das políticas.

No Brasil são mais de 24 milhões de pessoas que, em sua grande maioria, não têm acesso à educação, aos serviços de saúde, aos apoios necessários ao desenvolvimento de seu potencial, à qualificação profissional e ao emprego. A participação destas pessoas no mercado de trabalho também é muito pequena e este quadro se repete em todas as unidades da federação. E, apesar das diversas intervenções e políticas voltadas para este público, não há uma variação significativa do nível de colocação de trabalhadores com deficiência no mercado formal de trabalho nos últimos anos.

Existe um esforço para a colocação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, através do sistema público de emprego. Em Minas Gerais, foi criada uma Unidade de Atendimento do SINE¹ exclusiva para este público, em 1999. Desde sua instalação, vem realizando atividades de sensibilização dos empregadores para a contratação de pessoas com deficiência, como palestras e orientação para adaptação do espaço e acessibilidade.

¹ Sistema Nacional de Emprego.

Apesar deste esforço e da lei de cotas, constata-se que os empregadores não contratam pessoas com deficiência, alegando que os custos são elevados, reduzindo a sua lucratividade. Outro argumento é de que os trabalhadores com deficiência não têm escolaridade e ou qualificação profissional adequadas ao mercado de trabalho, por isso as vagas disponibilizadas para o SINE são de empregos de baixa qualidade, o que, por sua vez, desestimula a participação da pessoa com deficiência do mercado de trabalho.

Há um grande número de vagas para pessoas com deficiência cadastradas para as quais são encaminhados os trabalhadores inscritos no sistema. No entanto, o resultado mais frequente dos encaminhamentos é “reprovado”, e as empresas alegam que os trabalhadores com deficiência estão despreparados para o exercício de uma ocupação.

Por sua vez, o sistema informatizado de gestão utilizado pelo SINE só permite encaminhar trabalhadores de acordo com o perfil da vaga, ou seja, apenas são encaminhados aqueles trabalhadores que atendem aos requisitos de escolaridade, qualificação, experiência e pretensão de ocupação. Isto indica que há um problema: se os trabalhadores encaminhados pelo SINE não possuem nem a qualificação adequada nem a escolaridade exigida para o exercício da função, o cadastro ou o encaminhamento destes trabalhadores não está sendo realizado conforme as normas do próprio SINE. Mas se os trabalhadores estão dentro do perfil requerido pela empresa, porque não são contratados?

Portanto, o propósito deste trabalho é avaliar a intermediação como parte da política de emprego para as pessoas com deficiência, executada pelo Sistema Nacional de Emprego – SINE, para verificar qual destas alternativas explica a baixa colocação dos trabalhadores com deficiência.

Esta pesquisa pretende demonstrar a importância da intermediação de mão de obra como uma política pública de emprego que organiza o mercado de trabalho e articula as demais políticas de emprego, visando alcançar um nível de ocupação que garanta aos trabalhadores uma vida digna, aos empregadores condições de crescimento e ao país um desenvolvimento sustentável. A intermediação, especialmente para as pessoas com deficiência, eleva as chances de inserção laboral ao associar-se com a qualificação, a assistência à procura, a orientação profissional e o empenho em captar vagas de trabalho junto às empresas.

O estudo da intermediação de mão de obra realizada pelo SINE, em especial para as pessoas com deficiência, tem por objetivo entender este processo no contexto do sistema público de emprego, procurando determinar quais são os seus limites de atuação e que fatores cooperam para a sua eficiência e eficácia. A pesquisa aponta a desarticulação e a falta de estruturação do sistema público de emprego como causas preponderantes da baixa eficácia do serviço de colocação oferecido pelo SINE. Este trabalho busca explicar o desempenho da intermediação, aprofundando o conhecimento do processo em todas as suas atividades.

A inclusão no mercado de trabalho insere a pessoa com deficiência na condição de cidadania, entendida como acesso aos bens e serviços da sociedade, ao reconhecimento de sua pessoa e à participação na vida comunitária, considerando o caráter fundante do trabalho para a construção da identidade individual e social.

O escopo desta pesquisa é o serviço de intermediação de pessoas com deficiência que é realizado pelo serviço público de emprego em Minas Gerais, por meio das unidades de atendimento ao trabalhador do SINE, com destaque para a unidade exclusiva para as pessoas com deficiência. O período de análise do serviço foi limitado ao ano de 2010, antes da mudança na estrutura do governo de Minas Gerais, que teve impactos relevantes na forma de prestação do serviço em tela.

A revisão da literatura sobre as políticas públicas de trabalho, emprego e renda, discutindo o alcance e os limites destas políticas, principalmente a intermediação de mão de obra, foi uma das estratégias aplicadas para entender as políticas de emprego, como são elaboradas e implantadas.

Os dados da intermediação no SINE foram obtidos dos relatórios do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE, extraídos do sistema em agosto de 2011, poucos dias antes de ser substituído pelo Sistema Mais Emprego, dos relatórios elaborados pela coordenação estadual do SINE em Minas Gerais. Foram consultados os funcionários das unidades de atendimento e da coordenação para esclarecimentos de questões relativas ao funcionamento do sistema informatizado. Para entender o funcionamento da intermediação e conhecer as dificuldades de implementação da política, foram realizadas entrevistas com

gestores do sistema que atuam na coordenação estadual e nas unidades de atendimento ao trabalhador.

Este trabalho é um estudo da intermediação das pessoas com deficiência realizada pelo SINE em Minas Gerais. Muitos dados, porém, não estão disponíveis para a unidade da federação. Desta forma, em alguns casos, foram utilizados dados da Região Metropolitana de Belo Horizonte e da Unidade de Atendimento SINE CAADE para as análises.

O período a que se refere esta avaliação é o ano de 2010, em decorrência da atualização dos dados sobre a população, com a liberação dos resultados do Censo Nacional 2010 e dos dados da RAIS, também de 2010. Entretanto, os números definitivos do Censo quanto à posição na ocupação, renda e outras características, referentes às pessoas com deficiência, não estão ainda disponíveis.

As informações sobre a captação de vagas, a convocação e os encaminhamentos, foram retiradas da base de dados do Sistema de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE, que é utilizado nas Unidades de Atendimento SINE para realizar a intermediação de mão de obra e a habilitação ao seguro desemprego.

Foram analisados os relatórios de acompanhamento da eficácia da captação de vagas, da convocação e dos encaminhamentos realizados, para verificar se os resultados negativos são compatíveis com a alegação dos empregadores sobre baixa escolaridade e ou qualificação dos trabalhadores com deficiência.

Foram realizadas entrevistas com os gestores das Unidades de Atendimento do SINE CAADE e Curitiba, em Belo Horizonte, e com a coordenadora do SINE na esfera estadual, para identificar as dificuldades na execução da política e possíveis causas da reduzida contratação das pessoas com deficiência.

No primeiro capítulo fazemos uma apresentação dos conceitos de política pública de emprego e de sistema público de emprego, desde suas origens, traçando uma breve história de sua evolução. Procuramos entender como o sistema público de emprego interfere no mercado de trabalho, quais as possibilidades e os limites de sua atuação para a organização deste mercado e para a garantia de emprego aos trabalhadores. Para compreender o sistema público

de emprego no Brasil e sua formação apresentamos a experiência de países de capitalismo avançado da Europa que têm uma trajetória bem diversa da brasileira.

No próximo capítulo, a intermediação de mão de obra é descrita em detalhes e são apresentadas experiências internacionais para uma comparação com o serviço público existente no Brasil. Apresentamos a intermediação de mão de obra como está organizada hoje no país e em Minas Gerais, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

No terceiro capítulo, discutimos a questão da deficiência em relação ao mundo do trabalho, a partir da nova institucionalidade dada ao tema pela aprovação da Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. São apresentadas as experiências de países da OCDE em relação à política de emprego para pessoas com deficiência, e em seguida é descrita a experiência nacional e do Estado de São Paulo, que é uma referência em políticas de inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

Na seção seguinte, passamos ao tema central da pesquisa, que é a intermediação da pessoa com deficiência realizada pelas unidades de atendimento do SINE de Minas Gerais, avaliando a efetividade do serviço e sua eficácia como política pública de emprego. A título de conclusão, apresentamos desafios e limites colocados para a política de emprego, bem como as perspectivas para os próximos anos.

2 SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

O objetivo principal deste capítulo é apresentar e conceituar as políticas de emprego, justificando a necessidade destas políticas para o melhor funcionamento da economia e do mercado de trabalho. Apresentamos um histórico das políticas de emprego, em que contexto elas surgiram e foram se institucionalizando. Discutimos primeiramente as teorias que justificam as diferentes políticas de emprego adotadas para combater o desemprego nos países industrializados. Em seguida, é feita uma descrição do conceito de sistema público de emprego definido pela Convenção n.º 88 da OIT, e como este modelo influenciou a criação dos serviços de emprego nos países desenvolvidos e também no Brasil. Na secção seguinte apresentamos uma breve história das políticas de emprego na Europa e da constituição dos sistemas públicos de emprego, até a implantação do sistema de flexicurity no século XXI. Finalmente, tratamos do surgimento das políticas de emprego no Brasil, desde a ratificação da Convenção sobre serviços de emprego da OIT, passando pela história do SINE e a situação do sistema público de emprego do Brasil atual, descrevendo as várias ações desenvolvidas no âmbito deste sistema.

2.1 Políticas públicas de emprego

No fim do século XIX e começo do século XX, a situação dos trabalhadores era tão precária, com extensas jornadas e condições inadequadas de saúde e segurança, que provocou várias revoltas, cobrando dos governos medidas para regulamentação das relações e condições de trabalho. A criação, em 1919, da Organização Internacional do Trabalho – OIT - foi possível graças ao reconhecimento de que o trabalho não é uma mercadoria qualquer e que a paz social depende da justiça social. Nos países industrializados, como Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos, surgem as primeiras políticas de emprego, com o objetivo de organizar os serviços de colocação e de proteção ao trabalhador em caso de acidente, doença ou desemprego.

As políticas de emprego fazem parte de um conjunto de instrumentos necessários para a constituição de um mercado de trabalho organizado e civilizado, que respeite as capacidades dos trabalhadores, remunere o trabalho apropriadamente e proporcione condições adequadas

para o exercício da ocupação. Estas políticas são desenhadas em função da interpretação dada pelos governos ao problema do desemprego.

Dois modelos teóricos são mais frequentemente utilizados para isso: o modelo clássico e o modelo keynesiano. O primeiro modelo, hegemônico no capitalismo do fim do século XIX e início do século XX, supõe que o livre funcionamento dos mercados leva ao equilíbrio no mercado de trabalho, igualando a oferta e a demanda por meio do preço da mão de obra, que é o salário real. Supõe também que é no mercado de trabalho que se determina o nível de emprego, por meio da função de produção, a qual determina a oferta e a demanda de bens e serviços nessa economia. Assim, o equilíbrio nos demais mercados depende do equilíbrio do mercado de trabalho. Fixado o produto, a taxa de juros é definida no mercado de poupança-investimento, para equilibrar o mercado de bens. “Ou seja, a oferta (via função de produção) cria sua própria demanda (via taxa de juros), relação de causalidade que, na literatura, ficou conhecida como ‘Lei de Say’” (RAMOS, 2003: p.3).

Para os clássicos, a causa do desemprego é o salário real elevado, que torna a oferta de trabalho maior que a demanda. Estes salários são definidos fora do campo da economia, por fatores legais e institucionais, como o salário mínimo e sindicatos, que impediam que os salários fossem flexíveis à baixa e que os mercados se autorregulassem. Assim, os economistas não teriam como intervir para reduzir o desemprego.

O segundo modelo, *keynesiano*, ao contrário do modelo clássico, propõe que a demanda determina a oferta e que o nível de ocupação é determinado pelo produto e não pelos salários reais, ou seja, o mercado de trabalho determina apenas os salários nominais. Este modelo afirma que o poder público poderia interferir na economia para elevar a ocupação até alcançar a situação de pleno emprego, utilizando políticas monetárias e fiscais, dado que o desemprego nas economias modernas não é originado no mercado de trabalho, mas é determinado pelo nível de atividade, que por sua vez, se origina no âmbito macroeconômico. Assim, uma nova perspectiva para a política econômica é inaugurada.

A política econômica keynesiana regulamenta e estimula o crescimento econômico, ameniza os conflitos de classes pela participação dos sindicatos nas negociações, o que permite a ampliação das políticas sociais que, por sua vez, potencializa a produção e eleva a demanda, gerando um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

Outro instrumento importante para a organização do mercado de trabalho são as normas para o seu funcionamento, que visam a estabilidade das relações de trabalho para que a economia possa funcionar. Estas normas são estabelecidas fora do mercado de trabalho, na esfera política e institucional, pelo relacionamento entre empresas e trabalhadores e pela legislação trabalhista. No primeiro caso, as relações de trabalho são negociadas entre as firmas e os trabalhadores, estabelecendo contratos sobre as condições de trabalho e remuneração, individual ou coletivamente, por meio dos acordos. A legislação diz respeito aos direitos trabalhistas, impostos e formas de negociação, tendo caráter mais rígido. Ou seja, diferentemente do primeiro caso, as regras ligadas a legislação não se alteram facilmente diante de mudanças macroeconômicas, sociais ou demográficas.

O principal objetivo da legislação de proteção ao emprego é a redução das desigualdades de oportunidades e de poder na relação capital trabalho. Vista sob a ótica da eficiência, a proteção do emprego reduz os incentivos à demissão e aumenta a permanência no emprego, estimulando o investimento em treinamento. Assim, pode-se obter a preservação ou o aumento da produtividade e da eficiência, que provoca crescimento econômico e gera mais empregos.

Entretanto, uma legislação trabalhista mais rígida, que torna muito dispendiosa a demissão, pode levar as firmas a reduzirem a contratação na tentativa de reduzir custos que comprometem sua competitividade no mercado globalizado. Nesse sentido, as restrições à contratação mais flexível e à demissão podem induzir à informalidade, tornando mais precária a situação de trabalho que a lei pretendia proteger.

O crescimento econômico, a geração de empregos e a elevação dos salários são correlacionados positivamente, e são determinados pela qualidade das instituições, pela política econômica, pelas políticas de educação e tecnologia e também pela organização do mercado de trabalho. Assim, a legislação trabalhista e as políticas de emprego afetam a economia, influenciando as decisões de poupança, investimento, oferta de trabalho, treinamento, entre outras.

Se as leis e as instituições são importantes para o mercado de trabalho, também o são as políticas de emprego, na medida em que contribuem para a organização de um mercado de trabalho mais equilibrado, propiciando condições para o melhor funcionamento da economia.

Moretto (2007) adota a diferenciação entre “política de emprego” e “políticas de mercado de trabalho”. Segundo o autor, o termo “política de emprego” tem uma conotação mais ampla e compreende diversas ações, incluindo: políticas de desenvolvimento regional e de estímulo a determinados setores de atividade; gasto público em áreas definidas como prioritárias; direção dada pela política macroeconômica, as quais impactam o nível de emprego da economia e dependem do modelo de desenvolvimento adotado pelo país e as políticas mais específicas de mercado de trabalho, incluindo intermediação de mão de obra, qualificação profissional e seguro desemprego.

Ainda segundo Moretto (2007), os países podem combater o desemprego com uma política de emprego de cunho keynesiano, elevando a demanda com gastos governamentais e política monetária, ou adotar uma política de cunho liberal, deixando que o mercado determine o nível adequado de emprego, priorizando a livre iniciativa e baixos índices de inflação.

Assim, Moretto (2007) utiliza o termo “políticas de mercado de trabalho” para classificar todas as políticas voltadas para a oferta e demanda de mão de obra visando melhorar a eficiência do mercado de trabalho, prover renda e proteção ao trabalhador desempregado, ajudá-lo a obter uma nova ocupação e propiciar às empresas uma rápida reposição dos trabalhadores. São exemplos de políticas de mercado de trabalho a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional, o seguro desemprego e outras ações de geração de emprego e renda.

Entretanto, esta diferenciação entre políticas de emprego e de mercado de trabalho não é um consenso na literatura, sendo mais utilizada no âmbito internacional. No Brasil, o termo “política de emprego” é a nomenclatura mais utilizada, principalmente pelos gestores da referida política. Assim, neste trabalho, ao utilizar o termo “políticas de emprego” estaremos nos reportando àquelas que interferem diretamente no mercado de trabalho, afetando a oferta e a demanda, e não às políticas macroeconômicas e às alterações no marco legal e nas instituições que regulam o mercado de trabalho, embora tenham grande influência sobre ele.

Nessa terminologia, as políticas de emprego podem ser classificadas como passivas ou ativas. As primeiras têm o objetivo de amenizar a condição de desemprego e ou de reduzir a oferta de trabalho. Já as políticas ativas visam elevar o nível de emprego atuando diretamente sobre a oferta e a demanda de trabalho.

As políticas passivas incluem o seguro desemprego, a extensão do tempo escolar, a aposentadoria precoce e controle da imigração. O seguro desemprego é a política de emprego passiva mais importante em termos de recursos e consiste no pagamento de benefícios financeiros aos trabalhadores assalariados desempregados. Nasceu com o Welfare State e foi consolidado após a Segunda Guerra nos países desenvolvidos. O pressuposto para a concessão do benefício é que o trabalhador não se encontra desempregado por sua vontade, mas porque a economia não lhe oferece um posto de trabalho. Para mitigar os efeitos da falta de renda, a sociedade lhe concede o benefício, entre um emprego e outro. Historicamente, o seguro desemprego foi criado nos países desenvolvidos, em um contexto de pleno emprego, visando solucionar problemas localizados como uma falência, ou circunstâncias como redução temporária da atividade econômica. No caso de altas taxas de desemprego e de desemprego de longo prazo, o pagamento do benefício eleva excessivamente os gastos do governo, comprometendo o equilíbrio fiscal. Mas, por outro lado, também tem um efeito positivo na economia, na medida em que propicia a manutenção da renda e conseqüentemente, do consumo, ajudando a recuperação da atividade econômica.

Outra política passiva, a extensão dos ciclos escolares, consiste em incentivar os jovens a permanecer por mais tempo no sistema escolar. Isso pode elevar suas chances de uma inserção laboral de melhor qualidade, além de diminuir a oferta de mão de obra, reduzindo o desemprego. Já a aposentadoria precoce pode ser eficaz em algumas regiões dos países mais desenvolvidos que tiveram profunda reconversão produtiva, de grande parte da população, podendo ser menos caro que o pagamento de seguro desemprego por períodos prolongados, principalmente se estiver associado com qualificação profissional e outras políticas. Enfim, o controle da imigração, reduzindo os imigrantes e elevando as exigências para o ingresso de trabalhadores estrangeiros, altera diretamente a oferta de trabalho, o que pode contribuir para diminuir a taxa de desemprego pela redução de mão de obra disponível.

O segundo conjunto de políticas de emprego, as políticas ativas, inclui a intermediação, a qualificação profissional, o apoio aos micro e pequenos empreendimentos, a concessão de subsídios à contratação de uma determinada população alvo e a criação direta de empregos pelo setor público. A intermediação contribui para a redução do desemprego friccional, causado pelo desencontro entre a demanda e oferta de trabalho, aproximando os trabalhadores demandantes de uma vaga de emprego das vagas ofertadas pelos empregadores. O serviço público de emprego capta vagas no mercado, por meio de contatos diretos e indiretos com os empregadores, e cadastra os trabalhadores, criando assim um banco de dados com informações sobre a demanda e oferta de trabalho. Fazendo o cruzamento dos perfis das vagas e da mão de obra, encaminha os trabalhadores ao mercado de trabalho.

Uma função importante da intermediação é a sistematização das informações sobre o mercado de trabalho, mapeando a demanda de mão de obra através dos dados das vagas disponibilizadas, e identificando o perfil dos trabalhadores, o que permite conhecer as necessidades de treinamento, orientação e outras ações que promovam a contratação destes trabalhadores. Outra função primordial da intermediação é a conexão com as demais políticas laborais, sendo considerada a porta de acesso ao sistema público de emprego. O trabalhador se inscreve na intermediação e pode ser encaminhado para atividades de formação, e se for beneficiário do seguro desemprego, pode ter seu benefício negado se não aceitar encaminhamento para uma oportunidade de trabalho ou de qualificação. Se tiver dificuldades de conseguir um emprego formal pode ser encaminhado para outras formas de inserção, como o autoemprego e o trabalho em cooperativas.

A formação profissional é a política ativa mais conhecida, utilizada para elevar a empregabilidade dos trabalhadores, adequando a mão de obra às demandas do mercado de trabalho. O sistema de educação é responsável pela formação profissional técnica e científica, enquanto o serviço público de emprego promove a formação profissional por meio de cursos de qualificação para atender demandas específicas do mercado ou para atualizar a formação já recebida, face às novas tecnologias, e também como meio de suprir a falta de acesso à educação de parte da população economicamente ativa. (RAMOS, 2003)

A formação profissional atua diretamente sobre a qualidade da oferta de trabalho e é uma ferramenta para elevar a produtividade e a eficiência das empresas, e precisa ser contínua

para acompanhar o desenvolvimento tecnológico e de gestão, conferindo às empresas maior grau de competitividade.

O apoio aos micro e pequenos empreendimentos também é uma política ativa que visa a criação de postos de trabalho por meio de micro e pequenas empresas, incentivando o empreendedorismo e o associativismo. Esta política abrange capacitação técnica e para gestão, incubação de empresas e cooperativas, apoio à comercialização através de feiras e compras públicas e concessão de crédito, na linha de micro crédito.

Já a concessão de subsídios à contratação de uma determinada população alvo é uma ação focalizada em grupos com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, como jovens em busca do primeiro emprego, grupos étnicos sujeitos à discriminação e populações vulneráveis, como pessoas com deficiência e egressos do sistema prisional. O objetivo é compensar a desigualdade de oportunidades destes públicos em relação aos demais trabalhadores. O incentivo à contratação pode se dar via subsídio ou desconto em impostos a pagar. Um problema é que pode haver apenas substituição de contratação: em lugar de contratar um adulto, a empresa contrata um jovem para receber o subsídio.

E por fim, outra política ativa é a criação direta de empregos pelo setor público, que não é, no entanto, uma política muito utilizada atualmente, visto que os governos têm compromissos com equilíbrio fiscal e limites à contratação de pessoal. É uma ação que se dá em tempos de crise aguda, emergências ou calamidades, através de frentes de trabalho e contratações temporárias.

Nos últimos anos, as políticas de emprego que têm sido priorizadas pelos governos dos países desenvolvidos são aquelas voltadas para a eficiência do mercado de trabalho e o aumento da competitividade das empresas, em detrimento das políticas de emprego de caráter macroeconômico, devido à hegemonia do pensamento liberal e à conjuntura econômica restritiva de gastos públicos, entre outros (MORETTO, 2003; ANDRADE, 2010). Espera-se que as políticas de emprego, atuando no mercado de trabalho, possam contribuir com a redução do desemprego. Embora estas políticas tenham um importante limite, visto que o nível de atividade econômica é determinado fora do mercado de trabalho, pelas decisões de investir e pela demanda agregada, elas têm uma função relevante para a organização do

mercado de trabalho, reduzindo o desemprego e sua duração, e contribuindo com o desenvolvimento econômico e social.

As políticas de emprego são importantes para a democratização do acesso às oportunidades, elevando as chances dos grupos mais vulneráveis conseguirem uma inserção qualificada no mercado de trabalho, competindo em igualdade de condições com os demais trabalhadores.

Nesse contexto, é importante que as políticas sejam objeto de monitoramento e avaliação para que sejam reforçadas aquelas cujos resultados sejam mais eficazes no combate ao desemprego, e que sejam também as mais eficientes em relação à gestão.

2.2 Sistema Público de Emprego

Como visto acima, as políticas de emprego surgiram para responder a problemas específicos do mercado de trabalho, como o alto índice de desemprego e a baixa qualificação da mão de obra, e sofreram várias alterações no decorrer do tempo, com vistas a adequar os programas aos diferentes contextos econômicos, políticos e sociais. Cada país desenvolveu seu sistema de emprego de acordo com estes contextos, mas baseados principalmente nas diretrizes emanadas da OIT, especialmente a Convenção sobre o Serviço de Emprego, de 1948, da OIT².

Esta convenção determina que os países signatários mantenham um serviço público e gratuito de emprego, visando a organização do mercado de trabalho e que seja parte integrante de um programa nacional de emprego. Este serviço deve ser constituído por agências sob o controle de uma autoridade nacional, com a participação de comissões consultivas, com representantes dos empregadores e dos trabalhadores em igual número, para auxiliar na organização e funcionamento do serviço e no desenvolvimento da política de emprego.

Um objetivo essencial do serviço público de emprego é fazer a intermediação entre os trabalhadores à procura de emprego e os empregadores em busca de profissionais que atendam às necessidades das empresas, facilitando a mobilidade profissional e geográfica dos

²Convenção OIT n.º 88, de 1948.

trabalhadores. Outras funções do serviço são colher, analisar e divulgar as informações sobre o mercado de trabalho e colaborar na administração do seguro-desemprego e na aplicação de outras medidas de amparo aos desempregados. A convenção também determina que os funcionários do serviço de emprego sejam agentes públicos, com estabilidade e condições de trabalho que permitam sua independência frente às mudanças de governo.

Outras organizações, como a OCDE, também se manifestaram em relação ao tema, enfatizando o caráter sistêmico que deve ter o serviço de emprego, com a integração dos programas de emprego entre si e com as demais políticas sociais, a fim de obter os melhores resultados na redução dos problemas do mercado de trabalho. Por fim, podemos resumir a função dos sistemas públicos de emprego com as palavras de Moretto:

“(...) o papel de um sistema público de emprego vai além de simplesmente aumentar a eficiência e eficácia das políticas de mercado de trabalho. Ele deve ser capaz de organizar o conjunto das políticas de mercado de trabalho sob a coordenação nacional do Estado, visando facilitar a estruturação do mercado de trabalho ao possibilitar a todos os indivíduos construir uma trajetória profissional. Isto significa dar condições de desfrutar de uma ocupação estável, uma renda suficiente e condições de trabalho dignas. Em suma, permitir que todos se beneficiem dos frutos do progresso material da sociedade.” (MORETTO, 2007: p. 08).

2.3 Políticas de Emprego e Sistema Público de Emprego na Europa

Do fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 1970, o pleno emprego foi alcançado pela maioria dos países da Europa e pelos Estados Unidos, em decorrência do longo ciclo de crescimento econômico, com expansão de programas e sistemas de bem-estar social, resultado de uma “parceria bem-sucedida entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com segurança e justiça sociais.” (DRAIBE e HENRIQUE, 1988, p. 55). Este período é conhecido como a era de ouro do capitalismo.

Uma das políticas de emprego deste período na Europa era o apoio ao trabalhador desempregado por meio de seguro desemprego que, generoso naquele período, assegurava a renda e a capacidade de consumo, estimulando a atividade econômica e o crédito. Também estavam disponíveis para os trabalhadores os serviços de intermediação de mão de obra, orientação profissional e treinamento. Naquele momento, não havia necessidade de políticas de emprego muito elaboradas devido ao contexto de elevado dinamismo econômico. Parcelas

cada vez maiores da população puderam ser integradas ao mercado de trabalho, e as políticas sociais universalizadas permitiam que a população tivesse garantia de renda o que estimulava o consumo e mantinha a arrecadação em níveis suficientes para cobrir os custos do estado de bem estar.

A hegemonia do pensamento keynesiano na esfera macroeconômica estava aliada à existência de uma base tecnológica taylorista-fordista, caracterizada pela produção em massa e utilização de força de trabalho pouco qualificada. No início dos anos 1970, quando este modelo de crescimento mostra sinais de esgotamento, há também uma revisão no paradigma econômico dominante, voltando a ganhar terreno o paradigma clássico, agora com o nome de neoliberalismo.

A crise do fordismo resultou de uma mudança estrutural no modo de organização das empresas, com a adoção de processos inovadores de gestão e produção e utilização intensiva de novas tecnologias poupadoras de trabalho, que exigiam trabalhadores mais qualificados e autônomos. O resultado foi uma grande redução do emprego industrial. O crescimento do setor serviços implicou em maior uso de trabalho em tempo parcial e temporário, precarização do trabalho e aumento do desemprego e subemprego.

Nesse novo contexto, as empresas, por causa da concorrência, têm maior necessidade de adaptação e de redução de custos de contratação e demissão, dado que precisam responder mais rapidamente às flutuações da demanda e às mudanças tecnológicas. Assim, as empresas passam a demandar maior flexibilidade, incluindo as relações de trabalho, a jornada de trabalho e os salários.

A crise profunda que envolveu o mundo capitalista na década de 1970 teve impactos nos níveis econômico, social e político, atingindo as estruturas sociais e de poder, minando as bases políticas do estado de bem estar. Esta crise acelerou a inflação, desorganizou o sistema financeiro internacional e elevou as taxas de desemprego. Com baixo crescimento econômico, aliado à aceleração inflacionária e aos desequilíbrios fiscais, desfez-se o “ciclo virtuoso do pós-guerra”. A abertura dos mercados também influiu na capacidade de utilização das políticas monetárias e fiscais para administrar a conjuntura econômica e recuperar o nível de emprego. (DRAIBE e HENRIQUE, 1988).

Os Estados estavam com dificuldades para atender às exigências financeiras dos programas sociais devido à redução das receitas e contribuições sociais resultante da diminuição da atividade econômica, por um lado e, por outro, à elevação dos gastos com o seguro desemprego e a inflação. Viram-se, assim, na contingência de alterar as políticas de bem estar, buscando instrumentos de financiamento sustentáveis. Entretanto, as medidas para resolver a crise dependem da concepção que se faz da mesma e das relações entre as políticas econômica e social (DRAIBE e HENRIQUE, 1988).

Para os liberais, o elevado desemprego deveria ser reduzido com intervenções no mercado de trabalho e não com políticas macroeconômicas, pois as iniciativas de aquecimento da economia tendem a produzir, em muitos casos, desequilíbrios como a inflação e o déficit público. Assim, o foco das políticas adotadas foi de incentivo ao trabalho, condicionando o recebimento do seguro desemprego à busca ativa de ocupação e à participação em treinamentos e palestras, com monitoramento e controle feito pelos serviços de emprego.

A Inglaterra, por exemplo, reduziu o valor do salário mínimo, o auxílio desemprego, os direitos do trabalhador e a regulamentação do trabalho, tornando o mercado mais concorrencial e flexível. Foi um dos primeiros países a investir na reforma do serviço público de emprego, mediante o princípio de que o mercado de trabalho deveria ser ajustado com medidas de flexibilização das relações trabalhistas. O programa Restart (Reinício), implantado em 1986, tornou obrigatório o comparecimento do beneficiário do seguro desemprego com mais de seis meses de desemprego a um *Jobcentre* (centro de atendimento do serviço de emprego) para uma entrevista de avaliação, na qual eram definidas estratégias para conseguir uma nova ocupação. O trabalhador, por sua vez, assinava um acordo que o obrigava a participar de seleções para emprego, com penalidades para o caso de recusa em aceitar uma vaga. Desta forma, o controle sobre os trabalhadores tornou-se mais rígido. (ANDRADE, 2010)

Em continuidade à reforma, foi criado o *Employment Service* (Serviço de Emprego) para administrar todo o sistema, fortalecendo o controle sobre a concessão do seguro desemprego. A lei de seguridade foi modificada, obrigando os beneficiários à procura ativa, que seria monitorada nas entrevistas do programa *Restart*, e retirando o direito de recusa a uma vaga considerada inadequada pelo trabalhador. Estas medidas reduziram o desemprego, inclusive de longo prazo, embora ao custo da precarização do trabalho, com muitas ocupações

de tempo parcial, contratos temporários e flexíveis. O trabalhador via-se compelido a aceitar qualquer ocupação, ainda que fosse com salário mais baixo ou em condições menos favoráveis.

Já a resposta socialdemocrata à crise do emprego incluiu, inicialmente, o reforço das políticas passivas, com o aumento da assistência ao desempregado e a redução da oferta de trabalho, por meio da extensão do ciclo escolar e antecipação da aposentadoria. Utilizaram também as políticas ativas de qualificação e treinamento, em parceria com os sindicatos, e estímulo à contratação pelas pequenas empresas. Entretanto, com a continuidade da crise na década de 1990 e o crescimento do desemprego, especialmente o de longo prazo, as políticas tiveram que ser alteradas. Era necessário reduzir os gastos com o pagamento do seguro desemprego e ao, mesmo tempo, incentivar a busca por trabalho.

Uma segunda geração de políticas de emprego foi instituída, com maior flexibilização do mercado de trabalho, favorecendo o emprego temporário e por tempo determinado, redução dos encargos trabalhistas e expansão das políticas ativas, com subsídios para a criação de empregos e aumento da pressão para que o trabalhador desempregado volte ao mercado, por meio de mudanças no seguro desemprego. Mas nem todos os países percorreram o mesmo caminho, havendo diferenças significativas resultantes das especificidades e contexto de cada país. Na Alemanha, o serviço de emprego centralizado e burocrático, com ampla participação social, introduziu medidas de ativação, mas manteve a proporção do valor do seguro desemprego baseado no princípio contributivo do benefício, ao contrário de outros países que reduziram seu valor.

Com o crescimento do desemprego de longo prazo, as estratégias de ativação tornaram-se centrais para a política pública de emprego na Europa. O cerne da estratégia de ativação é incentivar o trabalhador beneficiário do seguro desemprego a ser ativo na busca de emprego e na melhoria de sua empregabilidade, por meio do monitoramento e da aplicação de sanções e, no caso de não cumprimento, cancelamento do benefício. Para ser efetiva, a ativação requer uma intervenção rápida do serviço de emprego sobre o desempregado, com acompanhamento e aconselhamento constantes, encaminhamento à vagas de emprego ou à outras políticas, como a qualificação profissional.

Os países passaram a dar prioridade às políticas ativas, o que pode ser verificado analisando a evolução dos gastos, que foram proporcionalmente maiores que os gastos com as políticas passivas, de acordo com a pesquisa de Andrade (2010). Além disso, houve crescimento do serviço público de emprego em quase todos os países da União Europeia, dos quais destacamos dois países, o Reino Unido e a Dinamarca, que tornaram seu serviço público de emprego muito eficiente na execução da intermediação e na articulação com as demais ações, criando um sistema público de emprego integrado.

O sistema público de emprego da Inglaterra está baseado em dois programas, que são o *Jobseeker's Allowance* e o *New Deal*. O primeiro é o alicerce do sistema de políticas ativas e tem por objetivo estimular a busca por trabalho, de forma contínua, utilizando planos de ações customizados, atendimento realizado por conselheiros treinados, de forma regular e obrigatória. O segundo programa tem foco nos trabalhadores em situação de desemprego de longo prazo e oferecem aconselhamento e apoio, além de encaminhar para atividades de formação e experiência profissional. O serviço de emprego integra o pagamento de benefícios do trabalho e da assistência social com as políticas de procura ativa no mesmo local, alcançando maior eficiência e controle. Segundo Andrade (2010), houve uma mudança de cultura organizacional, que pode ser vista na substituição do termo “*unemployment benefits*” (benefício desemprego) por “*jobseekers allowance*” (subsídio à procura). (ANDRADE, 2010, p. 79).

Apresentamos a seguir o caso da Dinamarca como um exemplo paradigmático para mostrar as novas e importantes tendências das políticas de emprego. A Dinamarca inaugurou as práticas centradas na *flexicurity*, consideradas pela OCDE e Comissão Europeia como conceito chave para a estruturação dos sistemas públicos de emprego na Europa. Esta é a definição adotada pela Comissão Europeia:

“A palavra *flexicurity* é construída a partir das palavras “*flexibility*” (flexibilidade) e “*security*” (segurança/seguridade) e significa uma configuração de políticas que combina segurança do emprego e da renda com flexibilidade do mercado de trabalho, da organização do trabalho e das relações laborais. A *flexicurity* não é apenas uma junção de flexibilidade e seguridade, na qual o primeiro termo interessa exclusivamente ao empregador e o outro, ao trabalhador. A *flexicurity* é uma estratégia política integrada (...)” (COMISSÃO EUROPEIA, 2009, p. 39. Tradução livre).

A Dinamarca conseguiu conciliar baixo desemprego e ampla proteção social com a adoção de relações flexíveis de trabalho e seguro desemprego generoso. O trabalhador tem direito ao seguro, mas deve procurar e aceitar trabalho, mesmo com salários menores. O suporte ao desempregado não é só o seguro desemprego, mas também o acesso aos serviços de saúde, educação, assistência social e cuidados com a infância.

O exemplo da Dinamarca mostra que a redução do custo de contratação e demissão em um mundo altamente competitivo tem efeitos favoráveis à geração de novos postos de trabalho. Assim, na Dinamarca, a regulação é bastante frouxa porque tem a aquiescência dos parceiros sociais, ou seja, é negociada entre trabalhadores e empregadores, através de suas entidades, ao mesmo tempo em que as políticas sociais são bem consistentes. Os empregadores têm muita autonomia para variar as horas e jornadas de trabalho e os sindicatos são mais cooperativos, implicando em maior capacidade de negociação de acordos que reduzem o desemprego e a sua duração. As firmas são menores, têm alta produtividade, e investem em treinamento mesmo com facilidades para demitir. Existe uma cultura de participação dos trabalhadores nas negociações e grande ênfase em não abandonar a seguridade, contribuindo com o financiamento do sistema. Em trabalho recente, Jorgensen (2011) avalia positivamente a *flexicurity*. Ele afirma que a Dinamarca está em situação bem melhor que os países europeus devido ao sistema, que propiciou proteção do emprego e da renda em um contexto de crise econômica e queda da produção, amenizando os impactos da crise sobre os trabalhadores e sobre a economia.

A despeito dos fatores favoráveis destacados acima, o sucesso das políticas de emprego na Dinamarca está fortemente ligado à estratégia de ativação, implantada no fim da década de 1990, que foi fundamental para a redução do desemprego, aumentando a exigência para que os beneficiários do seguro desemprego procurem conseguir nova colocação mais rapidamente.

Assim, a experiência da Dinamarca com a *flexicurity* é uma referência de política exitosa para os países europeus. A partir dela, a Comissão Europeia³ definiu as linhas de ação para organização dos serviços públicos de emprego e para o desenvolvimento das políticas de emprego. Estas ações são inter-relacionadas e a sua integração é condição necessária para a

³Relatório contratado pela Diretoria Geral para o Emprego, Questões Sociais e Igualdade de Oportunidades, da Comissão Europeia, março de 2009.

existência de um sistema público de emprego. O documento traz as diretrizes para os países europeus estruturarem seus sistemas, com base nos princípios da *flexicurity*, e afirma que é necessário que as políticas de emprego sejam bem estruturadas, tenham garantia de recursos para sua implementação e manutenção, e adotem medidas ativas e preventivas, prestando a assistência necessária ao trabalhador para tornar o mercado de trabalho inclusivo e o trabalho atrativo para os trabalhadores. Portanto, os sistemas nacionais de emprego devem ser estruturados de forma a integrar as funções básicas do serviço de emprego com as demais políticas de assistência ao trabalhador, garantindo o contato regular dos trabalhadores com o serviço para manter o esforço de procura por emprego. Para tal, os centros de atendimento integrado podem ser uma resposta adequada. (ANDRADE, 2010)

O primeiro princípio que, segundo a União Europeia, deve ser considerado para guiar a política de emprego para o bom funcionamento do serviço é a provisão de informações sobre o mercado de trabalho de forma consistente, organizada em sistemas, contínua e confiável. São informações sobre vagas de emprego e treinamentos, sobre profissões e mercado de trabalho, favorecendo o ajuste da oferta e da demanda do mercado de trabalho, disponibilizada através de centros de atendimento, telefone, internet, feiras, entre outros. Outro princípio é a abordagem rápida e preventiva, antecipando-se ao desemprego de longo prazo, identificando os trabalhadores mais vulneráveis e os setores com maior probabilidade de redução de postos de trabalho, diminuindo as chances de o desemprego se tornar de longo prazo.

Na mesma linha, a prestação de serviços individualizados é outro princípio que deve ser seguido pelos serviços de emprego, reforçando o assessoramento aos trabalhadores, identificando as necessidades e prestando atendimento diferenciado para os que possuem maiores dificuldades de inserção no mercado. O objetivo é reduzir o tempo de desemprego. A focalização das medidas de criação de empregos voltadas para os trabalhadores com desemprego de longa duração e com reduzido poder de negociação é uma importante linha de atuação do serviço de emprego.

O relatório informa ainda que os serviços de emprego devem atuar também na melhoria da empregabilidade dos trabalhadores, provendo treinamento, formação permanente, oportunidades de trabalho temporário e estágio. A cooperação do sistema de educação com o serviço público de emprego promove a adequação da formação às demandas do mercado,

facilitando a mobilidade laboral e ampliando a empregabilidade dos trabalhadores. Destacar a importância da formação do trabalhador na empresa, que é uma direção que vem sendo privilegiada.

Também é apontado pelo relatório outro princípio importante: a responsabilização do trabalhador desempregado pela procura de trabalho. É importante envolvê-lo no processo, inibindo sua permanência no sistema como beneficiário do seguro desemprego, condicionando a percepção do benefício à exigência de participação em atividades que melhorem sua possibilidade de inserção. Ao mesmo tempo, o serviço público de emprego deve realizar um esforço proativo para que os empregadores informem sobre as vagas disponíveis, de forma constante, para que estas informações não fiquem defasadas, considerando a volatilidade das vagas. Nesse sentido, o contato contínuo e permanente com os empresários, realizado por pessoal treinado, disponibilizando serviço de telefone, utilização de páginas na internet para captação de vagas, campanhas de sensibilização, suporte ao recrutamento e seleção, manutenção de informações atualizadas e políticas de treinamento, facilita a reintegração de trabalhadores ao mercado e incentiva a fidelização aos serviços de intermediação. Desta forma, também nos casos de demissão em massa, o serviço deve estar atento às informações e antecipar-se junto à empresa, para definir respostas adequadas, buscando eliminar ou reduzir as consequências negativas para os trabalhadores. (OCDE, 2007)

Quanto à participação de outros atores sociais, o documento afirma que esta participação amplia a capacidade de oferecer serviços mais especializados e com mais qualidade e gera informações sobre o mercado de trabalho, considerando que as diferentes formações dos atores contribuem para uma visão mais abrangente da política de trabalho e para a integração desta com as políticas assistenciais. A subcontratação, por exemplo, pode representar uma vantagem para a prestação dos serviços de emprego, tendo em vista a maior especialização dos serviços e um menor custo de provisão. Da mesma forma, a cooperação entre o serviço público de emprego e as organizações de benefícios sociais pode contribuir para facilitar a reintegração dos inativos no mercado de trabalho, prevenindo a dependência dos benefícios, ao associar políticas ativas do mercado de trabalho com seguridade social, oferecendo incentivos e oportunidades como condicionalidades dos benefícios.

Outra questão importante é a participação da iniciativa privada na provisão dos serviços de emprego. A eliminação do monopólio do serviço público de emprego pode ser um fator de melhoria do sistema, desde que haja controle e regulação das agências privadas. A realização da intermediação por meio de agências não estatais forçaria o serviço público de emprego a concorrer no mercado de colocação de curto-prazo, o que levaria a um aumento do fluxo de vagas, segundo a OCDE⁴. (OECD, 1994)

O relatório destaca um importante desafio para os serviços públicos de emprego que é equilibrar a intervenção precoce com seletividade, pois a manutenção de um serviço que siga os princípios descritos acima gera uma carga extra de trabalho para o próprio sistema, que pode comprometer sua eficiência. Da mesma forma, é preciso investir no quadro de pessoal, com políticas de valorização profissional e capacitação permanente, as quais podem ser pagas com a economia obtida em face aos melhores resultados na colocação. (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

2.4 Políticas de Emprego no Brasil

Ao contrário da Europa que atingiu o pleno emprego no período pós guerra e construiu um sistema de proteção social e do trabalhador, o Brasil encontrava-se em situação bem atrasada em relação às políticas de emprego. A heterogeneidade da inserção laboral da população economicamente ativa e as desigualdades regionais explicam parcialmente as dificuldades de implantação das políticas de emprego. O desenvolvimento do capitalismo foi tardio, bem como a constituição do mercado de trabalho, o que resultou na ausência de políticas de emprego. A existência de iniciativas para atender demandas pontuais e específicas foi uma constante da política de emprego no Brasil.

A criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), na década de 1940, foi um exemplo de ação para atender a demanda de capacitação da mão de obra da indústria e comércio. Os serviços são financiados com recursos dos empregadores, que também são os responsáveis pela organização e direção dos órgãos, atendendo às necessidades de educação profissional e tecnológica definidas pelos empresários.

⁴ Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Documento sobre emprego, 1994.

Outra iniciativa foi a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, constituído por contribuição compulsória do empregador, para casos de aposentadoria, invalidez, morte ou desemprego involuntário do empregado, substituindo a estabilidade no emprego por uma indenização financeira. A gestão do fundo tem participação dos trabalhadores e sua aplicação na construção civil incentiva a geração de empregos e traz rentabilidade. Mas como instrumento para coibir demissões imotivadas (com multa de 40% sobre o saldo do FGTS do trabalhador) não foi eficiente porque facilitou a dispensa sem justa causa e as empresas o utilizaram como mecanismo de redução de salários por meio da elevação da rotatividade. (ANDRADE, 2010; DIEESE, 2001).

Estas ações atingiam apenas os trabalhadores formais urbanos, deixando de fora os trabalhadores rurais e os trabalhadores da economia informal, que só recentemente tiveram políticas voltadas para melhorar suas condições de inserção. Assim, as políticas de emprego no Brasil contribuíram muito pouco para estruturar e organizar o mercado de trabalho, por serem medidas pontuais e pouco abrangentes, deixando grande contingente de trabalhadores sem proteção e o mercado de trabalho pouco regulamentado. Mas, ainda assim, o país se industrializou, constituiu um mercado de trabalho moderno e uma classe trabalhadora organizada, incorporando ao mercado de trabalho formal um grande número de trabalhadores, devido ao forte dinamismo da economia no período de 1950 a 1980. (MORETTO, 2007).

Mesmo sem uma política de apoio ao trabalhador, as condições favoráveis de crescimento da economia no período mencionado foram capazes de absorver a mão de obra disponível, mantendo o patamar de desemprego a níveis baixos. Neste contexto, um serviço público de emprego não se apresentava como uma necessidade para atender a demanda de mão de obra no país, em vista da industrialização.

Desta forma, em 1975, vinte anos depois da ratificação da Convenção n.º 88 da OIT entrar em vigência⁵, é criado o Sistema Nacional de Emprego do Brasil, o SINE. A principal finalidade da sua criação era promover a intermediação de mão-de-obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o País para atender os trabalhadores desempregados. O SINE tinha também como objetivos organizar um sistema de informações sobre o mercado de

⁵Decreto n.º 76.403, de 8 de outubro de 1975.

trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra, visando facilitar o seu planejamento, e buscar o ajuste entre a oferta e a demanda de mão de obra.

No Decreto de criação do SINE, é conferida ao Ministério do Trabalho a competência para definir as prioridades das áreas a serem abrangidas pelo Sistema, estabelecer os programas necessários a sua implantação e as normas administrativas e técnicas para o seu funcionamento. O órgão central, responsável pela coordenação e supervisão das atividades do SINE era o Ministério do Trabalho, por meio da Secretaria de Empregos e Salários. Os órgãos setoriais eram as agências e serviços de emprego. As organizações regionais, as agências, postos, balcões e núcleos de emprego, públicos e privados do país também eram parte integrante do sistema.

A implantação do SINE no país foi lenta e apenas em 1979 alcançou todos os estados, atendendo prioritariamente os objetivos de desenvolvimento do II PND⁶, com foco nas ações que tivessem maior possibilidade de absorção de mão de obra. O financiamento das ações vinha de recursos do FAD⁷ e de parcerias com os governos estaduais para a estrutura de atendimento. Por depender dos recursos que estes disponibilizassem, a implantação do serviço foi descentralizada e focada na intermediação de mão de obra, deixando as demais funções do sistema reduzidas a ações pontuais. Apesar da criação do SINE atender a Convenção n.º 88 da OIT, o decreto de criação não previu os conselhos consultivos, com participação dos trabalhadores e empregadores, restringindo a participação e o controle social.

Nesta primeira década, o SINE consolidou-se e expandiu suas atividades, aumentando o número de atendimentos e de colocações. A partir de 1982, no entanto, há uma grande instabilidade e descontinuidade nas ações do SINE, com a desarticulação do sistema e das equipes e perda do conhecimento e experiência acumulados no período. O atendimento tornou-se precário, refletindo nos resultados da política.

Embora a lei do seguro desemprego tenha sido editada em 1986, as exigências para fazer jus ao mesmo restringiam o acesso ao benefício. Foi a Constituição Federal de 1988 que,

⁶Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado pelo governo brasileiro em 1974, utilizando empréstimos externos para financiar os investimentos nos setores de insumo básico e energia, com recursos de empréstimos externos, de forma a finalizar o processo de substituição de importações. (MORETTO, 2007.)

⁷Fundo de Assistência ao Desempregado. Lei 4.923, de 23 de dezembro de 1965.

definindo a forma de financiamento das políticas de emprego, especialmente o seguro desemprego, tornou possível a implantação das políticas de emprego no país.

Assim, somente a partir da década de 1990, as políticas de emprego passam a ter evidência como política de governo, devido ao desenvolvimento tardio do capitalismo e, conseqüentemente, do mercado de trabalho nacional, e à grave situação de desemprego no país. As políticas de emprego existentes até então atendiam demandas específicas e alcançavam uma parte limitada da classe trabalhadora. (MORETTO, 2007)

O marco inicial para a constituição do sistema público de emprego foi a aprovação da Lei 7.998⁸, em 1990, regulamentando o seguro desemprego e instituindo o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT⁹ – para custear o seguro desemprego e o abono salarial, bem como programas de desenvolvimento econômico, e o CODEFAT (Conselho Deliberativo do FAT), órgão colegiado e deliberativo, com representação tripartite e paritária do governo, trabalhadores e empregadores, responsável pela definição das diretrizes da política de emprego no país e pela gestão do fundo.

A regulamentação do seguro desemprego aprimorou o programa com a incorporação da intermediação de mão de obra e da qualificação profissional para os requerentes. As restrições para receber o seguro foram reduzidas, favorecendo assim os trabalhadores mais vulneráveis, com menores salários e pior inserção laboral; os valores do benefício foram revistos e foi criado um teto para aqueles que ganhavam acima de cinco salários mínimos. A comprovação de tempo de trabalho também foi alterada, permitindo o acesso dos trabalhadores com vínculos mais instáveis, de alta rotatividade. Estas mudanças provocaram um grande aumento do número de trabalhadores segurados e da cobertura do programa, e acabaram por trazer problemas para a sua operacionalização, causados pelo excesso de instituições envolvidas no processo de habilitação e pagamento sem uma coordenação central, pelo desconhecimento da legislação por parte tanto dos empregadores quanto dos empregados, que preenchiam as solicitações com erros, pela precariedade da rede de

⁸ Lei n.º 7998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

⁹ A receita do FAT é proveniente da arrecadação do PIS/PASEP, de receitas financeiras das transferências do BNDES e depósitos especiais, das multas e juros recebidos e outras receitas que a lei determine. Uma particularidade deste fundo é ser constituído de aplicações financeiras e de custeio, e não ter uma vinculação muito rígida entre os usos e as fontes, e também não depende do fluxo da arrecadação. Isto o torna estável e permite sua utilização de várias formas complementares para as políticas de emprego.

atendimento do SINE, além de dificuldades na própria empresa responsável pela sistematização das informações. Para superar estes entraves, o Ministério do Trabalho autorizou a Caixa Econômica Federal, que já atuava como agente pagador, a realizar também o atendimento aos trabalhadores, desafogando a rede SINE. (MORETTO, 2007)

Também foram previstos recursos do FAT para os postos de atendimento SINE, a fim de realizarem a intermediação dos trabalhadores beneficiários do seguro desemprego. Entretanto, como não havia um planejamento nacional do sistema, o repasse de recursos para os Estados não acontecia de forma regular. Assim, em 1993, o Codefat definiu critérios de desempenho visando a racionalização da gestão dos recursos, com base na priorização das ações de intermediação de mão de obra, reciclagem profissional, informações sobre o mercado de trabalho, além do seguro desemprego; na definição de valores unitários para o custeio das atividades; e determinação de mínimo e máximo de recursos por unidade da federação. (MORETTO, 2007).

No ano seguinte, a legislação foi novamente alterada, dando ao Codefat poderes para prorrogar o pagamento do seguro desemprego em caso de necessidade, o que permitiria uma gestão mais flexível da política de emprego. Outro ponto importante foi a ampliação do atendimento da intermediação, estendida agora para todos os trabalhadores, não só os requerentes do seguro desemprego. Isto possibilitou a ampliação da estrutura do SINE e melhorou a qualidade do atendimento, ao mesmo tempo em que o país entrava em um período de recessão e desestruturação do mercado de trabalho, com aumento das inserções precárias: por conta própria, assalariado sem registro em carteira e emprego doméstico.

O próprio Ministério do Trabalho via o desemprego crescente como um problema de ajuste do mercado de trabalho e inadequação da força de trabalho aos novos requisitos impostos pela reestruturação produtiva em curso, portanto, seria resolvido com políticas que afetassem a oferta e a demanda de mão de obra. Baseado em diagnóstico dos países desenvolvidos feito pela OCDE, implantou o Plano Nacional de Formação Profissional – Planfor – com a finalidade de aumentar a empregabilidade dos trabalhadores e reduzir o desemprego. O Planfor tinha a meta de qualificar e requalificar 20% da PEA em quatro anos, e sua estratégia de implementação dividiu-se em dois eixos. O primeiro foi estabelecer convênios com as secretarias estaduais de trabalho, com a participação das comissões estaduais e municipais de emprego, para os Planos Estaduais de Qualificação - PEQ. O

segundo eixo foi a mobilização e articulação da rede de educação profissional, criando parcerias para a execução das ações de qualificação – Parcerias Nacionais e Regionais - PARC. Entretanto, apesar do esforço, os resultados não foram bons, com baixo índice de colocação dos trabalhadores egressos dos cursos.

Alguns dos problemas encontrados foram:

“pouca integração com as demais políticas de emprego; desarticulação em relação às políticas públicas de educação; fraca participação da sociedade civil por meio das comissões; ausência de uma sistematização teórico metodológica mais efetiva; proposta pedagógica centrada em habilidades e competências, em cursos de curta duração e sem uma concepção de desenvolvimento integral do trabalhador como ser humano; mecanismos de gestão pouco transparentes.”(ANDRADE, 2010)

A qualificação profissional teve grande visibilidade da década de 1990, mas outras políticas também tiveram papel importante para o desenvolvimento do sistema público de emprego brasileiro. O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER - foi criado em 1994, por resolução do Codefat, para incentivar a geração de empregos via concessão de crédito para micro e pequenos empreendimentos, associações e cooperativas, empreendedores individuais, entre outros. Atendendo aos setores formal e informal da economia, o programa abriga um conjunto de linhas de crédito para investimento e custeio, com juros baixos, aliado à capacitação, à prestação de assistência técnica e ao acompanhamento dos empreendimentos. A utilização dos recursos do programa foi condicionada à instituição das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, tripartites e paritárias, envolvendo a sociedade civil organizada na definição das diretrizes e no acompanhamento das ações. (DIEESE, 2001)

No ano seguinte, o programa foi estendido ao setor rural, com a criação do PROGER Rural e do PRONAF (Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar). Outras linhas de financiamento foram sendo instituídas, para ampliar os públicos-alvo, como os programas Proemprego, Protrabalho, Programa de Microcrédito Produtivo Popular, BNDES Trabalhador, BNDES Solidário e bancos do povo.

Um limite importante para o programa é a exigência de garantias por parte dos agentes financeiros (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal), visto que o risco de inadimplência era alto, dificultando o acesso daqueles que mais precisavam do crédito. (DIEESE, 2001)

Mesmo com tantos programas e políticas implementadas no país, podemos notar que o debate sobre a construção de um sistema público de emprego só se torna tema relevante no Brasil quando a economia já perdeu o dinamismo e o mercado de trabalho perde a capacidade de gerar postos de trabalho, acrescentando ao grande contingente de trabalhadores na informalidade o desemprego em massa. O considerável aumento da taxa de desemprego é parcialmente explicado pelo baixo crescimento econômico, entretanto, outros fatores também contribuíram para esse quadro, dentre eles a abertura econômica, que possibilitou a introdução de novas tecnologias nas áreas de comunicação, de automação e processamento de dados. Essas tecnologias provocaram uma reorganização setorial da economia e das empresas, gerando movimentação dos trabalhadores entre setores e firmas e, produzindo um aumento do desemprego que atingiu principalmente os trabalhadores mais jovens e aqueles com menor escolaridade. Além disso, a queda brusca da inflação a partir do Plano Real, em 1994 colocou em evidência resultados operacionais negativos de algumas empresas, que ficaram insustentáveis no novo contexto de estabilidade, afetando a estrutura produtiva e dos empregos. (MORETTO, 2007)

Também neste período, o mercado de trabalho sofreu uma reestruturação, com o crescimento do setor terciário, aumento da informalidade nas relações de trabalho e dos níveis de desocupação, com a precarização dos postos de trabalho e estagnação relativa dos rendimentos médios. Houve alterações significativas na legislação trabalhista¹⁰, dando maior flexibilidade à contratação e à demissão. Conforme Cardoso Jr., o “aprofundamento da heterogeneidade do mercado de trabalho (...) sinaliza uma situação de deterioração das condições de inserção ocupacional para a maior parte da classe trabalhadora no Brasil”. (CARDOSO JR., 2001, p. 42) Tudo isso contribuiu para que as políticas de emprego implementadas fossem insuficientes tanto para reduzir o desemprego como para avançar outros objetivos.

2.4.1 O século XXI

Se a década de 1990 foi difícil para a classe trabalhadora, o novo século trouxe esperanças de avanços. Já no ano 2000 o nível de emprego teve uma significativa melhora,

¹⁰ Lei das cooperativas, instituição de contratos por prazo determinado e em tempo parcial, banco de horas, entre outros institutos que alteraram as relações de trabalho.

apesar de não haver recuperação dos rendimentos. Em 2001 e 2002 temos retrocesso nos indicadores, mas após 2003, a economia apresenta crescimento expressivo, refletindo no mercado de trabalho que foi capaz de incorporar grande contingente de trabalhadores com carteira assinada. (DIEESE, 2001; MORETTO, 2007)

Em 2003¹¹, foram introduzidas mudanças significativas nas políticas de emprego. O CODEFAT definiu uma nova institucionalidade para o sistema público de emprego e convocou a sociedade para debater a construção de um sistema público de trabalho, emprego e geração de renda, ampliando o escopo do termo “política de emprego”. Foram realizados dois congressos nacionais e cinco regionais. O II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), em 2005, estabeleceu as novas diretrizes para a concretização de um sistema público de emprego, regido pelos princípios da descentralização das ações, da democratização da gestão, do controle social e da integração entre as políticas. A finalidade do sistema é “favorecer a inserção produtiva dos trabalhadores, a colocação no mercado de trabalho formal e a qualificação social e profissional.” (Brasil, 2006).

A resolução n.º 466/2005 do Codefat consolidou as definições do II Congresso e reestruturou o sistema público de emprego, instituindo o Plano Plurianual Único como instrumento de gestão das políticas, baseado no conceito de territorialidade e reforçando a descentralização, com a possibilidade de celebração de convênio diretamente com os municípios com mais de 300 mil habitantes. Para não haver sobreposição de ações, os municípios devem ter seu Plano Plurianual de Emprego, Trabalho e Renda aprovado pela Comissão Municipal de Emprego (CME) e pelo respectivo Conselho Estadual e deve ser incorporado ao Plano Plurianual Estadual de Emprego, Trabalho e Renda.

Esta resolução também fez modificações no âmbito da qualificação profissional, criando o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, que se constitui de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQ – e Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQ. As principais alterações foram a ampliação da carga horária dos cursos, a focalização em grupos vulneráveis (jovens, mulheres, desempregados), a integração com os programas do sistema público de emprego e a articulação com as demais políticas sociais. (IPEA, 2006).

¹¹ Resolução 333/2003 do Codefat.

Quanto às políticas voltadas para a juventude, em 2003 foi criado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude (PNPE), para inserção dos jovens entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade no mercado de trabalho formal. O programa foi financiado com recursos da União. Os requisitos de participação incluíam a condição de desempregado sem experiência de vínculo formal, ensino médio incompleto e renda familiar per capita de até meio salário mínimo, visando atingir a parcela mais vulnerável da juventude. O programa não teve muita aceitação pelos empresários, que receberiam incentivos monetários para contratar os jovens inscritos via SINE, e não durou muito tempo. Entretanto, as ações de qualificação social e profissional continuam a ser realizadas no novo programa, o ProJovem Trabalhador, que visa preparar o jovem para a inserção no mercado de trabalho e para atividades de geração de renda, por meio de ações de elevação de escolaridade e de qualificação social e profissional. Seu público alvo são os jovens desempregados de 18 a 29 anos cuja renda per capita seja de até meio salário mínimo, excluídos da escola e da formação profissional. Os participantes recebem uma bolsa condicionada à frequência nas atividades. O programa atual unificou os vários programas existentes¹² em dois eixos, o Consórcio Social da Juventude e o Juventude Cidadã. Foi prevista também a reserva de vagas para jovens com deficiência.

Em 2004, teve início a política para o desenvolvimento da economia solidária no Brasil, que consiste em programas de crédito específico, com fundo de aval solidário e juros subsidiados, assistência técnica, criação e manutenção de mercados, políticas de incentivo à comercialização, bem como a definição de um marco legal e de tributação diferenciada.

As principais linhas de ação desta política são “a organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; a formação e assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; o fomento às finanças solidárias (...); e a elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado.” (MTE, 2012). A estruturação da política inclui o estímulo à institucionalização nas três esferas; a formação de formadores e gestores; a construção de uma estratégia de desenvolvimento local baseada na economia solidária; e o mapeamento da economia solidária para o Sistema de Informações em Economia Solidária. (MTE, 2012)

¹²Agente Jovem, Projovem, Saberes da Terra, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (Consórcio Social da Juventude e CSJ) e Escola de Fábrica.

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO - foi criado em 2005 para incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito e de apoio técnico às instituições. O programa é direcionado ao financiamento de atividades produtivas de pequeno porte, de pessoas físicas e jurídicas, com metodologia baseada no relacionamento direto com o público, no local onde é executada a atividade econômica. O programa conta com recursos do FAT e com parcela dos recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito¹³, e é operacionalizado por vários agentes financeiros¹⁴, de acordo com a fonte de recursos.

2.4.2 Desafios para o sistema público de emprego do Brasil

O sistema público de emprego no Brasil tem muitos desafios a ser enfrentados para ser efetivamente um sistema. Os principais são a falta de integração das políticas e dos atores, a descontinuidade dos recursos, a desarticulação dos programas e a baixa capacidade de gestão de alguns atores do sistema. Vários autores (MORETTO, 2007; Brasil, 2006; DIEESE, 2001) apontam alguns desafios e possíveis caminhos para o aperfeiçoamento do sistema.

Sobre a intermediação de mão de obra, esta deve ser integrada à qualificação profissional e ao seguro desemprego, para permitir que o trabalhador, ao buscar o sistema para receber seu benefício, seja encaminhado para a qualificação profissional e ou para oportunidades de trabalho disponíveis, reduzindo o tempo e o custo de procura, aumentando as chances de encontrar uma colocação. O sistema também seria mais eficaz no atendimento das demandas de qualificação profissional do mercado de trabalho.

O programa seguro desemprego, embora tenha incluído trabalhadores de outros segmentos como o pescador artesanal que estivesse impedido de trabalhar por causa da

¹³ Art. 1º da Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003. Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, e dá outras providências.

¹⁴ Com os recursos do FAT, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES (instituições financeiras oficiais de que trata a Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990); com a parcela dos recursos de depósitos à vista, os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal.

decretação de defeso (1992), o trabalhador doméstico, desde que o empregador recolhesse o FGTS (2001), e o trabalhador libertado de condição análoga a de escravo (2003), ainda não alcança grande parcela da população que possui vínculos precários, bem como trabalhadores no setor informal, que não atendem os requisitos para recepção do seguro. (IPEA, 2006)

As informações sobre o mercado de trabalho, obtidas por meio das pesquisas financiadas com recursos do FAT, não são efetivamente utilizadas na formulação de diagnósticos e de políticas de trabalho e emprego. A dimensão do território nacional, a diversidade de contextos sociais, culturais e econômicos, inclusive em relação ao mercado de trabalho, são impeditivos para a elaboração de uma política nacional única. É preciso regionalizar o diagnóstico e as políticas, com uma descentralização mais incisiva, dando maior autonomia aos gestores locais em relação à implementação da política de emprego e renda.

Ao mesmo tempo, a política de emprego deve ser articulada com as políticas de assistência social, funcionando como porta de saída para os programas de transferência de renda, e também com as políticas de educação, associando programas de elevação de escolaridade aos programas de qualificação e formação profissional, para proporcionar aos trabalhadores melhores chances de inserção no mercado de trabalho.

Os programas de crédito precisam ser associados aos programas de capacitação, para melhorar a capacidade de gestão dos tomadores de empréstimos, reduzindo o índice de mortalidade das pequenas empresas, com o incremento da qualidade da produção de bens e serviços. Para melhorar o sistema é preciso garantir o financiamento, permitindo continuidade aos programas, aprimorar a legislação, incorporando produtos e serviços bancários, criar redes e cooperativas de micro crédito para obter ganhos de escala.

Outra questão recorrente é a superposição de programas e políticas em um mesmo território. Neste sentido, o II Congresso avançou, definindo o princípio da territorialidade, para que não haja sobreposição de ações dos entes federados em um mesmo local. Por exemplo, em Belo Horizonte existem programas municipais, estaduais e federais de qualificação profissional. Para não haver sobreposição, as ações são distribuídas para diferentes públicos, ou seja, cada programa de qualificação tem um espaço de atuação que não se sobrepõe ao outro, embora tenham ainda algumas arestas para acertar.

Para garantir maior transparência e controle social, os conselhos municipais e estaduais de trabalho devem ser fortalecidos, com a capacitação dos conselheiros e a institucionalização destas instâncias. Já houve um avanço neste sentido com a inclusão de cláusula no convênio do Ministério do Trabalho e Emprego exigindo a aprovação dos planos por estes conselhos, em cada esfera da federação, mas ainda não é uma realidade em todo o país.

Outro ponto chave é a existência de uma política de recursos humanos para os trabalhadores do sistema, que incentive a formação permanente e a estabilidade, aumentando a eficiência e a eficácia dos serviços prestados, reduzindo o alto índice de rotatividade.

A economia solidária como alternativa para a geração de renda para aqueles que estão fora do mercado formal de trabalho, apresenta dois importantes desafios. O primeiro é a mobilização das pessoas para o trabalho coletivo e a aprendizagem dos princípios cooperativos, que requer tempo e investimento. O segundo desafio é a sustentabilidade econômica dos empreendimentos, dada a escassez de recursos financeiros, falta de capacitação em gestão, dificuldades de acesso ao crédito e problemas de comercialização.

O II Congresso Nacional do SPTER, em 2006, foi um marco importante na construção do sistema público de emprego no Brasil, definindo diretrizes para que seja um sistema integrado, descentralizado, participativo, transparente, sustentável e eficiente. Ainda restam muitos entraves para sua efetiva implantação, que devem ser discutidos e revistos tanto pelo MTE quanto pelo Codefat e demais instâncias do sistema, procurando aprimorar as políticas e tornar o mercado de trabalho mais inclusivo e igualitário.

3 INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

O objetivo deste capítulo é mostrar com mais detalhes o serviço de intermediação de mão de obra como uma política pública de emprego, iniciando com a descrição dos seus aspectos mais gerais e sua importância para o mercado de trabalho. Na próxima seção, descreveremos a intermediação de mão de obra em países selecionados, desde sua implantação até os dias de hoje, considerando que cada país segue sua própria trajetória, definida de acordo com o contexto histórico, cultural, social, econômico. Em seguida, trataremos da intermediação no Brasil, retomando a história desta política e sua evolução, apresentando também alguns exemplos de serviços desenvolvidos em estados da federação.

3.1 Descrição da intermediação de mão de obra

O serviço de intermediação consiste basicamente na captação de vagas de emprego junto aos empregadores, no cadastro de trabalhadores demandantes de uma ocupação e no cruzamento destas informações a fim de encaminhar os trabalhadores para as vagas cujo perfil seja compatível com sua formação, capacitação e experiência. Este serviço é orientado pela política de emprego mais geral, sendo desenhado de acordo com os objetivos desta política. Assim, se a conjuntura requer uma ênfase no atendimento às demandas das empresas, o foco do serviço será na seleção de trabalhadores e na assessoria aos empregadores. Se a ênfase recair sobre a necessidade de auxiliar os trabalhadores a conseguir uma colocação, o atendimento será voltado para preparar os trabalhadores e persuadir os empregadores a contratá-los, atuando sobre sua empregabilidade. (MORETTO, 2007)

O resultado da intermediação é a colocação do trabalhador no mercado e este processo pode ser iniciado pelo lado da oferta ou da demanda. Pelo lado da oferta, o empregador oferece a vaga de emprego na agência, pessoalmente, por telefone, carta, internet ou pelo serviço de captação. O atendente da agência cadastra a empresa. Se a mesma não for registrada, codifica a vaga de emprego de acordo com o código de ocupação do país e negocia os requisitos da vaga, para então proceder à inclusão da mesma no banco de dados do sistema. A divulgação das vagas pode ser feita por vários meios e é imprescindível para que os trabalhadores tenham acesso às informações sobre elas. Assim que a vaga fica disponível no sistema, o setor responsável faz uma busca por trabalhadores cadastrados que atendam aos

requisitos da vaga, entra em contato com eles e, se houver interesse, encaminha-os para a empresa. Esta realiza os testes e entrevistas e avisa o serviço sobre o resultado. Se o trabalhador for contratado, a vaga sai do sistema; caso contrário, continua disponível. Também pode ser feita uma negociação com o empregador para adequar melhor os requisitos da vaga ao perfil dos trabalhadores cadastrados. O setor responsável lança o resultado do encaminhamento na ficha do trabalhador, informando se ele continua disponível ou se foi contratado.

No processo de colocação que se inicia pelo lado da demanda, o trabalhador procura a agência de emprego, que o informa sobre o serviço e o encaminha ao setor de cadastro. O atendente cadastra o trabalhador, registrando sua ocupação, experiências, qualificações e pretensões profissionais. Se ele estiver disponível para o trabalho, pode utilizar o autoatendimento, se houver; caso contrário, o atendente pesquisa no banco de dados a existência de vagas cujo perfil seja compatível com as qualificações e pretensões do trabalhador e, caso encontre uma ocupação adequada, encaminha o trabalhador para a empresa, onde este deve comparecer para entrevista e seleção. Se não encontrar uma vaga compatível, o trabalhador tem sua ficha arquivada no sistema e continua disponível para ser contratado. Em alguns países, o serviço pode encaminhar o trabalhador para o setor de orientação profissional. Neste setor, o trabalhador é entrevistado, recebe informações sobre a ocupação que ele demanda e seu perfil é analisado. Caso seja necessário, o trabalhador pode ser encaminhado para a qualificação profissional antes de ser intermediado para um emprego.

Para que o processo de intermediação funcione bem, adequando a oferta e a demanda de emprego e cumpra seu papel de organizar e tornar transparente o mercado de trabalho, é preciso que alguns requisitos sejam atendidos. Primeiramente, a organização do serviço deve ser feita levando em conta as características do mercado de trabalho onde se insere, como o perfil dos trabalhadores, o tipo de inserção predominante e os setores econômicos mais ativos, adequando o serviço ao público que será atendido. Além disso, é preciso que o serviço disponha de um banco de dados com informações sobre o perfil dos trabalhadores, com sua trajetória profissional, qualificações e pretensões, e o perfil das vagas oferecidas, com a descrição das atividades, salário e condições de trabalho. O cadastro dos empregadores auxilia na captação de vagas, possibilitando uma relação mais constante com os ofertantes de vagas. O código de ocupações também é muito importante para a atividade de intermediação porque propicia uma linguagem comum entre os empregadores e o serviço de intermediação, bem

como fornece informações sobre as características das ocupações e descreve as tarefas que devem ser executadas, indicando também os requisitos para seu exercício e os instrumentos utilizados para o trabalho. (MORETTO, 2007)

O uso das tecnologias de comunicação e informação contribui para a modernização do serviço de intermediação. A informatização torna mais ágil o cruzamento dos perfis dos trabalhadores e das vagas, simplificando o trabalho e dando mais rapidez ao atendimento, bem como permite o autoatendimento, por meio de totens ou da internet, descongestionando as agências de atendimento e proporcionando informações mais precisas sobre o serviço de intermediação. Por exemplo, por meio de relatórios de colocação é possível verificar quais as ocupações mais demandadas e assim planejar a qualificação profissional.

Para que o serviço seja prestado, é necessário que os trabalhadores e os empregadores procurem o serviço. Assim, a divulgação das atividades e das oportunidades de emprego torna-se fundamental para o alcance dos objetivos de colocação. Para a captação de vagas é importante que a agência de emprego tenha uma postura ativa, fazendo o levantamento de possíveis postos de trabalho, por meio de assessoria às micro e pequenas empresas, que não têm um setor de recursos humanos, bem como realizando a seleção ou pré-seleção dos candidatos. No caso de empresas que demandam grande contingente de trabalhadores, o serviço de intermediação pode fazer todo o processo seletivo, elevando as chances de sucesso dos empreendimentos. Para o setor informal, a assessoria do serviço público de emprego pode constituir um canal entre este setor e o sistema público de emprego, colhendo informações para subsidiar a política de fomento ao empreendedorismo e apoio à formalização. (MORETTO, 2007)

Alguns tipos de trabalhadores como pessoas com deficiência e trabalhadores temporários demandam um atendimento diferenciado. No primeiro caso, é importante o conhecimento da legislação que regulamenta o trabalho das pessoas com deficiência. O atendimento deve ser feito de modo a analisar as possibilidades de inserção laboral de acordo com as capacidades do trabalhador. A captação de vagas para este público requer um cuidado do agente captador em auxiliar o empregador no sentido de descrever com clareza as atividades que serão desempenhadas e as condições de trabalho, se existe acessibilidade, e que tipo de deficiência é compatível com a ocupação. No segundo caso, como as vagas para trabalho temporário em geral demandam rapidez e o serviço de intermediação conta com um

cadastro de trabalhadores que podem ser encaminhados com presteza, deve-se fazer a divulgação e convocação dos candidatos, encaminhando-os ao empregador, o que facilita a contratação para a empresa e para os trabalhadores.

Um terceiro público para o qual pode ser feito atendimento diferenciado são os aspirantes aos cargos de direção e gerência, que exigem uma seleção mais apurada e não apenas o cruzamento de dados do sistema. É preciso entrevistas e testes e o serviço de intermediação pode realizar este atendimento, considerando também que este público tem maior mobilidade geográfica.

Por fim, com esta exposição, podemos afirmar que o serviço de intermediação não envolve apenas a colocação no mercado de trabalho a partir do cruzamento de dados do sistema, mas um complexo conjunto de ações relacionadas entre si, que concorrem para a organização do mercado de trabalho e sua regulação. O serviço de intermediação tem o papel de centro de referência tanto para o trabalhador quanto para o empregador em relação às políticas de emprego, funcionando como uma porta de entrada para o sistema público de emprego. (MORETTO, 2007)

Esta é uma descrição básica do serviço de intermediação de mão de obra e cada país realiza esta atividade de acordo com o seu sistema público de emprego. Veremos a seguir alguns exemplos de serviços de intermediação realizados por países industrializados, com vistas a ter um parâmetro para classificar o serviço público de intermediação do Brasil.

3.2 A intermediação de mão de obra em países da OCDE

Como visto no capítulo anterior, os serviços de emprego dos países capitalistas avançados passaram por mudanças significativas a partir da década de 1970 até a década de 2000, quando as diretrizes da OCDE foram incorporadas pela maioria dos países. A intermediação de mão de obra em sua função de colocação não mudou estruturalmente, mas incluiu novas ações com vistas a integrar as políticas de emprego e a exercer maior controle sobre os trabalhadores, especialmente os receptores do seguro desemprego e de benefícios da assistência social, de acordo com a estratégia de ativação.

Descreveremos nesta seção o serviço de intermediação em países selecionados, para demonstrar a similitude das estratégias adotadas, ainda que cada um deles tenha buscado adequar-se à sua realidade econômica e social. Embora tenham seguido trajetórias diferentes, acabaram por aproximar-se do modelo de serviço preconizado pela OCDE.

Um dos países pioneiros no serviço de intermediação é a Inglaterra, que em 1909 instituiu agências de emprego em todo o país, com o objetivo de organizar o mercado de trabalho, para que o excesso de mão de obra não prejudicasse os trabalhadores, e de acelerar a passagem de uma ocupação para outra. Na década de 1970, ocorrem reformas para modernização do serviço. Foi criada uma comissão tripartite, com representação de trabalhadores, empregadores e governo para supervisionar as atividades e feita a separação dos serviços de apoio ao emprego da qualificação profissional. A criação dos Jobcentres foi a grande novidade, concentrando em um só local todas as ações do serviço público de emprego. A partir de então, as vagas captadas aumentaram, o serviço de aconselhamento foi aprimorado com o treinamento dos conselheiros e foram criados programas específicos para públicos mais vulneráveis. Além disso, implantou-se o serviço de autoatendimento, facilitando as consultas dos trabalhadores. (MORETTO, 2007).

Nas décadas de 1980 e 1990, novas mudanças foram necessárias, devido ao elevado nível de desemprego e à crise econômica. Assim, o serviço passou por outra reestruturação, com a transformação do órgão responsável em agência executiva, com maior autonomia, integrando a rede de Job Centres com a rede de benefícios num único sistema. Depois de várias alterações no sistema público de emprego, a intermediação hoje é realizada de forma integrada aos demais serviços, sendo a porta de entrada para as políticas de emprego e também uma ferramenta de acompanhamento dos beneficiários do seguro desemprego e da assistência social, para verificar se estão cumprindo os requisitos de busca ativa de emprego. Para auxiliá-los nesta busca, são oferecidos os serviços de aconselhamento e orientação profissional. A maioria dos trabalhadores demandantes de emprego não necessita de apoio especial, que é reservado aos trabalhadores mais vulneráveis – desempregados de longo tempo, jovens e pais sozinhos - que são atendidos por meio de parcerias com entidades públicas e privadas. As agências possuem autonomia para realizar as atividades e são acompanhadas por meio de metas pactuadas com a Secretaria de Trabalho. Os Job Centres também possuem totens para autoatendimento (jobpoints), para que o trabalhador faça a pesquisa de vagas, podendo imprimir o resultado, e cabines telefônicas abertas (warmphones),

para ligar gratuitamente para os centros de emprego, entidades que atuam na qualificação profissional e mesmo para empregadores.

Na França, o serviço público de emprego é organizado bem mais tarde, a partir da década de 1940. A opção francesa é pela descentralização das políticas, sendo que cada serviço é executado por uma agência diferente. A intermediação é feita pela Associação Nacional para o Emprego, que tem o monopólio do serviço, atendendo os trabalhadores e os empregadores, e provendo serviços especializados de aconselhamento. Também é nessa unidade que os trabalhadores são encaminhados para a qualificação e orientação profissional, caso seja necessário. Embora o serviço seja estendido a todos, existem agências especializadas voltadas para colocação de executivos, jovens, pessoas com deficiência e os chamados clubes de demandantes, que são jovens recém-formados. O Programa de Ação Personalizada para um Novo Começo consiste no acompanhamento individual e contínuo do trabalhador por um conselheiro, por meio de entrevistas nas quais são definidas estratégias para conseguir novo emprego. Pelo lado da demanda, a agência auxilia os empregadores no recrutamento e seleção, fazendo parcerias com os demais órgãos do sistema público de emprego e prestando assessoria a prefeituras e entidades, por meio de técnicos. Seus funcionários pertencem ao quadro efetivo do estado e a maioria trabalha diretamente com o atendimento. (MORETTO, 2007)

Todos os trabalhadores que procuram emprego devem ser registrados na Associação, que também monitora os beneficiários do seguro desemprego, acompanhando sua trajetória e encaminhando-os para formação e aconselhamento quando preciso. A inscrição no sistema deve ser feita pessoalmente, tanto na Associação como nas entidades conveniadas, como prefeituras e outras instituições públicas, que devem seguir os princípios de gratuidade, constância e equidade de tratamento. O sistema de gestão da intermediação é informatizado e as vagas captadas são divulgadas na mídia e outros meios.

As “Maisons de L’emploi” são as atuais agências de emprego, que foram instituídas por meio de convênio com o setor privado e devem seguir as diretrizes nacionais para prover atendimento de qualidade. O objetivo das Maisons é aumentar a eficiência do sistema e para isso elas têm mais autonomia na estruturação das agências e na organização dos serviços.

Uma configuração de serviço público de emprego diferente é adotada pelos Estados Unidos, marcada pela descentralização. No final do século XIX já existiam escritórios para a intermediação, mas o sistema atual foi constituído em 1933, por meio de parceria entre os estados e o governo federal. No período pós-guerra, foram introduzidas alterações no serviço para atender públicos que necessitavam de uma atenção especial: jovens, idosos e pessoas com deficiência, incluindo no rol de atividades as informações sobre o mercado de trabalho e o aconselhamento profissional. (MORETTO, 2007).

Muitas alterações foram feitas no serviço de intermediação nas décadas seguintes. Em 1962, a ampliação dos serviços prestados foi acompanhada da mudança do foco na inserção laboral para a “educação de segunda chance” dos trabalhadores com baixa escolaridade. Na década seguinte, foi acentuada a descentralização das ações, enfraquecendo os serviços estaduais. Já no final dos anos 1980, a ênfase na qualificação profissional, que era a principal política de emprego, foi reduzida, e o foco da política voltou-se para a integração das ações do serviço público de emprego, reduzindo os custos e aumentando a capacidade de atendimento.

Na década de 1990, a intermediação de mão de obra voltou a ser integrada ao seguro desemprego, provendo serviços de apoio aos beneficiários na busca de novo emprego. Em 1994, foi iniciado o projeto dos One-stop Centers, centros integrados de atendimento, que refletiam a nova orientação da política de emprego. A Lei de Investimento na Força de Trabalho, de 1998, confere ao governo federal a coordenação do sistema público de emprego e os serviços são executados nos estados pelos One-Stop Centers. O serviço foi ampliado, contando com tipos de atendimento diferentes, conforme o nível de qualificação e vulnerabilidade dos trabalhadores. Para os que possuem maior dificuldade de inserção, são oferecidos acompanhamento e aconselhamento, além de poderem ser encaminhados para a qualificação profissional.

A administração do seguro desemprego e da intermediação no nível federal é feita por órgãos diferentes, dificultando a integração destas políticas, e os estados replicam esta divisão. Outro ponto importante é o elevado grau de informatização do sistema e das relações com os usuários, que podem solicitar o seguro desemprego, por exemplo, pela internet. Não há obrigatoriedade de inscrição na intermediação para os beneficiários do seguro desemprego, o que torna estas políticas menos articuladas. (MORETTO, 2007).

Com esta descrição dos serviços de intermediação de mão de obra nestes três países, podemos ver que, embora cada país tenha estruturado seu sistema de emprego de uma maneira peculiar, estes serviços foram modificados ao longo do tempo, especialmente nas duas últimas décadas, para adequar-se às diretrizes da OCDE. Assim, é compreensível que as semelhanças na intermediação sejam mais acentuadas que as diferenças, que são mais concentradas nos meios de execução da política do que no seu arcabouço.

3.3 A Intermediação de Mão de Obra no Brasil

Enquanto o serviço público de emprego dos países de capitalismo avançado existe desde o início do século XX, no Brasil este processo de desenvolvimento do sistema público de emprego se iniciou tardiamente. A intermediação de mão de obra só é assumida como política pública de emprego efetivamente a partir da criação do SINE em 1975, que pode ser considerado como o início do serviço público de emprego.

O SINE foi instituído por decreto para atender uma demanda limitada no espaço e na abrangência: a intermediação dos trabalhadores urbanos assalariados no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Financiado com recursos federais e estaduais, por meio de convênio do Ministério do Trabalho com os governos estaduais, o SINE foi sendo implantado de acordo com as demandas destes governos, dependendo também da capacidade de financiamento e de gestão de cada unidade da federação.

Conforme exposto no capítulo 2, a principal finalidade da criação do SINE foi implantar a intermediação dos trabalhadores desempregados, de modo descentralizado, levando os serviços e agências de colocação para todas as unidades da federação. Outros objetivos eram organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra, visando facilitar o seu planejamento, e buscar o ajuste entre a oferta e a demanda de mão de obra. Nos primeiros anos de sua existência, o SINE limitou-se a realizar a intermediação de mão de obra, devido, sobretudo, ao estágio pouco avançado de organização do sistema. Na década de 1980, o serviço foi se consolidando e em 1986 o seguro desemprego foi incorporado às atividades realizadas pelo SINE, o que tornou possível ampliar o atendimento.

Ao tempo em que o SINE se consolidava organizacionalmente, o mercado de trabalho e a economia passavam por profundas modificações, como já foi dito no capítulo anterior. Estas modificações, aliadas ao fortalecimento dos movimentos e organizações sociais, tornaram visível o problema do desemprego no país, gerando uma demanda por políticas de emprego que fossem eficazes para reduzir o nível de desemprego no país. Assim, em 1990, foi alterada a legislação do seguro desemprego e instituído o FAT para o seu financiamento, o que possibilitou que o SINE ampliasse o atendimento a todos os trabalhadores, não apenas os desempregados.

As normas para operacionalização do SINE emanam do CODEFAT e do MTE, que elaboram resoluções para a organização do serviço. Atualmente, o SINE se constitui de uma ampla rede de agências de atendimento¹⁵, espalhada por todas as unidades da federação, com grande concentração em municípios com mais de 20 mil habitantes¹⁶.

Com as modificações introduzidas em 2003, a partir da Resolução n.º 333 do Codefat, foi pensada uma nova institucionalidade para o serviço público de emprego, e a sociedade foi convocada a debater a construção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (SPTER). O II Congresso Nacional do SPTER definiu as novas diretrizes para o sistema, que busca seguir os princípios da descentralização das ações, da democratização da gestão, do controle social e da integração entre as políticas. O Codefat, então, por meio da Resolução n.º 466 de 2005, redefiniu o sistema público de emprego, instituindo o Plano Plurianual Único e o Convênio Plurianual Único como instrumentos de gestão e execução das políticas de emprego.

Por meio destes instrumentos o MTE pactua com os estados e municípios com mais de 300 mil habitantes¹⁷ qual será a configuração do serviço de emprego capaz de executar as ações de intermediação de mão de obra, orientação profissional, qualificação profissional, certificação, fomento a atividades empreendedoras, autogestionadas e autônomas, além de estabelecer metas e recursos necessários a serem repassados do FAT.

¹⁵ Em 2008, eram 1.266 agências no país. Fonte: IPEA, 2010.

¹⁶ Um dos critérios para abertura de novas agências é que a PEA do município seja superior a 10 mil pessoas.

¹⁷ A partir de 2007, o CODEFAT ampliou a possibilidade de convênio para os municípios com mais de 200 mil habitantes. Resolução CODEFAT n.º 560/2007.

3.3.1 A Intermediação no SINE

Desde sua criação, a principal atividade do SINE é a intermediação de mão de obra. No Brasil, este serviço consiste no atendimento aos trabalhadores demandantes de emprego e dos empregadores em busca de mão de obra. O cadastro dos trabalhadores é realizado exclusivamente nos postos de atendimento e o cadastro dos empregadores e das vagas pode ser feito por telefone, carta ou pessoalmente, por iniciativa do empregador ou do SINE. As informações são inseridas no banco de dados, que faz o cruzamento entre os perfis das vagas e dos trabalhadores para verificar sua compatibilidade, e encaminham para cada vaga captada, em média, de três a cinco trabalhadores. Para comprovar a colocação, as unidades de atendimento devem arquivar as cartas de encaminhamento com o retorno da empresa, já que o repasse dos recursos do FAT para a intermediação é calculado de acordo com o número de trabalhadores colocados no mercado pelos convenientes.

Embora a intermediação seja feita basicamente da mesma forma em todos os estados da federação, cada conveniente pode realizar algumas ações diferenciadas, de acordo com as necessidades de cada região. Por exemplo, no Ceará e na Bahia é bem fortalecida a intermediação de trabalhadores autônomos, devido ao perfil do mercado de trabalho. Em São Paulo, foi criada uma unidade móvel para atender eventos e regiões distantes dos centros onde há postos de atendimento. No Paraná, existem totens para consulta de vagas, situados em locais estratégicos, facilitando a busca do trabalhador. Portanto, cada conveniente pode criar estratégias diferenciadas para inclusão no mercado de trabalho, desde programas de crédito até incubadoras de empresas e cooperativas, sempre levando em conta as determinações do Codefat e do MTE quanto às ações indispensáveis do sistema público de emprego (fonte: sites das secretarias estaduais de trabalho e manual do convênio plurianual único).

O Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE18 - foi implantado a partir de 1998 em todo o país, para ser uma “ferramenta de gestão, monitoramento e transparência dos recursos do FAT aplicados à política pública de trabalho e renda” (Avaliação Seguro Desemprego, 2010, p. 145).

¹⁸ Este sistema foi utilizado até setembro de 2011, quando foi substituído pelo Sistema Mais Emprego, ainda em fase de consolidação, que utiliza a web como servidor.

O SIGAE é um sistema para a execução das ações de intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro desemprego e qualificação profissional, numa tentativa de integrar estas ações. A base de dados é nacional e necessita de servidor em rede para seu funcionamento, cuja instalação deve ser previamente aprovada pelo MTE. A DATAMEC, empresa responsável pela gestão do sistema, dá suporte técnico a todas as unidades do SINE e às secretarias estaduais de trabalho, além de prover treinamento para as equipes. O trabalhador inscrito em um posto do SINE pode ser atendido em qualquer posto no estado, pois o banco de dados é o mesmo e a busca é feita pelo CPF do trabalhador. Isto impede que haja contagem duplicada de cadastros e dá maior confiabilidade aos relatórios emitidos pelo sistema. (Manual de Atendimento. DATAMEC, 2010).

A implantação do SIGAE em nível nacional foi um grande avanço para o serviço público de emprego no Brasil, proporcionando ao MTE capacidade de monitoramento e acompanhamento de todas as unidades de atendimento no país. Desde então, o SIGAE recebeu contínuas atualizações visando melhorias no sistema, de acordo com avaliações e solicitação dos órgãos gestores estaduais.

Nos últimos anos, foi realizada mais uma etapa para a integração entre a intermediação e o seguro desemprego, com a implantação da rotina de recusa, que consiste em bloquear o seguro desemprego para o trabalhador que recusar uma oferta de vaga com salário compatível. Desta forma, o trabalhador que vai ao SINE dar entrada no seguro desemprego tem que ser cadastrado na intermediação, e fica ativo para ser encaminhado a oportunidades de emprego.

No entanto, existe um fator dificultador para a integração, que é o fato de o trabalhador poder dar entrada na sua solicitação nas agências da Caixa Econômica Federal, prefeituras e unidades do MTE, que não executam a intermediação e, portanto, não têm como realizar a rotina de recusa. Isto interfere também na utilização dos serviços do SINE, pois os trabalhadores preferem não correr o risco de ter seu seguro bloqueado. O relatório da Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego mostra que a maioria das habilitações ao recebimento do benefício no Brasil é feita pelas unidades das Superintendências Regional do Trabalho e Emprego¹⁹ - SRTE (39,2%), seguido pelos postos do SINE (27,9%), os postos de

¹⁹ A SRTE é a unidade estadual do Ministério do Trabalho e Emprego, em substituição às Delegacias Regionais do Trabalho - DRT. Nos municípios estão as Gerências Regionais.

atendimentos diversos (14,8%) e em seguida pela CEF (11%). Em Minas Gerais a maioria das habilitações também é realizada pelas unidades do MTE (43,5%), seguida pelo SINE (40,3%). A Caixa atende 10,3% dos requerentes, as prefeituras, 3,0% e os demais (2,8%) são atendidos por outros meios (advogados, despachantes etc.) (Relatório de Avaliação do PSD, 2010).

Portanto, um requisito para que as duas políticas estejam mais coordenadas é a articulação entre os diversos agentes executores da política. Por exemplo, em Minas Gerais, o Governo do Estado fez um acordo com o MTE para que nos municípios onde exista unidade de atendimento do SINE a habilitação não fosse realizada pelos escritórios regionais do Ministério.

Outra questão relevante para a intermediação é o conhecimento do perfil dos trabalhadores atendidos. Segundo a Avaliação Externa do Seguro Desemprego, no Brasil:

Os trabalhadores que procuraram a IMO são do sexo masculino (54%), com idade média de 29 anos, escolaridade média completa (46%), solteiros (55%), não estudantes (75%), declararam-se de classe média baixa (50%), sem renda (63%), renda familiar de um a dois salários mínimos (32%), família de três a quatro pessoas (51%) e de grupo étnico pardo (51%). (Relatório de Avaliação do Programa Seguro Desemprego, 2010, p. 181)

Desta forma, comparando com o perfil da PEA, os trabalhadores inscritos no SINE são um pouco mais jovens e têm escolaridade maior (ensino médio completo), e sua dificuldade de inserção no mercado de trabalho pode ser explicada pela falta de experiência profissional. Pelas informações sobre a condição econômica, são trabalhadores em situação mais vulnerável, o que requer uma política específica para que possam ingressar no mercado de trabalho em igualdade de condições com os demais trabalhadores.

Uma questão importante em relação à intermediação é que, a despeito de sua importância para a organização do mercado de trabalho e para obtenção de informações sobre a força de trabalho, o serviço não é eficaz naquilo que é sua principal finalidade: a colocação do trabalhador em uma ocupação. Vários fatores determinam esta situação. Um deles é a qualidade das vagas captadas, em grande parte com salários baixos e em ocupações de alta rotatividade. Outro fator determinante é o perfil do trabalhador que utiliza o SINE, que em sua maioria tem pouca escolaridade e qualificação, sendo mais vulnerável ao desemprego de longo prazo. Ao mesmo tempo em que oferecem vagas de baixa qualidade, os empregadores exigem dos trabalhadores requisitos além do necessário para o exercício da ocupação, que não

são condizentes com o salário oferecido. Os trabalhadores, por sua vez, não estão dispostos a trabalhar em condições muito desfavoráveis, preferindo continuar em situação de desemprego, trabalhando por conta própria ou em inserções precárias para garantir a sobrevivência. (MORETTO, 2007)

A eficácia do SINE na intermediação é também influenciada pela baixa utilização do serviço, pois a maioria dos trabalhadores em busca de ocupação procura - e encontra - trabalho por meio de suas redes sociais e de contato direto com o empregador. Esta informação foi apresentada pela Fundação João Pinheiro, em pesquisa realizada de maio a outubro de 2008, como parte da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, sobre os meios e requisitos para a obtenção de trabalho assalariado²⁰ (Tabela 1).

TABELA 1
Distribuição dos assalariados de 14 anos e mais, por setor institucional, segundo meio utilizado para obtenção do trabalho atual.
Região Metropolitana de Belo Horizonte - Maio a Outubro de 2008²¹

Meios para obtenção de trabalho	Total	Setor institucional		
		Setor Privado	Setor Público	Em Domicílios
Total de Assalariados (1)	100,0	100,0	100,0	100,0
Empresa empregadora/Empregador	30,3	35,5	15,8	18,0
Agência privada/órgão intermediação estágio	2,5	3,2	(2)	(2)
Organizações Comunitárias/ Centrais e Sindicatos	(2)	(2)	(2)	(2)
Rede Social	53,6	59,8	11,9	81,2
Concurso Público	12,6	(2)	71,1	(2)
Posto Público de Atendimento ao Trabalhador	0,8	1,0	(2)	(2)

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e, em Minas Gerais, com SEDESE-MG e Fundação João Pinheiro (FJP). PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego e pesquisa suplementar para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. (1) Inclui contratados com e sem carteira assinada do setor privado, contratados do setor público, empregados domésticos. (2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

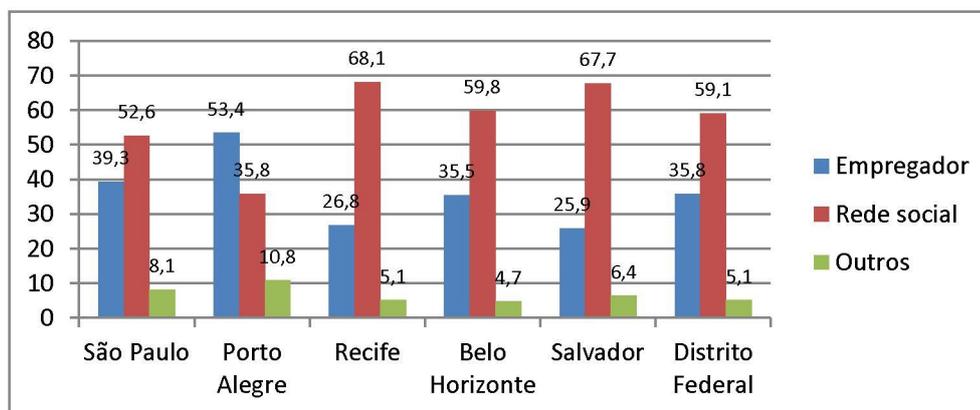
O relatório do DIEESE sobre a pesquisa realizada nas regiões metropolitanas indica que esta situação se repete em todas as regiões pesquisadas, como uma característica do mercado de trabalho do Brasil (Gráfico 1).

²⁰ Estratégias de Procura do Trabalho, Uso do Seguro-Desemprego e Qualificação Profissional na Região Metropolitana de Belo Horizonte – PED – Convênio MTE/DIEESE/SEADE/FJP. 2010.

²¹ Boletim Pesquisa Suplementar PED RMBH. 2010. p. 3.

GRÁFICO 1

Distribuição dos contratados (1) do setor privado, segundo meio utilizado para obtenção do atual trabalho.
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal, 2008 (em %)



Fonte: DIEESE²²

Nota: (1) Inclui contratados com e sem carteira assinada e exclui empregados domésticos

Obs.: a) Ocupados de 14 anos ou mais; b) Dados correspondem aos meses de maio a outubro

Segundo a pesquisa do Dieese,

No Distrito Federal e em quatro das cinco regiões metropolitanas – São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Recife -, mais de 50% dos ocupados contratados haviam obtido trabalho por meio de indicações de parentes, amigos e conhecidos e nas regiões metropolitanas de Recife e Salvador esse percentual foi um pouco maior que 60%. (DIEESE, 2010, p. 3)

Ainda segundo esta pesquisa, 70% dos desempregados, em nível nacional, foi inscrito no SINE, o que pode ser decorrência de outras funções desempenhadas pelo serviço, como encaminhamento para a qualificação profissional. Também pode ser devido à obrigatoriedade de cadastro para todos os requerentes do seguro desemprego.

Confirmando estes resultados, Guimarães relata sobre a procura de emprego:

Em estudo que realizei em 2001 na região metropolitana de São Paulo, indagados em *survey* domiciliar por amostra representativa da PIA, nada menos que sete em cada dez indivíduos consideravam as informações obtidas junto a familiares, amigos e conhecidos como sendo a forma mais corrente de buscar trabalho; além disso, esta era a forma que (em mais da metade dos casos) se mostrara efetiva para a obtenção do último emprego. (GUIMARÃES, 2009). (grifo meu)

²² DIEESE. Nota Técnica 92- outubro 2010. p. 4.

Mas, apesar da ainda baixa efetividade do serviço de intermediação, os resultados apontam para a melhora no desempenho do SINE, com elevação da proporção de trabalhadores colocados em relação aos inscritos, como pode ser visto na tabela 2.

Tabela 2
Número de trabalhadores atendidos pelo SINE - Brasil (1)

Período	Inscritos	Encaminhados	Colocados	I/C
2000	2.900.521	936.949	216.353	7%
2001	3.915.416	1.381.192	338.086	9%
2002	3.618.602	1.859.884	434.385	12%
2003	4.476.700	2.875.924	633.670	14%
2004	3.941.851	3.108.223	684.362	17%
2005	4.008.398	3.417.095	694.087	17%
2006	4.252.439	3.700.847	693.805	16%
2007	4.703.043	4.609.353	835.243	18%
2008	5.156.974	5.071.718	940.732	18%
2009	4.231.025	4.839.989	876.450	21%
2010	4.325.238	5.608.387	1.090.398	25%

Elaboração: Dieese

Nota: (1) Devido à migração dos Sistemas do MTE, os dados são parciais.

Quando falamos da realidade do SINE, não se pode deixar de considerar que o Brasil é um país muito heterogêneo, com diferenças significativas entre as regiões e dentro delas. Em geral são apresentadas as médias nacionais ou regionais, ou ainda das regiões metropolitanas. Precisamos avaliar de forma desagregada os indicadores de modo a perceber as diferenças de desempenho e aprender com as experiências exitosas como realizar a intermediação de forma eficaz.

3.3.2 A Intermediação em Minas Gerais

O objetivo dessa seção é apresentar o SINE em Minas Gerais, um pouco de sua história, sua conformação atual, os principais resultados e os desafios que se colocam nesta nova década. Para isto, tem como fonte principal de informação os relatórios internos da coordenação do SINE, elaborados a partir das informações extraídas do sistema informatizado de gestão, para envio mensal ao MTE, onde passa a constituir a base de dados nacional. Também está baseada na experiência da autora e em entrevistas realizadas com os gestores do sistema.

3.3.2.1 Breve Histórico

O SINE foi implantado em Minas Gerais no ano de 1977, mediante convênio firmado entre a Secretaria de Estado do Trabalho e o Ministério do Trabalho, fixando uma estrutura mínima composta por uma coordenação estadual, núcleos microrregionais e postos de atendimento. Contava com poucos postos de atendimento, que trabalhavam manualmente, com fichas impressas de cadastro de trabalhadores, empregadores e vagas. Vinte anos depois, o atendimento já estava informatizado, com um sistema desenvolvido pela PRODEMGE²³, por demanda da coordenação estadual do SINE. O SINAE (Sistema Integrado de Atendimento para Emprego) era utilizado para a intermediação formal, enquanto o SINASI (Sistema Integrado de Atendimento do Setor Informal) era utilizado para a intermediação de trabalhadores autônomos, denominados informais. Já nesta época, as atividades do posto não se resumiam à intermediação de trabalhadores formais e autônomos. Havia também atendimento aos empreendedores para orientação sobre projetos de financiamento no âmbito do PROGER, orientação profissional e encaminhamento para a assistência social para casos críticos.

Com a implantação do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE²⁴, a partir de 2000, os postos ganharam mais agilidade no atendimento, aumentando significativamente o número de trabalhadores atendidos, conforme pode ser visto na tabela 3. Contudo, a informatização do processo de intermediação representou uma mudança de paradigma. Se antes o atendimento era uma entrevista com o trabalhador, buscando informações sobre suas aptidões, qualificação e trajetória profissional, com as mudanças o atendimento passa a ser mais rápido, consistindo em preencher um formulário com informações padronizadas, reduzindo o tempo de atendimento e facilitando o encontro de oportunidades de emprego adequadas ao perfil do trabalhador.

²³ PRODEMGE - Empresa de Processamento de Dados de Minas Gerais.

²⁴ SIGAE – sistema do MTE para execução e acompanhamento da política de emprego, implantado em nível nacional.

Tabela 3
Desempenho da intermediação de mão de obra, Minas Gerais.

Ano	Inscritos	Vagas (a)	Encaminhados	Colocados (b)	(b)/(a)
1991	34.052	18.937	27.885	6.919	37%
1992	32.679	11.542	20.106	5.560	48%
1993	33.092	12.300	22.716	4.100	33%
1994	38.760	18.954	31.285	5.285	28%
1995	45.824	26.545	35.465	6.426	24%
1996	45.578	25.591	38.933	7.046	28%
1997	57.358	28.641	44.484	7.449	26%
1998	98.436	35.577	67.412	10.055	28%
1999	140.768	41.772	102.990	15.886	38%
2000	206.423	48.533	138.850	19.951	41%
2001	287.038	49.725	125.294	24.250	49%
2002	329.010	63.626	145.335	42.747	67%
2003	338.711	60.457	145.913	43.642	72%
2004	309.783	64.243	164.651	40.613	63%
2005	297.168	72.590	186.279	45.021	62%
2006	297.025	85.817	226.060	48.907	57%
2007	356.091	105.446	291.900	63.587	60%
2008	464.247	162.484	433.936	96.404	59%
2009	539.829	162.682	534.181	94.452	58%
2010	200.755	67.389	215.499	31.631	47%
Total	4.152.627	1.162.851	2.999.174	619.931	53%

Fonte: SIGAE/MTE.

Em 2003, foi dada nova estrutura ao poder executivo, sendo criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes - SEDESE, em substituição à Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – SETASCAD. O novo órgão agregou quatro subsecretarias: Subsecretaria de Esporte, Subsecretaria Antidrogas, Subsecretaria de Direitos Humanos e Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social (Lei Delegada nº 58/2003). Em 2007, houve nova reorganização administrativa do governo do Estado e a SEDESE passa a se constituir de três subsecretarias: do Trabalho, da Assistência Social e dos Direitos Humanos. (Lei Delegada n.º 112/2007). Nesta nova configuração, as atividades de coordenação e de monitoramento foram separadas em superintendências distintas, a Superintendência de Monitoramento, Controle e Avaliação de Políticas de Trabalho, composta pelas diretorias de Apoio à Rede Operacional (DARO) e de Monitoramento e Avaliação (DIMA), e a Superintendência da Política de Trabalho, Emprego e Renda, com quatro diretorias, incluindo a de Trabalho, Emprego e Renda, responsável pela gestão do SINE.

O acompanhamento da intermediação era realizado através dos relatórios mensais de atividades e de supervisão às unidades de atendimento, por meio de visitas ou remotamente. Em 2007, foi implantado um sistema para acompanhamento das atividades do serviço público de emprego em Minas Gerais, o SARO (Sistema de Apoio à Rede Operacional), com dados sobre a gestão, funcionários, material de consumo e permanente, equipamentos, serviços prestados, infraestrutura, demandas e várias outras informações. O monitoramento através deste sistema possibilitou à coordenação identificar as principais dificuldades para a realização das ações de emprego, apontando os gargalos na administração das unidades de atendimento e indicando as necessidades de correção, bem como as demandas de capacitação.

O acompanhamento e o controle social da política de emprego são exercidos pelo Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais (CETER), que tem as atribuições de aprovar os planos de trabalho do SINE, e acompanhar todas as ações da política de emprego. O CETER tem uma Secretaria Executiva que é exercida pela Secretaria de Estado de Trabalho, por meio da Superintendência da Política de Geração de Emprego, com a atribuição de prestar apoio ao Conselho e às Comissões Municipais de Emprego (CME) ou Conselhos Municipais de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (CMTER), orientando sobre suas funções e organização.

A existência de Comissão Municipal de Emprego – CME - constava como cláusula obrigatória para abertura de unidades de atendimento nos municípios. Assim, além das atividades de coordenação dos postos do SINE, muitos coordenadores participavam também das comissões de emprego, na função de conselheiro ou de responsável pela secretaria executiva, proporcionando oportunidades de integração com os demais atores envolvidos na política pública de emprego. Até 2002, os projetos do PROGER eram avaliados pela Comissão antes de serem encaminhados aos agentes financeiros. Além disso, as demandas de cursos de qualificação profissional também eram levantadas por elas. Onde havia participação do SINE, a CME contava com suporte técnico para executar estas tarefas. No entanto, estas atribuições das CME foram revogadas pelo CODEFAT²⁵ e as Comissões foram perdendo sua força. Atualmente, a maioria das comissões está desarticulada e desativada, sendo necessário um investimento do Estado para que estas instâncias cumpram suas atribuições no

²⁵ Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

acompanhamento e controle social das políticas de emprego. A história demonstrou que quando o SINE e a CME atuam juntos, o desempenho do serviço de emprego é mais eficaz.

Em 2011, a política de trabalho passou a ter uma secretaria específica para sua gestão. A coordenação estadual do SINE em Minas Gerais passou para a Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE – por meio da Superintendência da Política de Geração de Emprego - SPGE. Esta configuração trouxe dificuldades adicionais, visto que muitos servidores, principalmente no interior, optaram por trabalhar na SEDESE, deixando as unidades de atendimento com forte comprometimento na realização de suas atividades. A coordenação do SINE contava, até 2011, com uma equipe de 21 funcionários para atender todas as unidades, realizar treinamento, elaborar relatórios mensais para o MTE, acompanhar e supervisionar o atendimento e o cumprimento das metas estabelecidas. Com as mudanças na estrutura, a equipe se reduziu ainda mais, sobrecarregando os funcionários, que têm dificuldade para atender toda a demanda das unidades. Além disso, o sistema informatizado de acompanhamento da rede operacional foi perdido, dificultando ainda mais o monitoramento do sistema de emprego no Estado.

Durante toda a década de 2000, o Estado investiu na implantação de novas unidades e na melhoria do atendimento via capacitação das equipes e dos gestores das unidades. Em 2003, houve fechamento de seis agências, por término de convênio e desinteresse da prefeitura em continuar com o serviço. De 2003 a 2011 foram abertas 62 novas unidades de atendimento e dez foram fechadas, totalizando 128 agências funcionando no Estado, em 105 municípios²⁶.

3.3.2.2 Estrutura, Organização e Coordenação do Sistema.

As unidades de atendimento ao trabalhador são implantadas por meio de convênio de cooperação técnica com as prefeituras e entidades, de acordo com o porte do município. Assim, a estrutura de cada unidade é definida de acordo com a PEA e com a capacidade financeira e de gestão do município ou entidade. Algumas unidades são de responsabilidade direta da Secretaria de Trabalho, tendo sido implantadas há mais tempo. Atualmente, só podem ser abertas unidades informatizadas, com um padrão mínimo de atendimento e

²⁶ Relatório gerencial da Superintendência de Gestão das Ações de Emprego, 2011.

financiamento compartilhado. Em geral, o quadro de funcionários pertence à prefeitura, e podem ser contratados em regime estatutário ou celetista. Existe também a possibilidade de contratar estagiários para dar suporte administrativo ao posto, sendo vedado o seu credenciamento para utilização do SIGAE. Esta variedade de vínculos de emprego acaba gerando problemas para a gestão, pois existem diferenças não só salariais, como também de jornada de trabalho e de benefícios.

As unidades de atendimento são classificadas quanto à sua capacidade operacional em unidades de pequeno, médio e grande porte, para fins de definição de metas de colocação, gestão e distribuição de material e equipamentos. Do total de postos em Minas Gerais, apenas 10 são de grande porte, 41 são de médio porte e 77 deles são de pequeno porte. Esta classificação não está relacionada ao tamanho do município, mas à capacidade de atendimento e área de abrangência da unidade.

Com a aprovação da Resolução Codefat n.º 466, autorizando as capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes a conveniarem diretamente com o MTE, Belo Horizonte, Contagem, Uberaba e Betim municipalizaram a política de emprego, passando a executar as ações de intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro desemprego, orientação e qualificação profissional. No entanto, Embora todos os planos de trabalho sejam unificados no território com o Plano Estadual Plurianual Único, existem ainda sobreposições de serviços, com unidades de atendimento estaduais e municipais muito próximas. Além disso, a Resolução Codefat n.º 560/2007, ao modificar este modelo de gestão, incluindo a possibilidade de estabelecer convênio com entidades sem fins lucrativos, ampliou o leque de gestores locais da política, reforçando a possibilidade de sobreposição de ações.

Quadro 1
Número de postos por entidade convenente

Convenente	N.º Postos
Prefeituras Municipais	79
UAI (SEPLAG)	28
Entidades sindicais/CDL	05
Câmara Municipal	01
Sem convênio (Estado)	15
Total ²⁷	128

²⁷ Total de unidades de atendimento no âmbito do convênio estadual. Não estão computados os postos dos municípios que têm convênio direto com o Ministério do Trabalho.

Neste contexto de múltiplos atores, a integração das unidades de atendimento se apresenta como um fator relevante para o sucesso da política. Esta integração é uma recomendação constante dos estudos e documentos sobre o serviço público de emprego, como podemos ver na avaliação do DIEESE abaixo:

“A condição de não colocar à disposição de outro centro a informação da existência de uma vaga que poderia ser preenchida por um trabalhador inscrito em outro centro de intermediação, impõe um enorme prejuízo para o trabalhador, na medida em que, além de não conseguir encontrar uma nova ocupação mais rapidamente, tem que buscar se inscrever em todos os centros. Este é um dos entraves pelo qual foi constituído o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda com o objetivo de eliminar esse tipo de concorrência entre postos de atendimento que é prejudicial ao trabalhador.” (DIEESE, 2007A, p.51)

Uma estratégia adotada pela coordenação do SINE em Minas Gerais foi a regionalização, que consiste em integrar as unidades de atendimento de uma região, compartilhando o banco de dados. Assim, desde 2002, Belo Horizonte, Betim e Contagem têm suas unidades integradas e os trabalhadores podem comparecer a qualquer uma das unidades de atendimento para se cadastrar e buscar emprego, pois as vagas são comuns e todos podem fazer o encaminhamento do trabalhador. Em 2007 a integração se estendeu para toda a Região Metropolitana de Belo Horizonte, incorporando todas as unidades destes municípios (Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Contagem, Esmeraldas, Juatuba, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Sabará e Vespasiano). Em 2009, foram criadas as regiões de Timóteo (Barão de Cocais, Caratinga, Coronel Fabriciano, Ipatinga, Itabira, João Monlevade e Timóteo), Divinópolis (Arcos, Campo Belo, Cláudio, Divinópolis, Itaúna, Pará de Minas, Passos e Pitangui) e São João Del Rey (Congonhas, Itabirito, Lavras, Mariana, Ouro Branco, Ouro Preto e São João Del Rey e Barroso). As novas unidades abertas nas regiões foram instaladas de forma integrada, agregando-se aos demais postos de atendimento.

No início, houve resistência e dificuldades decorrentes do fato de que os postos têm metas de colocação e, com a regionalização, as vagas captadas por um posto podem ser utilizadas por outro, que alcança sua meta mesmo sem investir na captação de vagas. Isto gerou alguns conflitos que foram solucionados com a normatização dos procedimentos e o estabelecimento de metas de atendimento, captação de vagas e encaminhamentos, além da meta de colocação já em uso. Desta forma, ficou definido que o posto que captasse a vaga

teria dois dias para trabalhar com ela, mantendo-a como “vaga prevista”, e depois deste prazo deveria liberar a mesma no sistema. Além disso, o posto que faz a captação da vaga é responsável pelo retorno do encaminhamento, ainda que a colocação tenha sido feita por outra unidade. Houve também capacitação dos gestores visando incentivar a cooperação, dado que o objetivo é um sistema integrado em que cada unidade contribui para o resultado final, que é o trabalhador empregado.

Um desafio para a integração do serviço são as Unidades de Atendimento do SINE implantadas dentro da estrutura dos UAI²⁸, que estão distribuídas em todas as regiões do Estado. Nestas unidades, a metodologia de atendimento privilegia a rapidez, concentrando-se nas ações de habilitação ao seguro desemprego, cadastro e encaminhamento de trabalhadores e emissão de CTPS, preterindo, portanto, a captação de vagas. Não obstante, estas unidades têm conseguido atender um grande volume de trabalhadores para habilitação ao seguro desemprego e para emissão de carteira de trabalho, que são cadastrados na intermediação, pois o sistema exige o registro das informações. Nas regiões onde as unidades de atendimento estão integradas, a intermediação ocorre porque os outros postos captam vagas que ficam disponíveis para os demais. Assim, as unidades que estão alocadas nas UAI, mesmo não realizando captação de vagas, conseguem fazer a colocação do trabalhador. Entretanto, o fato de não trabalhar todo o processo de intermediação, focando apenas o atendimento de balcão, prejudica os resultados nos municípios onde não há outras unidades para executar a captação de vagas.

Para além da regionalização, a integração das políticas, como foi discutido na seção anterior, é preconizada como um meio de elevar a eficiência e a eficácia na operacionalização das políticas de emprego. A rotina de recusa é uma estratégia de integração da intermediação com o seguro desemprego, implantada em Minas Gerais em todas as unidades de atendimento. Para evitar que o trabalhador dê entrada no seguro desemprego sem participar da intermediação e da rotina de recusa, a Secretaria do Trabalho pactuou, por meio de convênio com a Superintendência Regional de Trabalho e Emprego – SRTE/ MG que, nos municípios onde houvesse unidade do SINE, as Gerências Regionais não fariam a habilitação ao seguro desemprego, mas apenas atenderiam os recursos. Com a implantação deste procedimento, o

²⁸UAI – Unidade de Atendimento Integrado - Centro de atendimento ao público que reúne órgãos públicos e entidades parceiras, para prestação de serviços ao cidadão, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

atendimento foi padronizado e efetivado o serviço de rotina de recusa nos municípios. Entretanto, esta medida acarretou grande aumento da demanda nos postos, que não contavam com estrutura física e de pessoal suficiente para atender a todos os trabalhadores, gerando demora no atendimento. Foi implantado, então, um sistema de agendamento, para que o trabalhador não ficasse muito tempo na unidade, que resultou na redução no tempo de espera para atendimento.

No entanto, com o incremento no serviço de habilitação ao seguro desemprego, a intermediação ficou prejudicada, uma vez que não havia pessoal suficiente para realizar as duas atividades. Mesmo os cadastros dos trabalhadores na intermediação, que são um requisito para habilitação ao seguro desemprego, estavam sendo feitos sem a qualidade necessária²⁹. Vários campos importantes, como informações sobre qualificação profissional pretendida e realizada, ficavam sem preenchimento, acarretando dificuldades de integração das políticas. Assim, quando havia um curso para os usuários do SINE, era muito difícil montar a turma, uma vez que a convocação era feita a partir destes campos do formulário.

Por sua vez, a integração da intermediação com a qualificação profissional ainda é apontada por todos os autores consultados nesta pesquisa como um requisito para a elevação da eficiência da intermediação. O DIEESE e o MTE sugerem que o trabalhador deve ser avaliado por um profissional capacitado, que o oriente sobre a necessidade ou não de treinamento e em que área este treinamento seria mais efetivo para sua trajetória profissional, antes de ser encaminhado para a qualificação. Da mesma forma, ao fim do curso, ele deve retornar ao SINE para ser encaminhado às oportunidades de emprego, aumentando as chances de ser contratado. (DIEESE, 2009).

Para equacionar esse problema, a coordenação do SINE trabalhou em conjunto com a coordenação da qualificação profissional no sentido de padronizar a nomenclatura dos cursos demandados e oferecidos, de forma a reduzir as divergências de informações. Assim, ao oferecer um curso de qualificação profissional, a entidade poderia buscar no SIGAE os trabalhadores com o perfil apropriado para o curso, e que possuíam, portanto, a informação relativa à demanda por este curso registrada no seu cadastro.

²⁹ Relatórios de supervisão das Unidades de Atendimento. Documento interno.

Também como estratégia de integração com a qualificação profissional, o Programa Usina do Trabalho foi criado para oferecer capacitação para trabalhadores em situação de vulnerabilidade a partir das demandas dos empresários dos municípios onde a ação seria executada. Esta demanda era levantada pela coordenação da unidade de atendimento, que também devia apoiar a entidade executora e mobilizar o público alvo, cadastrando todos os educandos no serviço de intermediação. A contrapartida das empresas era de priorizar a contratação dos trabalhadores qualificados no programa, utilizando a estrutura do SINE. Esta parceria aproximou as empresas do SINE, tornando-o mais conhecido e permitindo maior utilização dos serviços pelos empresários.

Como foi mencionado na seção anterior, um fator relevante para os resultados da intermediação é a qualidade dos postos de trabalho ofertados, que está relacionada ao processo de captação de vagas no mercado. Este processo tem sido um desafio constante para o SINE. Ainda que algumas unidades apenas recebam as ofertas de vagas passivamente, muitas unidades têm um trabalho de visitas e contatos regulares com as empresas, conseguindo realizar a captação de vagas de forma ativa. Estas vagas são de melhor qualidade e o retorno dos encaminhamentos é menos problemático, pois as empresas têm uma relação mais próxima com o SINE. Outro ponto positivo é que algumas unidades têm espaço para que as empresas realizem uma pré-seleção no próprio SINE, que oferece também, quando disponível na unidade, o apoio de um profissional capacitado em gestão de recursos humanos.

Entretanto, apesar de todo o esforço dos captadores, as vagas que são oferecidas aos trabalhadores ainda são de baixa qualidade, em postos de trabalho mais operacionais e com alta rotatividade, como atendentes de balcão e serviços gerais. Os salários são baixos e as exigências de escolaridade e experiência anterior muitas vezes estão acima do que é necessário para o exercício da função. Além disso, os captadores nem sempre são capacitados para o serviço, deixando de preencher nos formulários de solicitação das empresas a descrição das vagas com especificação das funções e requisitos da mesma, dificultando a intermediação dos trabalhadores.

Tabela 4
 Demonstrativo da Intermediação, RMBH, 2010
 10 primeiras Ocupações

<i>CBO (10 primeiros)</i>	<i>Vagas (a)</i>	<i>Encaminhados</i>	<i>Colocados (b)</i>			<i>(b/a)</i>
			Com SD	Sem SD	Total	
Faxineiro	3849	15690	184	982	1166	30%
Vendedor de comércio varejista	3715	20092	132	682	814	22%
Cozinheiro geral	2371	8146	66	295	361	15%
Servente de obras	2210	4130	98	514	612	28%
Alimentador de linha de produção	1634	7856	100	414	514	31%
Operador de caixa	1528	8284	84	450	534	35%
Auxiliar de escritório, em geral	1400	8918	82	333	415	30%
Pedreiro	1149	1668	58	179	237	21%
Almoxarife	1121	6291	61	254	315	28%
Operador de telemarketing receptivo	1054	2855	31	162	193	18%

Fonte: SIGAE/ MTE.

3.3.2.3 Outras ações de intermediação

Buscando atender as diretrizes do MTE de integração das ações, a Secretaria de Trabalho (SEDESE, na época) instituiu os Centros Públicos de Promoção do Trabalho – CPPT –, que foram idealizados no contexto do Programa Primeiro Emprego, para atender prioritariamente os jovens, oferecendo a eles oportunidades de obtenção de emprego. Assim, foram implantados 25 Centros Públicos, que funcionam em articulação com o SINE. Nestes locais são oferecidos os serviços básicos do sistema público de emprego – intermediação, habilitação ao seguro desemprego, emissão de CTPS – junto com a qualificação profissional, elevação de escolaridade, inclusão digital, orientação profissional e cursos e palestras sobre competências básicas para o trabalho. No CPPT de Três Marias, por exemplo, é oferecido apoio às cooperativas locais, fortalecendo os grupos de economia popular solidária. Também foram estabelecidas parcerias com o setor privado para execução das ações de capacitação, com absorção da mão de obra qualificada.

Uma iniciativa importante foi a implantação da Central de Prestação de Serviços – CPS³⁰ – para a intermediação de autônomos, que tinha por objetivo proporcionar alternativas de trabalho e geração de renda para os trabalhadores do setor informal. Os trabalhadores autônomos, como diaristas, bombeiros, eletricista, babá, eram cadastrados em um banco de

³⁰Em 1984.

dados exclusivo (SINASI). Os demandantes de profissionais podiam acessar o serviço por meio de um telefone exclusivo (central 157) ou pessoalmente. O SINE encaminhava então o trabalhador com uma carta com o endereço e a descrição do serviço a ser executado. Uma vez efetivada a contratação, o contratante deveria pagar o valor definido pelo SINE para cada serviço mais a despesa com transporte, além de fazer a avaliação do serviço prestado. É importante destacar que os trabalhadores autônomos recebiam treinamento sobre o serviço, sobre direitos e deveres, tendo sido produzida uma cartilha para distribuição entre eles. Dentre as solicitações de prestação de serviço recebidas no SINE, as mais frequentes eram para faxineira, passadeira e serviços gerais, com forte presença de mão de obra feminina.

Os resultados foram muito significativos no contexto da intermediação, com aproveitamento elevado das solicitações de serviço. No entanto, este serviço esteve disponível em poucas unidades no estado. Em 2008³¹, apenas nove postos de atendimento realizavam a intermediação de autônomos e em 2009 este número foi reduzido a três (Araxá, Montes Claros e Patos de Minas). Em agosto de 2007, foi realizada uma capacitação de atendentes e prestadores de serviços para estender a Central a outras unidades, mas o projeto não foi levado a cabo devido à restrição de recursos financeiros. (Projeto de Reestruturação da Central de Prestação de Serviços, apresentado em dezembro de 2009. SEDESE). Trata-se, portanto de uma medida com potencial e que está sendo avaliada pelo governo quanto à possibilidade de retomar o programa.

Outra iniciativa no âmbito da intermediação foi a implantação da Unidade Móvel de Atendimento do SINE, em 2008, para atender o trabalhador da periferia das grandes cidades e de municípios de menor porte do interior do Estado, que não contam com unidade de atendimento fixa. Os serviços prestados pela Unidade Móvel são o cadastro de trabalhadores, a entrada no seguro desemprego e a emissão de carteira de trabalho, tarefa geralmente empreendida durante eventos, contando com a parceria com outros órgãos e entidades públicas, como o Balcão de Direitos, iniciativa da Defensoria Pública Estadual, para emissão de documentos e regularização de situações civis. Além de funcionários do SINE com disponibilidade para viagens, foram contratados atendentes para atuar especificamente na Unidade Móvel. Os procedimentos foram informatizados, propiciando mais agilidade ao atendimento. Existem também as equipes móveis, constituídas de funcionários das unidades

³¹Em 2008 foram inscritos 1387 trabalhadores, e foram atendidas 10582 solicitações de serviços.

de uma região para atender demandas especiais, como cadastro de trabalhadores em grande volume.

Estas equipes móveis também atuam junto aos trabalhadores rurais, no âmbito do Programa Marco Zero, uma iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego para coibir o trabalho em situação análoga à escravidão. O programa foi desenhado a partir da experiência de Minas Gerais em realizar a intermediação dos trabalhadores no corte de cana nas regiões Norte, Jequitinhonha e Mucuri, impedindo a atuação dos “gatos”, aliciadores de mão de obra temporária. Essa ação foi efetivada por meio de convênio firmado entre a Superintendência Regional de Trabalho e Emprego - SRTE/MG, a Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego e as empresas contratantes (Cosan, Usina São Francisco, entre outras). Assim, Os trabalhadores são atendidos pelos funcionários do SINE, que realizam um mutirão para emissão de carteira de trabalho, inscrição no sistema de intermediação, encaminhamento e seleção, no mesmo local. Os contratos de trabalho também são assinados nesta ocasião, sob a fiscalização da SRTE, que autoriza o transporte dos trabalhadores até as plantações em ônibus de viagem, com toda a segurança. Embora o corte de cana esteja em vias de automatização, por ser extenuante e inapropriado para o ser humano, a formalização dos vínculos e a interferência do Estado na contratação, acompanhando todo o processo, propicia aos trabalhadores condições dignas de trabalho, coibindo práticas tradicionais neste setor de superexploração da mão de obra.

3.3.2.4 Dificuldades

De acordo com os coordenadores das unidades de atendimento, além das questões de infraestrutura e alta rotatividade dos atendentes, as principais dificuldades da intermediação se referem ao relacionamento com os empregadores, que demoram a dar o retorno das cartas de encaminhamento, e à elevada demanda de emissão de carteira de trabalho e atendimento ao seguro desemprego.

Além disso, algumas falas dos gestores nos encontros podem ser úteis para entender as justificativas por não cumprimento de metas. Um deles afirma que “as vagas que são cadastradas no SINE são aquelas que a empresa não consegue contratar por indicação, muita delas com perfil muito exigente e salários incompatíveis”. Outra avaliação é que “Muitos dos

atendimentos são feitos a trabalhadores de cidades vizinhas e, como a maioria das vagas oferta o salário mínimo e não dão vale transporte, não é vantajoso para estes trabalhadores.” Já outro gestor justifica a baixa eficiência na captação de vagas afirmando que “a maioria das empresas possui banco de dados e utilizam-se dos mesmos sempre que necessitam de profissionais.” (Depoimentos dos gestores. Relatório dos Encontros de Gestores 2011).

Em relação ao quadro de funcionários, como foi visto na seção anterior, o Brasil ainda não tem uma carreira de servidores do sistema de emprego e em Minas Gerais a situação não é diferente. O número de funcionários nas unidades de atendimento do SINE está em torno de 1100³², entre funcionários estatutários estaduais e municipais, contratados em regime de CLT e estagiários. Em alguns postos existem funcionários que recebem seus salários de fontes diferentes, criando situações em que trabalhadores que executam a mesma tarefa têm jornada, remuneração e condições de trabalho diferenciadas. Além do desafio para a gestão dos recursos humanos, esta situação repercute na qualidade do atendimento, na medida em que os funcionários não estão motivados para trabalhar e há casos em que realizam a autointermediação para ocupações mais bem remuneradas.

Outra dificuldade em relação aos atendentes do SINE é a alta rotatividade. Os funcionários do SINE são, em grande parte, jovens que precisam de um emprego para custear seus estudos. Ao concluírem o curso, procuram uma ocupação condizente com sua formação em termos de salário e de tarefas. O recrutamento dos atendentes é realizado em grande parte por meio de concurso público, realizado pela MGS, empresa estatal de recursos humanos que contrata prestadores de serviço para o governo, em regime celetista. Esta terceirização provê flexibilidade para os gestores públicos, mas, ao mesmo tempo, impede a profissionalização e especialização dos servidores do sistema público de emprego.

Quanto ao treinamento dos funcionários, este é realizado exclusivamente pela Secretaria do Trabalho, por meio da Superintendência da Política de Geração de Emprego³³. Em alguns casos o treinamento é ministrado por funcionários requisitados às unidades de atendimento, que têm perfil e capacidade. A alta rotatividade de funcionários gera uma carga adicional de trabalho para a equipe de treinamento, a mesma equipe que, como enfatizado,

³² Se dividirmos este número pelo total da PEA no estado, obtemos uma relação de um atendente para mais de 8000 trabalhadores, mais de dez vezes o valor na maioria dos países da OCDE.

³³ Antes Superintendência de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda (2003-2007).

realiza os serviços internos da coordenação, como supervisão e relatórios. Esta constante mudança de funcionários nas unidades impacta também o atendimento, pois cada novo atendente demora até adquirir familiaridade com o SIGAE, que é bem complexo, elevando o tempo de espera do trabalhador.

Como já foi dito, o serviço de intermediação não deve se restringir a cadastrar trabalhadores e encaminhar para oportunidades de emprego. Há casos em que o trabalhador precisa de um atendimento diferenciado, de orientação e capacitação, entretanto, a maioria das unidades do SINE não possui nem estrutura para este atendimento nem pessoal qualificado para a função. Os atendentes têm escolaridade média e são selecionados de acordo com as habilidades necessárias para o atendimento de guichê. Embora alguns trabalhos apontem a falta de capacitação dos funcionários como uma causa importante para o baixo desempenho do SINE na intermediação, é preciso considerar que a estrutura organizacional do SINE não é a de um centro público como nos países desenvolvidos. O SINE está organizado para fazer cadastros e consultas na base de dados. Seria necessário então, expandir o serviço para que ofereça aos trabalhadores o suporte necessário para conseguir uma colocação, contratando pessoal qualificado e investindo na capacitação permanente de seus funcionários.

Problemas adicionais foram postos pela implantação em nível nacional do Sistema Mais Emprego, em setembro de 2011, que alterou profundamente os processos de trabalho na coordenação, pois este sistema não permite o acesso aos postos para verificação em tempo real das atividades dos atendentes, dificultando o monitoramento. Além disso, os relatórios não trazem informações suficientes sobre os indicadores de desempenho utilizados para avaliação das ações, como número de colocados, por posto, sexo, idade, escolaridade. O Ministério do Trabalho e Emprego está buscando soluções para estes problemas, mas enquanto isso o atendimento tem se reduzido em todo o país, devido às constantes quedas do sistema e às dificuldades advindas de erros internos do sistema.

3.3.2.5 Desafios e Perspectivas para o futuro

A Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego foi uma pesquisa importante realizada em 2009, captando entre os usuários e gestores do programa as percepções acerca do mesmo. Os resultados apontam para uma avaliação positiva do serviço de intermediação pelos

trabalhadores, embora não seja eficaz na colocação. Para os empregadores, a qualidade do atendimento inicial determina a avaliação do serviço. Assim, um indicativo desta pesquisa é que seja feito um investimento na melhoria do atendimento realizado tanto ao trabalhador quanto ao empregador.

Para elevar a qualidade das vagas oferecidas no sistema, a Secretaria está desenvolvendo o projeto de criação da Central de Captação de Vagas, com o objetivo de fazer a captação ativa, estabelecendo uma relação mais próxima e contínua com os empregadores, por meio de parcerias. Serão também realizadas prospecções e estudos sobre o mercado de trabalho a fim de subsidiar as ações de qualificação e de orientação profissional.

Em relação à coordenação, a mudança na estrutura trouxe maiores desafios com a redução do quadro de pessoal da Secretaria, sobrecarregando a equipe e dificultando o acompanhamento e monitoramento das unidades de atendimento. Desta forma, as visitas de supervisão serão realizadas pela equipe em sistema de rodízio, durante todo o ano.

3.3.2.6 Considerações finais

Assim, ao contrário da Europa, o sistema público de emprego no Brasil ainda está em fase de construção. O serviço de intermediação de mão de obra avançou muito nos últimos vinte anos, ampliando o atendimento, informatizando o sistema, racionalizando os processos e integrando as ações do sistema público de emprego. Mas ainda precisa aperfeiçoar o acompanhamento das ações para garantir a efetividade da política. O financiamento do SINE com recursos do FAT possibilitou que a política de emprego se tornasse uma política de estado, mas a descontinuidade administrativa e de repasse de recursos interfere na eficiência dos serviços. É preciso também fortalecer o controle social com a incorporação efetiva das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego na execução e acompanhamento das ações do SINE, dado que são atores importantes para garantir a transparência e a eficácia do serviço.

A avaliação contínua do serviço de intermediação é outro fator importante para o aprimoramento da política, direcionando os esforços e recursos para as ações que alcançarão melhor resultado na colocação do trabalhador no mercado de trabalho. Do mesmo modo, o quadro de pessoal também deve ser objeto de reformas, com a criação de carreira de

servidores, com possibilidades de crescimento. Para isso, é preciso garantir recursos para o SINE, com vistas a contratação de pessoal qualificado, e formação permanente para seus funcionários, possibilitando a melhoria do atendimento ao trabalhador e ao empregador.

Em síntese, as recomendações da OCDE para os serviços de emprego dos países desenvolvidos fazem mais sentido ainda para o Brasil, que tem um grande contingente de trabalhadores em ocupações precárias, de alta rotatividade e baixa escolaridade e qualificação. Para corrigir esta situação, seria preciso um investimento do governo na expansão do sistema público de emprego, para que os trabalhadores encontrem no SINE o auxílio necessário para se inserir no mercado de trabalho, com aconselhamento, orientação profissional, encaminhamento para qualificação e programas de treinamento.

4 INTERMEDIÇÃO DE TRABALHADORES COM DEFICIÊNCIA

Neste capítulo será apresentada a intermediação de pessoas com deficiência como uma política pública de emprego relevante para este segmento, discutindo seus limites e possibilidades. Na primeira seção, trataremos da definição de deficiência de acordo com as correntes teóricas mais relevantes. Em seguida, será apresentada a legislação brasileira sobre a questão, bem como a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Ademais, faremos uma descrição do serviço de intermediação realizado em alguns países europeus e no Estado de São Paulo, visando construir um panorama para pensar a intermediação das pessoas com deficiência. Em seguida, será apresentada a intermediação de pessoas com deficiência realizada pelo SINE MG. Será feita uma análise das vagas oferecidas, dos encaminhamentos realizados e das vagas realmente aproveitadas, para saber como incrementar a captação de vagas de modo a alcançar a colocação destes trabalhadores no mercado.

4.1 Definições de Deficiência

Segundo TIGHE (2001), existem dois modelos teóricos para definir deficiência: o modelo médico e o social, cada qual atribuindo um diferente significado para o conceito de saúde. No modelo médico, o conceito de saúde refere-se ao ideal de máximo bem-estar cujo padrão é o corpo perfeito. Através do diagnóstico, determina-se qual o grau de saúde do indivíduo, medindo o desvio de seu corpo em relação ao modelo. Os proponentes deste modelo, também conhecido como modelo individual de deficiência, acreditam que a deficiência é um desvio do padrão normal de saúde e significa falta de saúde ou má saúde.

Assim, se a deficiência é entendida como uma patologia, uma disfunção, que incapacita as pessoas para uma vida normal, seja na sociedade como um todo ou, mais severamente, no mundo do trabalho, então a pessoa com deficiência deve receber tratamento médico e assistência social. Seu trabalho é apenas um recurso terapêutico e não uma condição de cidadania.

No modelo social, por sua vez, a deficiência é compreendida como uma construção social, resultado de múltiplos fatores e condições sociais e materiais, assim como

circunstâncias familiares, renda, educação, emprego, moradia, transporte e, ambiente arquitetônico. As condições individuais e coletivas da pessoa com deficiência não são estáticas e a experiência de deficiência, portanto, também apresenta características variáveis, ligadas à experiência individual, no contexto das relações sociais e da história de vida, das barreiras e atitudes na sociedade, e do impacto das políticas estatais e sistemas de suporte de bem-estar. Deste modo, o grau de deficiência varia de acordo com a cultura e pode, portanto, ser modificada intencionalmente, ou seja, ser objeto de política pública específica.

Segundo o modelo social, a compreensão da deficiência é socialmente construída e deve levar em conta a sociedade como um todo e não só as pessoas com deficiência. Desde a década de 1960, o modelo social da deficiência tem sido desenvolvido a partir de movimentos sociais vinculados às causas das pessoas com deficiência e à experiência de pesquisadores que têm deficiência, em resposta ao modelo biomédico, que prioriza o tratamento médico. No modelo social a deficiência é considerada como uma questão sócio-política, e o esforço principal a ser feito é estabelecer políticas sociais e econômicas que desafiem a exclusão das pessoas qualificadas como deficientes. (VASCONCELOS, 2005).

Os estudos na linha do modelo social têm muitas características comuns, como entender que a deficiência não é intrínseca à pessoa, mas depende do contexto social, econômico e cultural. Se a deficiência é um aspecto a mais da diversidade, então a inclusão depende de políticas públicas que propiciem condições sociais, ambientais e econômicas para tal fim. (RIOUX, 2002 apud VASCONCELOS, 2005, p. 16).

Em resumo, estes dois modelos – biomédico e social - são as principais correntes teóricas utilizadas como fundamento para a definição da política para a pessoa com deficiência. O primeiro está focado no indivíduo e sua incapacidade, enquanto o segundo está centrado nas barreiras que impedem a pessoa de participar da vida comunitária em igualdade de condições com os demais. Desta forma, deve-se antes de elaborar a política, decidir qual conceito de deficiência será utilizado e, de acordo com este conceito, “definir a abordagem da deficiência – ou centrando no que as pessoas não podem fazer frase um pouco estranha...ou no que precisa ser modificado na sociedade para permitir a participação social, cultural e econômica.” (VASCONCELOS, 2005, p. 21)

O movimento das pessoas com deficiência, em toda a sua diversidade, tem contribuído para a busca de caminhos para a redução das desigualdades. As entidades de defesa dos interesses das pessoas com deficiência podem ser tanto entidades para as pessoas com deficiência como entidades das pessoas com deficiência. As primeiras, mais antigas, foram criadas para suprir as necessidades de serviços sociais como educação e saúde, cuja oferta pelo Estado não era suficiente para atender a demanda. Já As entidades representativas das pessoas com deficiência - entidades das pessoas com deficiência - surgiram a partir do processo de redemocratização do país, na década de 1980, com o fortalecimento dos movimentos sociais, e adquiriram pauta de reivindicações constituídas pelo próprio grupo e ações reivindicatórias dirigidas principalmente ao Estado. (VASCONCELOS, 2005). Destaca-se que o direito de escolher seus próprios representantes é uma questão fundamental na obtenção da cidadania.

As entidades organizadas para as pessoas com deficiência, mesmo permanecendo no campo assistencial, politizaram seu discurso, adotando os temas da inclusão social e da defesa de direitos, e também têm sua importância no processo de democratização, dando voz a quem não tem a possibilidade de expressar seus interesses. A expansão das instâncias de representação de interesses no poder executivo nas três esferas de governo deu maior espaço político para a atuação das entidades das pessoas com deficiência. (VASCONCELOS, 2005).

Assim, nas palavras de Gomes (2009):

“A força e a pressão dos movimentos sociais que buscam assegurar os direitos das pessoas com deficiência, a regulamentação e instrumentalização da legislação relativa a esse público, bem como a compreensão de que (para além do sujeito que apresenta a deficiência), diversos fatores de ordem social (educação, renda, saúde, moradia) contribuem para gerar as condições que marcam e, que por vezes, definem suas possibilidades, são fatores responsáveis pela mudança de comportamento na relação da sociedade para com as pessoas nessa condição.” (GOMES, 2009, p. 32)

Podemos afirmar como Leme (2010) que, apesar de tantas barreiras e contradições, as pessoas com deficiência têm alcançado avanços e melhorias em sua condição de vida:

“Em meio à repetição dos velhos discursos, o novo também emerge, outros sentidos vão se introduzindo. É nesse movimento dialético que a questão da deficiência vai sendo abordada, falada, significada; discursos se naturalizam, mas práticas novas vão se instituindo e as próprias pessoas com deficiência, incorporando essas contradições, constituem-se refletindo e refratando essa

realidade, sendo significadas, mas também trazendo significações novas sobre sua condição”. (LEME, 2010, p. 152)

4.2 Marco Legal dos Direitos das Pessoas com Deficiência

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de suas resoluções e convenções, têm cumprido relevante papel na constituição e materialização dos direitos das pessoas com deficiência. Buscando proporcionar oportunidades de trabalho decente e produtivo para homens e mulheres, incluindo as pessoas com deficiência, em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana, a Organização Internacional do Trabalho – OIT - definiu os princípios básicos da não discriminação, da igualdade de oportunidades e de tratamento e do acesso a oportunidades de treinamento e emprego. A materialização desses princípios se dá por meio de normas, encaminhadas para ratificação dos países membros.

As principais normas que se aplicam à questão das pessoas com deficiência são: Convenção OIT nº 111, sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão, a Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, promulgada pela ONU, a Convenção OIT nº 159, sobre a Reabilitação e Emprego de Pessoas Deficientes, a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, de 1999, o Repertório de Recomendações Práticas sobre a Gestão da Deficiência no Local do Trabalho, de 2001 e, por último, a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, incorporada à legislação brasileira como norma constitucional em 2008.

Segundo a Convenção nº 111, “Discriminação compreende toda a distinção, exclusão ou preferência, com base em raça, cor, sexo, religião, opinião pública, nacionalidade ou origem social, que tenha por efeito anular ou reduzir a igualdade de oportunidade ou de tratamento no emprego ou trabalho”. (...) Todo país-membro compromete-se a adotar e seguir uma política nacional destinada a promover a igualdade de oportunidade e de tratamento em matéria de emprego e trabalho, objetivando a eliminação de toda a discriminação.

A Convenção nº 159 afirma que a deficiência “pode e deve ser superada por meio de uma série de medidas políticas, normas, programas e serviços.” Os países devem implementar uma política nacional que promova a igualdade de oportunidades e a readaptação profissional para as pessoas com deficiência. Para isso, a Recomendação nº 168 orienta os países membros a garantir o acesso às mesmas possibilidades e oportunidades de emprego e renda e a todos os serviços; formular e aplicar leis de defesa dos direitos das pessoas com deficiência e normas contra a discriminação; incentivar a participação de entidades representativas de trabalhadores e empregadores na elaboração, na implantação e no acompanhamento de planos e programas.

Quadro 2

Documento	Data	Ratificação
Recomendação n.º 99 sobre a habilitação e reabilitação profissionais dos deficientes	25/06/1955	-
Convenção nº 111 sobre Discriminação em matéria de Emprego e Profissão	25/06/1958	Decreto nº 62.150 de 19/01/1968
Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência	09/12/1975	-
Convenção OIT nº 159 sobre Reabilitação e Emprego de Pessoas Deficientes	20/06/1983	Decreto nº 129 de 22/05/1991
Recomendação nº 168 sobre reabilitação profissional e emprego de pessoas portadoras de deficiência.	20/06/1983	-
Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho	18/06/1998	-
Declaração de Salamanca sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas	06/1994	-
Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência	26/05/1999	Decreto n.º 3.956 de 08/10/2001
Repertório de Recomendações Práticas sobre a Gestão da Deficiência no Local do Trabalho	2001	-
Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	13/12/2006	Decreto Legislativo nº 186 de 09/07/2008.

No Repertório de Recomendações Práticas sobre a Gestão da Deficiência no Local do Trabalho, a OIT define os direitos, deveres e responsabilidades dos governos, empregadores e sindicatos e propõe estratégias adequadas para tratar da deficiência no local de trabalho,

promovendo a igualdade de oportunidades, a melhoria das perspectivas de inserção, permanência e ascensão no emprego, a segurança e a minimização de ônus para os empregadores.

A Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) é um instrumento vinculante de direitos humanos, que constitui a deficiência como um tema específico no marco do sistema universal de proteção dos direitos humanos, e é inspirada claramente no modelo social de deficiência (PALACIOS, 2008).

Seu propósito, expresso no primeiro artigo, é “promover, proteger e assegurar o desfrute pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por parte de todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua inerente dignidade”. No mesmo artigo, define que pessoas com deficiência “são aquelas que têm impedimentos de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas.” (CDPD, 2006, Artigo 1.º).

O conceito de deficiência adotado pela Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência é claramente expressão do modelo social, pois assume que a deficiência decorre da existência de diversidades funcionais físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais de longo prazo na pessoa, mas, por outro lado, relaciona estas diversidades com a interação com o entorno, gerando barreiras que podem impedir ou limitar a participação plena na sociedade em igualdade de condições. A deficiência também é associada aos conceitos de incapacidade e desvantagem, que se inter-relacionam e interagem, agravando ou reduzindo as barreiras para o pleno exercício dos direitos das pessoas com deficiência.

Os Princípios Gerais da Convenção, expressos no terceiro artigo, são:

- a) O respeito pela dignidade inerente, independência da pessoa, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e autonomia individual.
- b) A não discriminação.
- c) A plena e efetiva participação e inclusão na sociedade.
- d) O respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade.
- e) A igualdade de oportunidades
- f) A acessibilidade
- g) A igualdade entre o homem e a mulher

- h) O respeito pelas capacidades de desenvolvimento de crianças com deficiência e respeito pelo seu direito a preservar sua identidade. (Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, artigo 3.º).

Quanto aos meios de sobrevivência, o documento prioriza a necessidade de garantir a subsistência no mercado de trabalho, baseado no respeito à diferença e no direito à não discriminação, além de realizar ajustes razoáveis para adaptar o local de trabalho às necessidades das pessoas com deficiência. É o que determina o artigo 27 da referida Convenção, sobre a questão do trabalho e emprego, afirmando que cada Estado parte reconhece

O direito das pessoas com deficiência ao trabalho, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Esse direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência.

4.2.1 Marco Legal no Brasil

Embora o Brasil tenha ratificado normas internacionais sobre as pessoas com deficiência, o direito ao trabalho somente se concretiza após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o direito ao trabalho como um direito social fundamental, no artigo 7º, inciso XXXI, proibindo a discriminação para admissão e remuneração em razão de deficiência, e no artigo 37, inciso VIII, que garante reserva de vagas na Administração Direta e Indireta.

A legislação ordinária em favor da pessoa com deficiência está expressa pela Lei 7853/89³⁴, que estabelece as normas gerais para assegurar o pleno exercício do direito ao trabalho, que “devem ser aplicadas e interpretadas considerando-se os valores básicos da igualdade de tratamento e oportunidade, da justiça social, do respeito à dignidade da pessoa humana, do bem-estar e de outros valores instituídos na Constituição” (RIBEIRO, 2008, p. 62), implantando a Política Nacional para a Integração Social das Pessoas com Deficiência.

³⁴ Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. 24 de outubro de 1989.

Entretanto, a regulamentação desta lei somente se deu em 1999, com o Decreto nº 3.298/99, seguindo as orientações emanadas das normas internacionais, que no artigo 3.º diferenciou incapacidade e deficiência:

- I. deficiência – toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano;
- II. deficiência permanente – aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos; e
- III. incapacidade – uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida.

Este decreto também definiu que as pessoas com deficiência são aquelas que apresentam uma ou mais das seguintes características: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo; perda parcial ou total das funções auditivas e ou visuais; funcionamento intelectual muito abaixo da média.

O Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, ampliou os conceitos de deficiência visual e auditiva e restringiu os parâmetros de classificação destas deficiências, tornando-os mais rígidos, e incluiu no rol de deficiências o nanismo e a ostomia³⁵. No mesmo decreto foram estabelecidos os prazos e normas para a acessibilidade nos sistemas de transporte e comunicação.

Ainda neste marco legal estão inscritas a Lei 8.112/90, que estabelece a reserva de 5 a 20% dos cargos da Administração Direta e Indireta, e a referida Lei 8.213/91, que fixa cotas de 2 a 5% de emprego para pessoas habilitadas ou reabilitadas nas empresas com mais de 100 empregados, as leis 10.048/00 e 10.098/00, para o transporte público adaptado e remoção de barreiras arquitetônicas, regulamentadas por decretos, e a Lei 10.690³⁶, de 16 de junho de 2003. A instituição das cotas para a contratação de pessoas com deficiência e reabilitadas

³⁵ Ostomia: é uma intervenção cirúrgica que permite criar uma comunicação entre o órgão interno e o exterior, com a finalidade de eliminar os dejetos do organismo.

³⁶ Isenta as pessoas com deficiência do pagamento do Imposto sobre Produtos Industrializados na compra de automóveis.

acompanha as mudanças no âmbito internacional no que diz respeito às pessoas com deficiência³⁷.

Ao ratificar a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Brasil reconhece que as pessoas com deficiência têm direito ao trabalho,

“em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Esse direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência.” (Art. 27)

É, portanto, responsabilidade do Estado

“salvaguardar e promover a realização do direito ao trabalho, inclusive daqueles que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, adotando medidas apropriadas, incluídas na legislação, com o fim de, entre outros, de promover oportunidades de emprego e ascensão profissional para pessoas com deficiência no mercado de trabalho, bem como assistência na procura, obtenção e manutenção do emprego e no retorno ao emprego.” (Art. 27)

O marco legal no Brasil está em consonância com as orientações emanadas das normas internacionais e tem argumentos suficientes para que a inclusão profissional se realize de forma integral e bem ajustada, com a utilização da fiscalização do Ministério Público do Trabalho (MPT) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Entretanto, embora exista a legislação, só a fiscalização não tem sido capaz de garantir o direito ao trabalho da pessoa com deficiência.

4.2.2 Emprego para Pessoas com Deficiência.

Sasaki (1999) identifica quatro tipos de relação da pessoa com deficiência com o mercado de trabalho. A primeira é de exclusão, na qual pessoas com deficiência devem ser protegidas, o trabalho é considerado uma crueldade. A segunda fase é da segregação - as pessoas com deficiência, internadas em instituições, trabalhavam sem vínculo empregatício e com baixa remuneração, em relações paternalistas. Na terceira fase, da integração, as pessoas eram contratadas sem adaptações, criando nas empresas setores só para “deficientes”. A inclusão é a quarta fase, em que se consideram as demandas da empresa e da pessoa com

³⁷ As questões referentes à efetividade do sistema de cotas serão discutidas mais adiante, na seção sobre políticas de emprego para pessoas com deficiência.

deficiência, e que ambos necessitam preparar-se para o convívio. Para este autor, o Brasil encontra-se entre as duas últimas fases, prevalecendo a integração em grande parte do mercado, mas com tendência à incorporação da lógica da inclusão.

As políticas de inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho constituem uma estratégia para garantir o direito ao trabalho, considerando o seu elevado potencial de inclusão social enquanto fator de afirmação da criatividade e da capacidade produtiva de todas as pessoas, especialmente daquelas com deficiência. (VASCONCELOS, 2005) O trabalho contribui para desenvolver na pessoa com deficiência o sentimento de pertencer a uma sociedade, fortalecendo sua autoestima e dando-lhe segurança para enfrentar as barreiras sociais. (GOMES, 2009) Segundo Vasconcelos, na questão sobre a importância do trabalho na vida, a independência financeira foi o item mais destacado pela maioria dos entrevistados em sua pesquisa. (VASCONCELOS, 2005)

Existem diferentes tipos de emprego utilizados para favorecer o ingresso e a permanência das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, assim como a sua participação na vida social. Atendendo aos princípios da Convenção OIT n.º 159, sobre capacitação profissional e emprego da pessoa com deficiência, o Decreto n.º 3.298/1999, artigo 35, define as modalidades de inserção laboral para este público:

I - colocação competitiva: processo de contratação regular, nos termos da legislação trabalhista e previdenciária, que independe da adoção de procedimentos especiais para sua concretização, não sendo excluída a possibilidade de utilização de apoios especiais;

II - colocação seletiva: processo de contratação regular, nos termos da legislação trabalhista e previdenciária, que depende da adoção de procedimentos e apoios especiais para sua concretização;

(...)

§ 4º Considera-se oficina protegida de produção a unidade que funciona em relação de dependência com entidade pública ou beneficente de assistência social, que tem por objetivo desenvolver programa de habilitação profissional para adolescente e adulto portador de deficiência, provendo-o com trabalho remunerado, com vista à emancipação econômica e pessoal relativa.

§ 5º Considera-se oficina terapêutica a unidade que funciona em relação de dependência com entidade pública ou beneficente de assistência social, que tem por objetivo a integração social por meio de atividades de adaptação e capacitação para o trabalho de adolescente e adulto que devido ao seu grau de deficiência, transitória ou permanente, não possa desempenhar atividade laboral no mercado competitivo de trabalho ou em oficina protegida de produção.

O trabalho competitivo em ambiente regular que demanda serviços contínuos de suporte denomina-se emprego apoiado. A colocação de pessoas que apresentam deficiências

severas se dá neste tipo de emprego, que ainda é um desafio para a inclusão. Existem muitas opções para o emprego apoiado, como a colocação individual, na qual a pessoa já capacitada para exercer as funções pode ainda necessitar de suporte físico e pessoal, que pode ser retirado gradualmente de acordo com o nível de autonomia alcançado.

A experiência tem demonstrado que a provisão de suporte adequado possibilita que as pessoas com deficiência participem da esfera produtiva de modo eficiente. A necessidade de reestruturação e/ou de modificação do trabalho não é frequente e implica, em geral, baixo custo. A simples reorganização do ambiente muitas vezes já confere acessibilidade para o trabalho da pessoa com deficiência.

Para a inclusão no mercado de trabalho, Sasaki (2002) recomenda algumas linhas de ação para serem desenvolvidas simultaneamente: investir na acessibilidade, elaborar um planejamento a longo prazo, adequar a formação profissional aos requisitos do mercado e, dar atenção à transição entre a escola e o mundo do trabalho. (SASSAKI, 2002 apud VASCONCELOS, 2005, p. 23).

A inserção no mercado de trabalho permite a integração das pessoas com deficiência no processo produtivo e o seu reconhecimento pela sociedade, ao mesmo tempo em que “suas condições concretas de existência determinam modos de participação nesse processo marcados pelo preconceito e pela discriminação”. (LEME, 2010, p. 152).

Segundo a autora, a contradição essencial do trabalho no capitalismo é que a dimensão criativa e de constituição da identidade, própria da atividade humana, é esvaziada de sentido pela realização de tarefas que não têm conexão com o ser do trabalhador. A alienação do trabalho consiste em retirar do trabalho seu conteúdo de humanidade. Para os trabalhadores com deficiência, este processo vem carregado de preconceitos, reforçando o caráter contraditório da relação entre trabalho e deficiência. (LEME, 2010)

4.4 As Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho do Brasil

No Brasil, o perfil da população com deficiência passou a ser pesquisado com maior exatidão a partir do Censo Populacional de 2000, que incorporou questões específicas sobre o tema na pesquisa. No Censo 2010 foram investigadas as deficiências visual, auditiva, motora e intelectual, e para as três primeiras foi apurado o grau de severidade (alguma dificuldade, grande dificuldade e não consegue de modo algum).

Segundo os resultados do Censo 2010, as pessoas com deficiência somam 45.606.048, o que representa 24% do total da população brasileira. Do total de pessoas residentes, 15.750.969 possuem deficiência grave³⁸ e intelectual (8,26% da população total e 34,5% do total de pessoas com deficiência), das quais 4.433.350 têm deficiência física; 6.562.210 têm deficiência visual, 2.143.173 têm deficiência auditiva e 2.611.536 têm deficiência intelectual/mental.

Em Minas Gerais, do total de pessoas residentes, 4.432.186 têm pelo menos uma deficiência³⁹, representando 22,6% da população. Destas, 1.651.674 pessoas possuem deficiência grave⁴⁰ e intelectual (8,43% da população total e 37,3% do total de pessoas com deficiência), das quais 483.064 têm deficiência física; 636.328 têm deficiência visual, 231.606 têm deficiência auditiva e 300.676 têm deficiência intelectual/mental.

Verificamos que a participação de deficiência no total da população é menor em Minas Gerais do que no Brasil. E, entretanto, a participação de deficiências graves em relação ao total das pessoas com deficiência é maior em Minas Gerais, exceto para a deficiência visual (3,5% para o país e 3,3% para o estado).

Em relação à ocupação, de acordo com a RAIS⁴¹, do total de 39.441.566 de vínculos formais ativos em 31 de dezembro de 2008 no Brasil, apenas 0,82% são de trabalhadores com deficiência. Destes, 55,2% têm deficiência física; 25,64% auditiva; 3,86% visual; 3,37% mental; 1,09% múltipla e 11,78% são reabilitados. Em 2009, houve redução da participação dos trabalhadores com deficiência, passando para 0,7% (288.593 pessoas) da força de trabalho

³⁸ Não consegue ou tem grande dificuldade de ver/ouvir/se locomover.

³⁹ As pessoas não foram contadas duas vezes mesmo que tenham mais de uma deficiência.

⁴⁰ Não consegue ou tem grande dificuldade de ver/ouvir/se locomover e ou tem deficiência intelectual.

⁴¹ RAIS - Relação Anual de Informações Sociais.

formal no país. Do total de homens empregados, 0,78% são deficientes; e do total de mulheres, apenas 0,58% o são.

Em 2010, dos 44,1 milhões de vínculos ativos em 31 de dezembro, 306 mil são de pessoas com deficiência, o que representa 0,69% do total de empregos. Esse resultado revela que houve uma elevação no número de empregos em relação ao registrado em 2009 (288,6 mil), embora a participação no total tenha se mantido estável. Predominam os trabalhadores com deficiência física (54,47%), seguidos pelos deficientes auditivos (22,49%), visuais (5,79%), mentais (5,10%), e deficiências múltiplas (1,26%). Os reabilitados, por sua vez, somam 10,90% do total de trabalhadores com deficiência. (Tabela 5)

Tabela 5

RAIS - TOTAL DE EMPREGOS EM 31/12 POR TIPO DE DEFICIÊNCIA

Brasil - 2008-2010

TIPO DE DEFICIÊNCIA	2008	2009	2010
FISICA	177.834	157.805	166.690
AUDITIVA	79.347	65.613	68.819
VISUAL	12.428	14.391	17.710
MENTAL	10.864	13.120	15.606
MULTIPLA	3.517	3.506	3.845
REABILITADO	37.916	34.158	33.343
TOTAL DEFIC	323.210	288.593	306.013
NAO DEFIC	39.118.356	40.918.953	43.762.342
TOTAL	39.441.566	41.207.546	44.068.355

Fonte: RAIS 2010/MTE

Em relação ao gênero, os homens têm uma maior representatividade em todos os tipos de deficiência, com uma participação de 65,42%, em média, inferior ao que ocorreu em 2009 (65,57%), em decorrência da redução da participação masculina em todos os tipos de deficiências. A participação dos homens entre os trabalhadores com deficiência física é de

64,34%, sendo de 65,99% com deficiência auditiva, de 64,45% com deficiência visual, de 71,97% com deficiência mentais e de 66,68% com deficiências múltiplas. (Tabela 6)

Os rendimentos médios das pessoas com deficiência (R\$ 1.922,90) são superiores à média dos rendimentos do total de vínculos formais (R\$ 1.742,00), o que pode ser atribuído à remuneração média recebida pelos trabalhadores reabilitados (R\$ 2.107,27), pelos trabalhadores com deficiência física (R\$ 2.025,96) e com deficiência auditiva (R\$ 1.925,67). Por outro lado, os trabalhadores com deficiência mental recebem os menores rendimentos, em média (R\$ 772,20). Na diferença de salários relativa ao gênero, os trabalhadores com deficiência auditiva apresentam a maior diferença (56,85%), com valores médios de R\$2.255,51 para os homens e R\$ 1.282,27 para as mulheres. Com relação aos demais trabalhadores com deficiência, os dados revelam uma menor disparidade entre os rendimentos médios recebidos por ambos os gêneros.

Ainda de acordo com a RAIS 2010, quanto ao rendimento por grau de instrução segundo gênero, as mulheres têm maior representatividade de rendimentos nos níveis inferiores de escolaridade e menor participação nos níveis mais elevados de instrução, reproduzindo o padrão encontrado para o total de trabalhadores.

Tabela 6

RAIS - total de empregos e remuneração média (R\$) em 31/12/2010
por tipo de deficiência e gênero - BRASIL

TIPO DE DEFICIÊNCIA	VÍNCULOS			REMUNERAÇÃO MÉDIA		
	MASCULINO	FEMININO	TOTAL	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
FISICA	107.246	59.444	166.690	2.254,04	1.611,22	2.025,96
AUDITIVA	45.415	23.404	68.819	2.255,51	1.282,27	1.925,67
VISUAL	11.414	6.296	17.710	1.927,50	1.477,60	1.768,54
MENTAL	11.232	4.374	15.606	802,09	695,78	772,20
MULTIPLA	2.564	1.281	3.845	1.451,96	1.227,16	1.376,38
REABILITADO	22.322	11.021	33.343	2.257,71	1.789,34	2.107,27
TOTAL DEFIC	200.193	105.820	306.013	10.949	8.083	9.976
NAO DEFIC	25.552.565	18.209.777	43.762.342	1.874,55	1.553,72	1.740,77
TOTAL	25.752.758	18.315.597	44.068.355	1.876,58	1.553,44	1.742,00

Fonte: RAIS 2010/MTE

4.5 Políticas de Emprego para Pessoas com Deficiência

Como foi exposto no capítulo 2, a política de emprego tem o papel fundamental de organizar o mercado de trabalho e de promover a equalização das oportunidades para aqueles trabalhadores que se encontram em situação de desvantagem em relação aos demais, como é o caso das pessoas com deficiência.

Oportunidades de escolha restritas e inserção precária no mercado de trabalho – consequências sociais da desvantagem – incluem-se entre os principais fatores que justificam e impulsionam o acionamento de políticas de inclusão voltadas a reverter ou, pelo menos, atenuar os efeitos perversos dos diferenciais de capacidade. (CARNEIRO e SOUZA, 2005, p. 9).

Desta forma, os países criaram leis e regulamentos visando inserir estes trabalhadores no mercado de trabalho, constituindo uma política de emprego própria para as pessoas com deficiência. Apesar de cada país possuir características sociais, econômicas, culturais e políticas próprias, grande parte daqueles que ratificaram a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência adotaram os princípios básicos estabelecidos neste documento para a constituição da política para esta população: acessibilidade e igualdade de oportunidades.

4.5.1 Experiências Internacionais

A Diretiva 2000/78/CE do Conselho Europeu, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, é um marco legal para as políticas de combate à discriminação em termos de emprego e ocupação, buscando a igualdade de tratamento. O documento fixa requisitos mínimos para a política, cabendo aos estados membros da comunidade europeia adotar as disposições legais e administrativas necessárias para o cumprimento destas diretrizes, especialmente as que se referem às medidas de proteção ao direito ao trabalho, à formação profissional, ao acesso e promoção na ocupação e à liberdade de associação sindical, que devem ser tomadas pelos estados membros da Comunidade Europeia, vedando aos países a regressão de direitos já alcançados pela sociedade.

Uma das diretrizes que tem grande impacto no combate à discriminação é a adaptação do local de trabalho, propiciando ao trabalhador com alguma incapacidade laboral o exercício de uma profissão em condições adequadas. No artigo 5.º, esclarece o que é aceitável como adaptação razoável:

Para garantir o respeito do princípio da igualdade de tratamento relativamente às pessoas deficientes, são previstas adaptações razoáveis. Isto quer dizer que a entidade patronal toma, para o efeito, as medidas adequadas, em função das necessidades numa situação concreta, para que uma pessoa deficiente tenha acesso a um emprego, o possa exercer ou nele progredir, ou para que lhe seja ministrada formação, exceto se essas medidas implicarem encargos desproporcionados para a entidade patronal. Os encargos não são considerados desproporcionados quando forem suficientemente compensados por medidas previstas pela política do Estado-Membro em causa, em matéria de pessoas deficientes. (DIRETIVA 2000/78/CE, artigo 5.º)

Outras recomendações do Conselho Europeu sobre o emprego das pessoas com deficiência expõem exemplos de ações positivas para promoção do emprego e formação das pessoas com deficiência e afirma a necessidade de que seja dada maior atenção ao recrutamento, à manutenção no emprego e à formação ao longo da vida, como medidas capazes de reduzir o desemprego das pessoas com deficiência. Em 2010, o Conselho da União Europeia⁴² apresentou os resultados da revisão das políticas de emprego para pessoas com deficiência e o documento convoca os países a conceber medidas para o fortalecimento destas políticas, no âmbito da “Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020: Compromisso Renovado por uma Europa sem Barreiras”.

Estas diretrizes estão fundamentadas na Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência e têm por finalidade promover a inclusão no mercado de trabalho. Seguindo as orientações inscritas neste documento, os países da Europa aperfeiçoaram as políticas de inserção das pessoas com deficiência, associando os princípios de igualdade de oportunidades com os princípios da ativação, reforçando o compromisso de busca ativa de emprego combinada com os benefícios do Welfare State.

⁴² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 15 November 2010 – European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe [COM(2010) 636 final - Not published in the Official Journal]

Por exemplo, em Portugal, uma das políticas de emprego para pessoas com deficiência é o programa Estágio de Inserção, para complementar uma qualificação pré-existente e prover formação e experiência prática em contexto laboral. Com duração máxima de nove meses, o estágio inclui o serviço de acompanhamento pós-colocação, prestado por entidades credenciadas, visando à manutenção e à progressão na carreira, por meio de apoios técnicos aos trabalhadores e aos empregadores. As empresas que contratam as pessoas com deficiência nesta modalidade podem receber apoio financeiro para adaptação dos postos de trabalho e para eliminação de barreiras arquitetônicas, além de subsídios para cobrir os custos com a bolsa estágio, auxílio alimentação, transporte e seguro de vida. As empresas e os trabalhadores demandantes devem se cadastrar nos centros públicos de emprego, responsável pela gestão do programa.

Nas próximas sessões trataremos de duas experiências de políticas para inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho desenvolvidas por países pertencentes à União Europeia, e que têm diferenças consideráveis tanto no tamanho da economia como na estrutura e instituições do mercado de trabalho: Espanha e Dinamarca.

A comparação entre as políticas dos dois países para inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho pode nos trazer percepções sobre como deve ser o desenho da política e em que condições ela pode ser mais eficaz.

4.5.1.1 Dinamarca

A Dinamarca tem uma sociedade marcada pela cultura do Welfare State, fundamentada no princípio da igualdade entre os cidadãos e na universalização do direito aos bens e serviços necessários à manutenção da vida em um patamar digno. As pessoas com deficiência não precisam ser reconhecidas como deficientes para ter direito a um tratamento adequado e uma renda, pois esse direito é universal.

Quanto ao nível ou instância de governo, os municípios respondem praticamente por todo o sistema de benefícios sociais e de suporte ao emprego, cabendo à administração federal supervisionar e criar incentivos para que as políticas sejam implantadas como planejado. Esta estrutura fortemente descentralizada exige um sistema altamente coordenado, baseado na

cooperação e no diálogo entre as esferas da administração pública e os demais atores envolvidos. Assim, a política para a deficiência não está restrita a uma área específica, mas se insere em um sistema integrado de serviços e normas. Os serviços especiais prestados às pessoas com deficiência são de responsabilidade dos estados e cabe às organizações de pessoas com deficiência dialogar com o governo e representar seus interesses nos conselhos e mesas de discussão. (OCDE, 2010.2)

A partir de 1990, o debate sobre a deficiência reacendeu-se com a aprovação do Americans with Disability Act (ADA) pelos EUA. Uma nova orientação política foi assumida e o governo central dinamarquês e o parlamento adotaram uma legislação de igualdade de tratamento. A partir de então, a política de emprego para as pessoas com deficiência na Dinamarca tem se baseado em três princípios que definem seus objetivos. O primeiro é o a percepção da deficiência como resultado da interação da pessoa com o ambiente, o que implica em promover a acessibilidade e o desenho universal. O segundo princípio é a compensação, relacionado à necessidade de apoios para garantir a igualdade de oportunidades em todas as áreas, inclusive no trabalho. O terceiro princípio é a responsabilização de cada setor pela promoção da igualdade.

Os principais atores da política para a deficiência são o Danish Council of Organisations of Disabled People (Conselho Dinamarquês de Organizações das Pessoas com Deficiência)⁴³; o Danish Disability Council (Conselho Dinamarquês de Deficiência)⁴⁴ e o Equal Opportunities Centre for Disabled Persons (Centro de Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiência)⁴⁵.

Deve-se destacar que o mercado de trabalho é regulado por meio de acordos coletivos entre os trabalhadores e os empregadores, tendo o objetivo de incorporar o maior número de pessoas e reduzir ao máximo o número de beneficiários de transferências de renda. Para a maioria das pessoas, ter um emprego é considerado importante para manter-se e para fazer parte da comunidade, inclusive para as pessoas com capacidade laboral limitada. A taxa de participação no mercado de trabalho é de 79% (83% para os homens e 75% para as mulheres), mas não há dados exatos para a taxa de participação de pessoas com deficiência, uma vez que

⁴³ É uma organização “guarda-chuva”, com mais de 300 mil filiados e 29 entidades nacionais associadas, que representa o segmento no Conselho.

⁴⁴ Órgão consultivo para assessorar a administração pública e monitorar a situação das pessoas com deficiência.

⁴⁵ Responsável pela coleta e divulgação de informações, monitora o desenvolvimento da equalização.

estas não são registradas com base na deficiência. Entretanto, uma pesquisa de 1995 apresentou 42% de taxa de participação entre os deficientes (47% para homens, 38% para mulheres).⁴⁶

A política de proteção ao trabalho é a mesma para trabalhadores com e sem deficiência: seguro desemprego, pensão antecipada, auxílio doença, e benefícios em dinheiro. Basta que a pessoa tenha perdido seu meio de sobrevivência e não participe de um fundo de desemprego para ser elegível. Ou seja, os benefícios não são baseados na deficiência, mas na necessidade da pessoa em dado momento.

A incorporação da Diretiva 78/2000 do Conselho da União Europeia na legislação dinamarquesa em 2003 possibilitou a criação de um sistema de compensação que inclui programas de aprendizagem no trabalho, empregos flexíveis, acesso preferencial⁴⁷, entre outros. São importantes mecanismos de compensação os subsídios aos empregadores que contratam pessoas com deficiência com jornada diferenciada, bem como em oficinas protegidas. A reabilitação e o treinamento fazem parte das ações de promoção do emprego das pessoas com deficiência, bem como as formas de contratação flexíveis e apoiadas. Os empregadores também podem receber apoio para adaptação do posto de trabalho quando necessário. A gestão do sistema, como destacado, cabe aos municípios por meio do serviço público de emprego.

4.5.1.2 Espanha

Na Espanha as políticas de emprego para as pessoas com deficiência estão fundamentadas nos princípios da acessibilidade e igualdade de oportunidades e de tratamento. A legislação que institui a política para pessoas com deficiência adota o entendimento de que

La no accesibilidad de los entornos, productos y servicios constituye, sin duda, una forma sutil pero muy eficaz de discriminación, de discriminación indirecta en este caso, pues genera una desventaja cierta a las personas con discapacidad en relación con aquellas que no lo son, al igual que ocurre cuando una norma, criterio o práctica trata menos favorablemente a una persona con discapacidad que a otra que no lo es.

⁴⁶ OECD (2010) – *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Denmark - Key Findings*. Disponível em: www.oecd.org/els/disability

⁴⁷ No serviço público, se uma pessoa com deficiência possui a qualificação necessária e foi aprovada na seleção, ela tem prioridade na contratação em relação aos demais candidatos sem deficiência.

Convergen así las corrientes de accesibilidad y de no discriminación. (Exposición de motivos. LIONDAU, 2003)⁴⁸

A Lei n.º 53/2003, conhecida como LIONDAU (Lei de Igualdade de Oportunidades, Não Discriminação e Acessibilidade Universal das Pessoas com Deficiência), inaugura um novo marco legal para a questão das pessoas com deficiência, incorporando ao ordenamento jurídico espanhol as diretrizes da União Europeia⁴⁹, em consonância com os documentos da OIT/ONU⁵⁰. A lei também atende às demandas dos movimentos e entidades representativas das pessoas com deficiência, tendo em vista a igualdade de tratamento e a não discriminação em termos de ocupação e emprego, além de regular o acesso ao emprego, a atividade profissional, a participação nas instâncias de representação, as condições de trabalho, a promoção e a formação profissionais.

Esta norma é uma atualização da lei de 1982, conhecida como LISMI⁵¹ (Ley de Integración Social de Minusválidos/ Lei de Integração Social dos Inválidos), que institui cotas⁵² para as empresas e para a administração pública. Desde o nome pode-se perceber a mudança de enfoque, de uma visão médica e assistencial, para uma abordagem inclusiva da deficiência.

Para os efeitos desta lei, igualdade de oportunidades é a ausência de discriminação direta ou indireta, que tenha causa em uma deficiência, bem como a adoção de medidas de ação positiva para evitar ou compensar as desvantagens que uma pessoa com deficiência tem para participar plenamente da vida política, econômica e social. Para esta norma são consideradas pessoas com deficiência aquelas com grau de incapacidade igual ou superior a 33%, bem como os pensionistas e aposentados por incapacidade permanente. (Art. 1, LIONDAU, 2000).

⁴⁸ Exposición de motivos. Ley 51/2003 de 02 de diciembre. Publicado em BOE n.º 289, em 03 de dezembro de 2003. A não acessibilidade dos ambientes, produtos e serviços constitui, sem dúvida, uma forma sutil, mas muito eficaz de discriminação, discriminação indireta neste caso, pois gera uma desvantagem certa às pessoas com deficiência em relação àquelas que não têm, e da mesma forma ocorre quando uma norma, critério ou prática trata menos favoravelmente a uma pessoa com deficiência que a outra que não tem deficiência. Convergem assim as correntes de acessibilidade e de não discriminação. (Tradução livre).

⁴⁹ Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece um marco geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional.

⁵⁰ Convenção OIT n.º 111; Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, 18/06/1998.

⁵¹ Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)

⁵² Empresas com mais de 50 empregados devem reservar 2% dos postos de trabalho para pessoas com deficiência; a Administração Pública deve reservar 5% dos cargos para este público.

A política de emprego para pessoas com deficiência na Espanha inclui um rol extenso de ações de incentivo à geração e manutenção de postos de trabalho, à qualificação profissional e inserção laboral dos trabalhadores com deficiência, com incentivos pagos às empresas contratantes, além de bônus das cotas da seguridade. A gestão e a concessão dos benefícios para a contratação de trabalhadores com deficiência cabem ao Serviço Público de Emprego local, por meio de concorrência pública.

Em razão de algumas dificuldades para cumprimento da cota de 2% de contratação de trabalhadores com deficiência pelas empresas, o Real Decreto 364/2005 estabelece medidas de caráter excepcional para o cumprimento alternativo desta cota, que incluem: aquisição de bens e serviços de um centro especial de empregos; contratação de trabalhador autônomo; doação ou patrocínio de entidade de formação profissional, inserção e criação de postos de trabalho para pessoas com deficiência; e constituição de um enclave laboral.

Enclave laboral⁵³ é o contrato entre uma empresa e um Centro Especial de Emprego para a realização de obras ou serviços relacionados à atividade normal da empresa e para cuja realização um grupo de trabalhadores se desloca temporariamente até a empresa. Tem o objetivo de facilitar a transição de emprego protegido para o emprego competitivo, auxiliar as empresa no cumprimento da cota e ampliar a contratação de outras pessoas com deficiência pelos centros especiais de emprego. É uma subcontratação acompanhada de todas as garantias legais, mantendo a relação laboral com o centro especial de emprego.

Os Centros Especiais de Emprego⁵⁴ são empresas que se regem pelas mesmas leis e regulamentos que afetam o setor produtivo ao qual pertencem e seu quadro de pessoal deve ser composto de pelo menos 70% de trabalhadores com deficiência, por meio de contratos formais. Os centros foram pensados como um instrumento da política de integração, visto que os trabalhadores com deficiência se submetem às mesmas condições que os demais, obtendo formação e experiência profissional. Os recursos financeiros dos centros provêm de sua própria atividade econômica e das ajudas do governo, constituídas de financiamento de projetos geradores de emprego e subsídios para manutenção de postos de trabalho, bem como descontos nas cotas previdenciárias.

⁵³ Real Decreto 290/2004, regulamenta o enclave laboral como medida de fomento à inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

⁵⁴ Real Decreto 2273/1985, aprova o regulamento dos Centros Especiais de Emprego e Real Decreto 1368/1985, regula a relação laboral de caráter especial dos trabalhadores dos Centros Especiais de Emprego.

Outra forma de contratação é o emprego apoiado, que consiste em um conjunto de ações de orientação e acompanhamento individualizado no posto de trabalho, prestado por profissionais especializados com o objetivo de facilitar a adaptação social e laboral dos trabalhadores com deficiência com maiores dificuldades de inserção. Estas ações incluem orientação, assessoramento e acompanhamento, oficinas de apoio mútuo entre o trabalhador, o empregador e os demais funcionários, treinamento específico, avaliação do processo de inserção, e assessoramento à empresa sobre as necessidades e os processos de adaptação do posto de trabalho. As ações podem durar de seis meses a um ano, prorrogável por mais um ano. A empresa contratante faz jus a subsídios calculados proporcionalmente ao número de trabalhadores e à jornada de trabalho.

Além disso, o governo concede às empresas uma subvenção referente à adaptação dos postos de trabalho e à eliminação de barreiras arquitetônicas para as empresas, bem como incentivos fiscais para aquelas que convertam os contratos protegidos e ou temporários em contratos por tempo indeterminado, ou que invistam em formação dos trabalhadores com deficiência. Toda a política é construída para a inclusão dos trabalhadores, sendo que o governo apoia com financiamento e assistência técnica as empresas que se comprometam com a inclusão das pessoas com deficiência em seus quadros profissionais.

A população com deficiência⁵⁵ na Espanha, com idade entre 16 e 64 anos⁵⁶, totalizou 1.171.900 em 2010 (3,8% da população total em idade ativa), o que representa um crescimento de 3,5% em relação a 2009. Para o mesmo ano, a taxa de atividade das pessoas com deficiência foi de 36,2%, a taxa de desemprego é de 23,3%, e a taxa de emprego é de 27,7%, enquanto esses números para a população geral eram respectivamente de 75,9%, 20,1% e 60,6%.

Dos ocupados com deficiência, 89,3% eram assalariados e 78,9% tinham contrato por tempo indeterminado. Por tipo de deficiência, a auditiva apresentou a maior taxa de atividade (58,2%) e a menor taxa está relacionada à deficiência mental (24,9%).

⁵⁵ Pessoas com certificado de deficiência ou com deficiência legalmente reconhecida, com um grau de deficiência igual ou maior que 33%.

⁵⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Notas de prensa: El Empleo de las Personas con Discapacidad - Explotación de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas con Discapacidad. Años 2010 y 2009. *Datos provisionales. Disponible em: <http://www.ine.es>*

A intensidade da deficiência incide sobre a participação: pessoas com grau de incapacidade inferior a 45% têm taxa de participação de 55%, contra 14% das que têm grau de incapacidade superior a 75%. A taxa de atividade também é positivamente relacionada com a educação, visto que 91% das pessoas inativas que receberam renda eram certificadas, contra 38% sem certificado que não receberam.

Estes dados mostram que mesmo para os países desenvolvidos, a incorporação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho é um desafio que está longe de ser irrelevante, e o caso da Espanha indica que há possibilidades de ações que contribuem para esta inserção.

4.5.1.3 Novos Desafios

Com as mudanças na conjuntura internacional, a OCDE lançou em 2005 uma revisão temática “Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers”⁵⁷, com a finalidade de apresentar as experiências dos países em relação às políticas de emprego para as pessoas com deficiência. Nesta revisão foram avaliadas as políticas de inclusão das pessoas com deficiência em treze países, analisando os avanços e desafios na promoção da igualdade de tratamento, bem como as dificuldades relativas à implementação das referidas políticas. Cada um dos países elaborou um relatório apresentando a situação inicial e as reformas que foram realizadas no sistema previdenciário e de assistência às pessoas com deficiência, bem como os avanços e desafios da política para inserção no mercado de trabalho.

Para o Fórum de Alto Nível, em Estocolmo, 2009, a OCDE⁵⁸ elaborou o texto base, com o propósito de informar o debate sobre as políticas de atenção às pessoas com deficiência, fundamentado nos relatórios da revisão temática referidos acima. O documento analisou as iniciativas e reformas estruturais nos países membros em resposta ao incremento do número de receptores de benefícios por incapacidade laboral, buscando reduzir o impacto nas contas nacionais e no sistema de bem estar. As recomendações da OCDE são de que os

⁵⁷ Revisão temática Doença, Deficiência e Trabalho: Quebrando Barreiras. OCDE, 2009.

⁵⁸ High-Level Forum, Stockholm, 14-15 May 2009. Sickness, Disability and Work. Keeping on track in the economic downturn. Background paper. Organisation for Economic Co-operation and Development. Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.

países adotem medidas efetivas de monitoramento das políticas de emprego, possibilitando uma intervenção mais eficaz na questão da deficiência, atuando de forma antecipada aos problemas de inserção laboral.

Em resumo, apesar de o sistema público de emprego da Dinamarca ser um paradigma para os demais países, a política para inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho não é um parâmetro adequado para o Brasil, devido à força do Welfare State e dos mecanismos de proteção ao trabalho. Nesse sentido, a Espanha pode ser um exemplo para o Brasil na medida em que suas políticas de emprego estão coerentes com a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência e existem em função de um sistema de bem estar que não é nem universal nem tão consolidado como na Dinamarca.

4.5.2 Brasil

A política nacional para as pessoas com deficiência teve sua primeira estrutura definida na Lei 7.853/89, que estabeleceu as diretrizes de ação para a integração das pessoas com deficiência e instituiu a Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, com a finalidade de propor, acompanhar e fiscalizar as legislações e políticas referentes à deficiência, numa tentativa de centralizar as ações dos diversos órgãos públicos. A importância desta norma foi ter sido o primeiro passo para garantir os direitos constitucionais das pessoas com deficiência, atribuindo ao Ministério Público a responsabilidade de intervir nas situações de discriminação. (GARCIA, 2010)

Entretanto, a lei só foi regulamentada em 1999, pelo Decreto 3.298/99, que definiu os conceitos de deficiência, deficiência permanente e incapacidade, bem como os critérios de classificação dos portadores de deficiência⁵⁹ visual, auditiva, física, mental e múltipla, de acordo com a concepção de deficiência prevalente na sociedade, focada nas incapacidades. (GARCIA, 2010)

A Coordenadoria funcionou como órgão consultivo e em 2009⁶⁰ foi transformada em Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPD,

⁵⁹ Termo utilizado à época para referir-se às pessoas com deficiência.

⁶⁰ Decreto 6.980/09.

vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH. Na avaliação de Garcia (2010), a CORDE/SNPD enfrenta muitas dificuldades no cumprimento de suas responsabilidades, devido ao extenso leque de atribuições e à fragilidade institucional, e também aos poucos recursos financeiros e organizativos do órgão.

Para conhecer a situação das pessoas com deficiência, o decreto determinou que o censo nacional incluísse questões relativas ao tema. Assim, em 1991, foi incorporada uma questão sobre deficiência, mas apenas em 2000 foram incluídas questões detalhadas sobre as incapacidades relacionadas à deficiência.

O mesmo decreto também cria o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência - CONADE, como canal de comunicação e articulação do governo com a sociedade civil, mas que só foi efetivamente instalado em 2003⁶¹. Para definição das políticas e ampliação da participação social, foram realizadas duas conferências nacionais⁶², precedidas de etapas municipais e estaduais. A primeira, em 2006, teve o tema da acessibilidade (“Acessibilidade, você também tem compromisso”) e a segunda, em 2008, tratou da inclusão como fator de desenvolvimento (Inclusão, Participação e Desenvolvimento: Um Novo Jeito de Avançar). A III Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência já está acontecendo nos municípios e estados e a etapa nacional será realizada em dezembro de 2012, em Brasília, e tem o tema “Um olhar através da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU: novas perspectivas e desafios”.

A acessibilidade como uma política nacional foi estruturada em 2004 pelo Decreto 5.296/04, o qual determina as normas e prazos de adequação das construções, sistemas de transporte e comunicação, educação, saúde e demais áreas, para atenderem ao princípio da acessibilidade universal, garantindo o acesso aos bens e serviços da sociedade para todos os cidadãos. É conhecida como Lei da Acessibilidade e também alterou os conceitos de deficiência para fins de direito a benefícios. (GARCIA, 2010). No artigo 8.º o Decreto 5.296/04 define:

I - acessibilidade: condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações,

⁶¹ Lei 10.683/2003 que institui o CONADE, mantendo as suas atribuições.

⁶² <http://portal.mj.gov.br/conade/conferencia/index.htm>

dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;

II - barreiras: qualquer entrave ou obstáculo que limite ou impeça o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança e a possibilidade de as pessoas se comunicarem ou terem acesso à informação (...)

Uma importante política, o Benefício de Prestação Continuada – BPC, foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social⁶³ – LOAS – e é um benefício concedido à pessoa com deficiência que comprove “não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (inciso V, artigo 1.º, LOAS). Os parâmetros para concessão do BPC são a incapacidade comprovada para o trabalho e renda familiar per capita de ¼ do salário mínimo. A cada dois anos o beneficiário deve ser reavaliado por um perito da Previdência Social, que pode renovar ou cancelar o recebimento do BPC.

Os pagamentos de BPC para pessoas com deficiência (207.396) representam 48% dos benefícios assistenciais, e 6,32% do total de benefícios emitidos pela Previdência, no Brasil, em 2010. Dos benefícios concedidos, o total para pessoas com deficiência ficou em 55% dos benefícios assistenciais e 4,47% do total de benefícios. Os benefícios pagos pela Previdência para as pessoas com deficiência representam 4,24% do gasto total com benefícios em 2010 (R\$252 bilhões).

Uma implicação do BPC é que se a incapacidade laboral é um pré-requisito para a elegibilidade ao programa, então o benefício não pode ser acumulado com renda proveniente do trabalho. Como são famílias muito pobres, a maioria opta por continuar recebendo o benefício ao invés de se arriscar no mercado de trabalho. Uma tentativa de solucionar este dilema foi alterar a regulamentação do BPC⁶⁴, permitindo que as pessoas com deficiência que se inserissem no mercado de trabalho tivessem o benefício suspenso, e pudessem retornar a ele caso não conseguissem permanecer ocupados. Outra possibilidade de inserção se dá por meio do contrato de aprendizagem que, para as pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, com idade a partir de 14 anos, permite o recebimento concomitante do benefício e do salário por um período de até 2 anos⁶⁵.

⁶³ Lei 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto Federal 1.744/1995.

⁶⁴ Decreto 6.214 de 2007.

⁶⁵ O programa Jovem Aprendiz é voltado para o público de 14 a 24 anos, não havendo limite de idade se a pessoa tiver deficiência.

Entretanto, a resistência dos beneficiários em buscar trabalho ainda é grande, devido aos entraves burocráticos para conseguir voltar a receber o benefício e às dificuldades já conhecidas de inserção no mercado de trabalho formal. Muitas destas pessoas complementam a renda familiar com trabalho precário, no setor informal, piorando as suas condições de inserção laboral.

A política de cotas, por sua vez, é uma ação afirmativa, que busca equalizar as oportunidades para as pessoas com deficiência em desvantagem no mercado de trabalho, por meio da reserva de vagas no serviço público⁶⁶ (de 5% a 10%) e da obrigação para as empresas com mais de 100 empregados à contratação de pessoas com deficiência na seguinte proporção⁶⁷:

- a) Até 200 empregados - 2%
- b) De 201 a 500 - 3%
- c) De 501 a 1000 – 4%
- d) Mais de 1001 – 5%

A vinculação trabalhista é diretamente com a empresa e, para dispensar um trabalhador ocupante de vaga referente à cota, é preciso antes contratar um substituto nas mesmas condições. O não cumprimento da cota é considerado prática discriminatória, proibida pela Constituição Federal, o que enseja a aplicação de multas pelos fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego e ou Termo de Ajuste de Conduta – TAC – pelo Ministério Público do Trabalho.

As empresas criticam o sistema de cotas, afirmando que não há trabalhadores qualificados em número suficiente para completar a cota, ou que para cada trabalhador com deficiência contratado é necessário demitir um trabalhador sem deficiência, sendo que não há bônus nem incentivos para a adaptação dos postos de trabalho. (GARCIA, 2010; PASTORE, 2000). Entretanto, existe a possibilidade de contratação das pessoas com deficiência na modalidade contrato de aprendizagem⁶⁸, que qualifica o trabalhador para a ocupação para a qual foi contratado. Nota-se que A alta rotatividade da mão de obra no Brasil pode funcionar

⁶⁶ Reserva de vagas: Lei. 8.122/90, no setor público e Lei 8.213/91, no setor privado. Lei nº 12.470/2011 e Decreto nº 7.617/2011.

⁶⁷ Lei 8.213, de 24 de julho de 1991.

⁶⁸ Lei nº. 10.097/2000, regulamentada pelo Decreto nº. 5.598/2005 – Lei da aprendizagem.

como um mecanismo de substituição de trabalhadores para cumprimento da cota, sem necessariamente precisar demitir vários trabalhadores ao mesmo tempo. Estudos apontam que o percentual exigido pela lei de cotas está adequado à capacidade das empresas e ao contingente de pessoas com deficiência em idade ativa (de 24 a 59 anos) (GARCIA, 2010). Quanto aos incentivos, acreditamos que são de grande importância para induzir as empresas à contratação e adaptação dos postos de trabalho, nos moldes do que acontece nas economias avançadas, como visto na seção anterior. Poderiam ser concedidos subsídios fiscais para a compra de equipamentos e para adaptação das edificações, além de redução da alíquota das contribuições sociais para aqueles que contratassem trabalhadores com deficiência. No entanto, antes de fazer mudanças na legislação, é preciso realizar um estudo de impacto para avaliar a viabilidade da criação de mecanismos compensatórios para as empresas.

É importante, portanto notar que as duas principais políticas de atenção às pessoas com deficiência no Brasil, política de cotas (ou reserva de vagas) e Benefício de Prestação Continuada, têm caráter oposto e uma fronteira tênue entre seus públicos-alvo. O BPC é uma política assistencial de caráter compensatório, dirigida à parcela da população que não tem condições de prover seu sustento; a Lei de Cotas, por sua vez, é uma política de caráter emancipatório, que prevê a inserção social através do trabalho. A definição de qual política será aplicada é feita avaliando a capacidade ou incapacidade para o trabalho⁶⁹, mas este limite é difuso e pode mudar, fazendo que uma pessoa com deficiência faça jus ao BPC em um momento e em outro possa se enquadrar nos critérios da Lei de Cotas. Além disso, esta avaliação depende do avaliador e de sua concepção sobre as capacidades e limitações das pessoas com deficiência. (LEME, 2010, p. 151).

Para que sejam mais efetivas na inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, estas políticas deveriam ser melhor articuladas, permitindo a migração entre elas sem burocracia. Esta é uma tarefa da Subsecretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência: promover a integração entre as políticas e os agentes, fomentando ações e programas direcionados a esta parcela da população, para elevação dos níveis de escolaridade e qualificação profissional.

⁶⁹ A avaliação é feita com base no Código Internacional de Funcionalidade - CIF – elaborado pela Organização Mundial de Saúde em 2001, cuja concepção dos processos de doença/saúde tem o foco na funcionalidade e não na incapacidade, e leva em conta os fatores sociais e as condições concretas de vida. (LEME, 2010, p. 150).

Uma experiência interessante e bem articulada de política pública de inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho foi desenvolvida no estado de São Paulo.

A Secretaria Estadual do Emprego e de Relações do Trabalho – SERT – é a gestora do sistema público de emprego para o estado de São Paulo, e sua rede contava com 233 Postos de Atendimento ao Trabalhador – PAT – em 2008, 13 na capital e 29 na região Metropolitana de São Paulo. O serviço público de emprego em São Paulo utilizou o sistema informatizado Emprega São Paulo para realização da intermediação de mão de obra até setembro de 2011, quando este sistema foi substituído pelo Mais Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.

O Programa de Apoio à Pessoa com Deficiência – PADEF – era da responsabilidade da SERT. Com a criação da Secretaria Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SDPD - o programa migrou para este órgão. Criado em 1995, o PADEF atende as pessoas com deficiência em busca de emprego, que são cadastradas no Emprega São Paulo, onde recebe orientação profissional, encaminhamento a cursos de qualificação e a vagas de emprego, depois de uma avaliação psicossocial. É exigido do trabalhador que apresente laudo médico e audiometria para os deficientes auditivos. Para as empresas, o programa oferece palestras e cursos para os gestores, pré-seleção e orientação para elaboração do plano de inclusão, em vista do cumprimento da lei de cotas.

A SDPD atua com base em três eixos: empregabilidade, acesso universal e tecnologias. O eixo empregabilidade diz respeito à inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Aas prioridades de atuação consistem em modernizar o sistema de inclusão, fortalecer o protagonismo das pessoas e organizações, conscientizar a sociedade e promover a igualdade de oportunidades na educação e formação profissional, realizar estudos e pesquisas na área de ajudas técnicas e combater a discriminação.

A grande contribuição do estado de São Paulo para a política de emprego da pessoa com deficiência consiste no sistema de informação sobre a política. O MODEM – Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho – tem o objetivo de sistematizar as informações sobre o tema, disponibilizadas na internet, e

atualizadas regularmente. Segundo as informações disponíveis na página do programa⁷⁰, os principais objetivos do MODEM são “criar indicadores da inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho” e “desenhar o perfil do emprego das pessoas com deficiência”. Com base nas informações da RAIS, do CAGED e da PNAD, bem como de pesquisas realizadas pelo governo, são construídos os bancos de dados com informações sobre o perfil dos trabalhadores com deficiência, por tipo, sexo, idade, escolaridade, tempo de emprego, ocupação, setor de atividade, tamanho do estabelecimento, entre outras informações importantes para subsidiar a política de inclusão no mercado de trabalho. Podem ser feitas consultas à base de dados na página do Observatório do Emprego e às pesquisas e estudos realizados.

4.6 A Intermediação de Pessoas com Deficiência no SINE de Minas Gerais

Nesta seção apresentaremos a intermediação das pessoas com deficiência realizada no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE, no Estado de Minas Gerais, no ano de 2010, analisando o processo e os resultados da intermediação. Busca-se identificar fatores que expliquem a baixa colocação das pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho. Para isso, descrevemos o processo de intermediação de pessoas com deficiência nas unidades de atendimento do SINE, especialmente na unidade exclusiva para este público, o SINE CAADE⁷¹, analisando as vagas captadas, os resultados dos encaminhamentos realizados e a sua importância para a contratação dos trabalhadores com deficiência. Os relatórios utilizados para a análise foram: Acompanhamento da Eficácia da Convocação; Encaminhamentos com Resultados Negativos; Acompanhamento dos Portadores de Deficiência e Painel de Vagas Geral. (MANUAL OPERACIONAL IMO, 2010)

A estrutura do SINE no estado de Minas Gerais foi descrita com detalhes no capítulo 3, e contava, em 2010, com 117 postos de atendimento. Destes, 38 unidades têm alguma adaptação para atender pessoas com deficiência (rampa ou elevador, banheiro adaptado, sinalização tátil), e todas as vinte e oito Unidades de Atendimento Integrado – UAI – foram projetadas para ter acessibilidade. A unidade de atendimento exclusiva para pessoas com

⁷⁰ <http://projeto.fipe.org.br/modem>

⁷¹ Coordenadoria Especial de Apoio e Assistência à Pessoa com Deficiência – CAADE.

deficiência, o SINE CAADE, localizado em Belo Horizonte, possui acessibilidade para cadeirantes e banheiro adaptado.

A partir de 2007, seguindo as novas diretrizes do governo, o SINE CAADE passou a atuar mais efetivamente junto às empresas, na orientação para contratação de pessoas com deficiência e na promoção dos princípios da inclusão, contidos na Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, fortalecendo a parceria com o Ministério Público do Trabalho e a Superintendência Regional de Trabalho e Emprego – SRTE de Minas Gerais, no sentido de fazer com que as empresas cumpram a legislação referente às cotas. Ao mesmo tempo, foram disponibilizados cursos de qualificação e de inclusão digital para os trabalhadores com deficiência, no âmbito do programa Usina do Trabalho e do Plano Territorial de Qualificação - Planteq.

4.6.1 Procedimentos da Intermediação de Pessoas com Deficiência

O processo de intermediação possui algumas características próprias quando se trata de pessoas com deficiência. Devido ao direcionamento das contratações para as empresas que são obrigadas a cumprir cotas, é exigido do trabalhador que apresente o laudo médico com a caracterização de sua deficiência e, no caso de deficiência auditiva, é preciso apresentar também a audiometria⁷². O cadastro é realizado no sistema informatizado (SIGAE, até agosto de 2011), com as informações pessoais e profissionais do trabalhador, suas pretensões de qualificação e de ocupação e o tipo de deficiência. Somente são aceitos para intermediação os trabalhadores que tenham deficiência definida pelo Decreto 5.296/2004 para fins de cumprimento da Lei 8.213/1991 (Lei de Cotas).

Ao fazer a busca por uma ocupação no sistema, se houver uma vaga disponível e compatível com o perfil do trabalhador, este é encaminhado para a empresa demandante com uma carta. A compatibilidade de perfis é verificada pelo sistema informatizado, que cruza as informações sobre os requisitos da vaga e sobre as qualificações do trabalhador, inclusive o tipo de deficiência que é aceito pela empresa e o tipo de deficiência do demandante de emprego. De posse da carta de encaminhamento, o trabalhador comparece à empresa e

⁷² Exame que define o grau de acuidade auditiva.

participa do processo seletivo cujo resultado (retorno de encaminhamento) é comunicado pela empresa ao SINE, que lança a informação no sistema.

O atendimento é uma etapa importantíssima neste processo, pois é quando o atendente conversa com o trabalhador, buscando obter informações que não constam dos documentos, como experiência profissional sem comprovação na CTPS, cursos e outras atividades que tenha desempenhado e possam contribuir com sua formação profissional. Durante o atendimento, se for detectada a necessidade de capacitação, o trabalhador pode ser encaminhado para cursos de competências básicas para o trabalho, cursos de qualificação profissional e cursos de inclusão digital.

Alguns procedimentos adicionais para a intermediação de pessoas com deficiência são realizados no SINE CAADE⁷³ e em alguns outros postos no estado, como orientação psicológica e profissional, e oficinas de socialização, em parceria com entidades de atendimento às pessoas com deficiência. Para as empresas é oferecida orientação sobre como incluir uma pessoa com deficiência no ambiente de trabalho, por meio de palestras e análise de cargos e funções, bem como local para realizar a seleção dos candidatos.

4.6.1.1 A captação de vagas

Para realizar a intermediação, a captação de vagas é uma etapa de extrema importância, definidora da eficácia do serviço, considerando que as mudanças no perfil dos trabalhadores é um processo mais lento, que depende de elevação da escolaridade e da qualificação profissional. As vagas para pessoas com deficiência são classificadas no SIGAE como Exclusiva quando são para cumprimento de cota; Indiferente ou Preferencial, para quem não é obrigado a cumprir a cota; e Não aceita, para as quais não podem ser encaminhadas pessoas com deficiência.

A captação de vagas no mercado de trabalho pode ser ativa, quando o SINE procura o empregador, ou passiva, quando o empregador oferece a vaga. O contato pode ser feito por telefone, fax, e-mail ou pessoalmente. Na unidade de atendimento estudada, a captação é

⁷³ Em 2011 a área do trabalho desvinculou-se da SEDESE, separando o SINE e a CAADE. O SINE continua no mesmo local, mas não tem mais os funcionários para realização das oficinas de convivência, palestras e cursos de competências básicas.

inteiramente passiva e as vagas são todas exclusivas para pessoas com deficiência. São os empregadores que procuram o SINE, quase sempre por telefone, oferecendo vagas exclusivas para deficientes. As vagas disponíveis no SINE CAADE são, portanto, oriundas de empresas que precisam cumprir a cota legal de contratação de pessoas com deficiência, principalmente devido à fiscalização do Ministério Público do Trabalho.

No relatório Mapa de captação de Vagas⁷⁴ encontramos informações detalhadas das vagas, sobre a captação, as alterações que ocorreram, os requisitos para exercício da atividade, a descrição das atividades, os benefícios e salário, as condições de trabalho (jornada e horário), tipos de deficiência aceitos, limite e data de encaminhamento, justificativa para os requisitos considerados discriminatórios pelo Ministério do Trabalho e Emprego (idade, sexo, estado civil e deficiência), bem como informações de acesso restrito, como os dados do empregador e observações de uso interno dos atendentes. Os relatórios eram extraídos do sistema diariamente pela coordenação, para fins de divulgação nas mídias, em todo o Estado. A análise destes relatórios pode nos fornecer um retrato da demanda de profissionais em um dado momento, mas, por ser diário, as vagas se repetem, aparecendo muitas vezes no mesmo mês e até no ano todo, dificultando a avaliação.

Considerando os limites e objetivos deste trabalho, farei uma análise panorâmica das vagas disponíveis na unidade de atendimento SINE CAADE, no mês de dezembro de 2010, descrevendo os principais atributos e requisitos, para traçar um perfil das oportunidades de trabalho para as pessoas com deficiência que procuram o Sistema Nacional de Emprego.

As vagas disponíveis na referida unidade de atendimento somam 187 em dezembro de 2010, de acordo com o Mapa de Captação de Vagas, e estão distribuídas em 103 solicitações. A maior parte destas vagas foi captada nos meses de abril (22 vagas), junho (34 vagas), julho (27 vagas), agosto (14 vagas), setembro (20 vagas) e novembro (41 vagas), confirmando o que foi dito acima sobre a permanência da vaga no sistema. As famílias ocupacionais com maior participação no total foram dos grupos 51 (Limpeza, serviços gerais, portaria) com 67 vagas ofertadas e o grupo 78 (Auxiliares de serviços) com 47 vagas. Em seguida vem o grupo 41 (Assistentes administrativos) com 19 vagas e o grupo 71 (Construção civil) com 18 vagas.

⁷⁴ Relatório extraído do SIGAE diariamente para divulgação das vagas, no período de maio de 2009 a julho de 2011, pela equipe da coordenação estadual do SINE.

Em relação ao gênero, 13 oportunidades de emprego eram dirigidas apenas para mulheres, 32 só para homens e 58 aceitavam encaminhamentos de ambos os sexos. Quanto ao salário, estes variam de R\$ 442,00 a R\$1.500,00, conforme tabela 5 abaixo.

Tabela 7
Distribuição de vagas por faixa salarial, SINE CAADE, dezembro de 2010.

Faixa salarial (R\$)	N.º de itens	N.º vagas	% total
Abaixo de 500	2	2	1%
500 a 546	42	84	45%
550 a 595	23	34	18%
600 a 695	16	35	19%
700 a 730	3	3	2%
800 a 850	4	15	8%
900 a 918	1	4	2%
1000 a 1500	5	9	5%
Total	96	187	

Fonte: SIGAE/MTE.

Verificamos que 63% das vagas oferecem remuneração na faixa entre R\$500,00 e R\$595,00 e 19% das vagas na faixa de R\$600,00 a R\$695,00, totalizando 82% das oportunidades disponíveis em dezembro. Assim, podemos ver que as oportunidades de trabalho das pessoas com deficiência são limitadas às ocupações com menor remuneração, como já foi apontado por Ribeiro (2008), Garcia (2010) e outros.

Outra questão sobre as vagas diz respeito às deficiências que são aceitas pelos empregadores. Nenhuma vaga admitia pessoa com deficiência múltipla ou cadeirante e quase todas aceitavam encaminhamento de trabalhador com deficiência física (174 vagas). De todas as solicitações, apenas três admitiam encaminhamento de deficiência auditiva total. As demais eram expressamente dirigidas às pessoas com deficiências física (97), auditiva (80) e visual (50), todas parciais, bem como às pessoas com nanismo e reabilitadas⁷⁵. Encontramos no campo “Observações deficiência” as restrições das empresas para os encaminhamentos: “deficiência física leve, desde que não atrapalhe o desenvolvimento das atividades”; “física leve, desde que não limite o candidato a exercer suas funções”; “deficiências leves que não prejudiquem a função a exercer, não pode ser cadeirante”; “parcial visual, auditiva, motora leve, que não atrapalhe o serviço, não pode ser cadeirante”; entre outras. (Grifo da autora). A

⁷⁵ Embora sejam classificadas como deficiência no Decreto 5296/2004, no SIGAE não há esta classificação. Estes itens são descritos no campo “Observações deficiência”, que detalha os tipos de deficiência aceitos pelo empregador.

coordenadora da unidade, referindo-se a estas restrições, afirma que “os empregadores querem contratar pessoas com deficiência sem deficiências”. Esta afirmação confirma a lógica empresarial de cumprir a legislação admitindo pessoas com deficiência, desde que elas sejam capazes de exercer as funções para as quais foram contratadas.

4.6.1.2 As convocações

A convocação é uma das ferramentas do sistema de intermediação, utilizada para encontrar trabalhadores que se encaixem no perfil de uma determinada vaga. Na intermediação geral, nas unidades que têm elevado número de atendimentos diários, a convocação é feita apenas para vagas de difícil colocação ou urgentes, não sendo uma medida usual para a maioria das vagas disponíveis. Nas unidades menores no interior do Estado, a convocação é realizada com mais frequência, pois o contingente de trabalhadores no banco de dados é menor. No processo de intermediação das pessoas com deficiência, a convocação é um instrumento muito útil, pois permite selecionar trabalhadores com perfil para determinada vaga e chamá-los ao posto para serem atendidos e possivelmente, encaminhados, reduzindo o tempo gasto no processo, visto que não é necessário esperar que os trabalhadores se apresentem espontaneamente na unidade.

No Relatório de Avaliação da Eficácia das Convocações (resumido na Tabela 6 abaixo), podemos ver que o uso desta ferramenta tem alcançado resultados significativos. O índice de aproveitamento dos convocados com deficiência (25%) é maior que para os trabalhadores da intermediação geral (6%). Os trabalhadores com deficiência, ao serem convocados, têm mais interesse em participar da seleção e comparecem ao posto do que os trabalhadores da intermediação geral (96% dos trabalhadores com deficiência que foram convocados compareceram ao posto, contra apenas 41% dos trabalhadores da intermediação geral). Isto pode ser explicado pela grande dificuldade de encontrar trabalho, que faz com que os trabalhadores com deficiência sejam mais ativos na busca de emprego e aproveitem as oportunidades que são oferecidas.

Por outro lado, dos que foram ao posto, 15% dos com deficiência não compareceu à entrevista na empresa, contra 5% dos sem deficiência. Dos que compareceram às empresas, 50% dos que têm deficiência foram reprovados enquanto para a intermediação geral o índice

foi de 25%. O elevado índice de reprovação pode ser explicado em parte pelo encaminhamento de grande número de trabalhadores fora do perfil (68% para pessoas com deficiência e 17% para a intermediação geral). Segundo a coordenadora do SINE, sempre que é feito um encaminhamento fora do perfil da vaga, este é negociado antes com o empregador. O critério fora do perfil pode ser escolaridade ou tipo de deficiência, e é alterado para ampliar as possibilidades de encontrar um trabalhador que atenda ao perfil da vaga. Examinando as respostas dos empregadores sobre as reprovações, encontramos “Candidato fora do perfil” para 500 encaminhamentos realizados (30% dos 1668 encaminhamentos com resultado negativo). Existe aí uma contradição entre as afirmações da coordenação do SINE e das empresas, pois se a flexibilização da vaga é negociada, então não se justifica a reprovação do candidato por este motivo.

Apesar disso, em relação à contratação, os resultados de encaminhamento dos convocados que compareceram à seleção na empresa são melhores para as pessoas com deficiência (31%) do que para a intermediação geral (21%).

Tabela 8
Avaliação das convocações realizadas, intermediação geral e pessoas com deficiência.
Minas Gerais – 2010

	Geral	%	PcD	%
Convocados	5130		260	
Compareceram no SINE	2117	41%	241	96%
Encaminhados	1591	75%	246	102%
Fora do perfil	871	17%	176	68%
Não compareceram na empresa	83	5%	38	15%
Compareceram na empresa	1508	95%	208	85%
Reprovados	372	25%	105	50%
Colocados	329	21%	66	31%
Vagas relacionadas a convocação	1877		866	
Preenchimento das vagas		17%		7,6%
Aproveitamento dos convocados		6%		25%

Fonte: SIGAE/MTE. Elaboração própria.

4.6.1.3 Os Encaminhamentos

Os trabalhadores que procuram uma ocupação no SINE são dirigidos às oportunidades de emprego por meio de carta encaminhamento, que é emitida pelo sistema informatizado

após aceitarem as condições de trabalho e salário informados pelo atendente. Podem ser encaminhados até cinco trabalhadores para cada vaga, para dar ao empregador opções de seleção. O trabalhador pode ser encaminhado para até duas vagas por visita ao posto, desde que não tenha retornos pendentes, ou seja, que os encaminhamentos anteriores tenham tido o resultado lançado no sistema. Como é o empregador que informa ao SINE, muitas vezes o trabalhador comparece ao posto e não consegue a carta de encaminhamento porque tem alguma pendência. Neste caso, o atendente procura a empresa para liberar o cadastro do trabalhador.

Como foi dito acima, os relatórios do SIGAE apresentam divergências de números, devidas, sobretudo, às variações na forma como o sistema busca os dados e de acordo com as datas de lançamento dos retornos. Do total dos encaminhados em 2010, constantes no Relatório de Acompanhamento de Encaminhamentos de Portadores de Deficiência, os que foram realizados pelo SINE CAADE somam 2.109, conforme tabela abaixo.

Tabela 9
Resultados dos encaminhamentos, por tipo de deficiência e total.
SINE CAADE - 2010

Resultados	Auditiva		Física		Mental		Múltipla		Visual		Particular.		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Aceito na ocupação	71	17,5	220	17,5	26	12,6	1	7,1	34	15,6	0	0	352	16,7
Aceito outra ocupação	2	0,5	5	0,4	3	1,5	2	14,3	1	0,5	0	0	13	0,6
Vaga preenchida	16	3,9	61	4,8	5	2,4	0	0,0	7	3,2	1	20	90	4,3
Não compareceu	91	22,4	242	19,2	63	30,6	3	21,4	50	22,9	2	40	451	21,4
Reprovado	156	38,4	527	41,8	83	40,3	6	42,9	95	43,6	1	20	868	41,2
Vaga cancelada	28	6,9	96	7,6	8	3,9	1	7,1	9	4,1	1	20	143	6,8
Recusou a vaga	35	8,6	86	6,8	13	6,3	1	7,1	15	6,9	0	0	150	7,1
Em processo de seleção	0	0	1	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,0
Aceito sem PIS	7	1,7	22	1,7	5	2,4	0	0	7	3,2	0	0	41	1,9
Total	406		1260		206		14		218		5		2109	

Fonte: SIGAE/MTE. Elaboração própria.

Os resultados⁷⁶ “Reprovado” (41,2%) e “Não compareceu” (21,4%) foram os mais significativos. Os encaminhamentos positivos correspondem à soma dos resultados “Aceito

⁷⁶Os resultados dos encaminhamentos podem ser classificados como positivos (aceito na ocupação, aceito em outra ocupação e aceito sem PIS) e negativos (vaga preenchida, não compareceu, reprovado, vaga cancelada, recusou a vaga).

na ocupação”, “Aceito em outra ocupação” e “Aceito sem PIS”, totalizando 18,2% dos trabalhadores encaminhados. Dos que foram contratados, 62,5% têm deficiência física, 20,2% auditiva, 9,7% visual, 7,4% mental, 0,3% múltipla. Por outro lado, a participação dos colocados no total de cada tipo de deficiência (colunas) é o mesmo para os trabalhadores com deficiência física e auditiva (17,5%), embora o número absoluto de pessoas com deficiência física seja mais de três vezes superior ao de deficiência auditiva. O aproveitamento dos candidatos com deficiência visual foi de 15,6%, enquanto para os que têm deficiência intelectual foi de 12,6% e para deficiência múltipla, de 7% apenas.

Outra análise pode ser feita a partir do relatório “Encaminhamentos com resultados negativos”, extraído do SIGAE, de janeiro a dezembro de 2010, que traz todos os encaminhamentos que não resultaram em contratação. Como o relatório não tem um campo para classificação do indicador de vaga para deficientes (Não aceita, Indiferente, Exclusiva, Preferencial), o filtro utilizado para selecionar as vagas para pessoas com deficiência foi o posto captador, visto que o SINE CAADE só realiza intermediação para este público. Dos resultados negativos o “Reprovado” responde por 45% dos 1.640 encaminhamentos para vagas exclusivas de deficientes. Este relatório também agrega uma informação qualitativa aos números, pois consta a justificativa da empresa para o resultado do encaminhamento. Como estas justificativas não são padronizadas nem obrigatórias, as 867 respostas declaradas foram agrupadas, como se vê na tabela abaixo.

Tabela 10
Justificativas de encaminhamentos com resultado negativo
SINE CAADE, 2010

Justificativas	N.º	%
Distância do local de trabalho	4	0,2%
Recusou a vaga ou desistiu	66	4,0%
Não foi considerado como deficiente/ não apresentou laudo médico	15	0,9%
Não foi considerado apto para a função	89	5,4%
Já trabalhou na empresa	8	0,5%
Incompatibilidade de horário	9	0,5%
Candidato fora do perfil	506	30,9%
Outros	170	10,0%
Total	867	

Fonte: SIGAE/MTE.

Embora as explicações das empresas para a reprovação dos candidatos referentes à capacidade laboral propriamente dita sejam apenas 5,4% das respostas, 30,9% das empresas

informam que os trabalhadores encaminhados estão fora do perfil, podendo indicar uma confusão entre os termos. Neste caso, seriam 36,6% de trabalhadores que não estão aptos a exercer a função para a qual foram encaminhados.

Além destes resultados, as vagas perdidas podem ser analisadas pela Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, ou seja, agrupando as vagas pelos subgrupos. Temos assim que 78,9% dos encaminhamentos foram para três grupos ocupacionais: 41 (Escriturários), 51 (Trabalhadores nos serviços) e 78 (Trabalhadores de funções transversais). No grupo 41 (41,6%) destaca-se a família de assistentes e auxiliares, com 78,7% do grupo. Para o grupo 51 (24,8%), duas famílias têm maior participação: limpeza (41,3%) e portaria (34,9%). Já no grupo 78 (12,2%), a ocupação que responde por 92,5% do grupo é a de alimentador de linha de produção. Verificando a descrição de cada ocupação, podemos concluir que a maioria dos encaminhados possuía escolaridade média, completa ou não, pois é pré-requisito para o exercício da função de assistente administrativo. A grande procura por este tipo de trabalho deve-se também ao fato de que parece ser mais fácil para pessoas com deficiência trabalhar em escritórios.

4.6.1.4 Resultados da Intermediação de Pessoas com Deficiência

Os dados que serão analisados nesta seção foram extraídos do sistema SIGAE e do Anuário do Sistema Público de Emprego 2010/2011, elaborado pelo DIEESE, baseado nos relatórios do MTE.

Antes de avaliar os resultados, é necessário definir os termos utilizados nos relatórios do SINE. Inscritos são os trabalhadores que procuraram a unidade no período escolhido, mesmo que já tenham cadastro. Não estão incluídos todos os trabalhadores da base de dados. Vagas são todas aquelas que foram captadas no período informado, incluindo as que foram canceladas, preenchidas ou suspensas. Encaminhados refere-se ao total de encaminhamentos realizados no período e não ao número de trabalhadores. Um trabalhador pode ser encaminhado para até duas vagas de cada vez e pode comparecer ao posto mais de uma vez. E finalmente, os colocados, que são os trabalhadores que foram contratados por meio do serviço, calculado pelos retornos de encaminhamento com resultado positivo no mês. Algumas divergências nos números de colocados e encaminhados nos relatórios devem-se ao

fato de que estas atividades nem sempre são realizadas no mesmo mês, pois os retornos demoram a ser entregues pelas empresas.

Na tabela abaixo podemos ver que o número de trabalhadores intermediados pelo SINE CAADE é 0,6% do total da Região Metropolitana de Belo Horizonte, as vagas captadas representam 1,5%, os trabalhadores colocados são 2,7% do total, e a relação colocados por vagas (48%) é maior que a média da região (27%) e do estado (46%), indicando que a atividade de intermediação é mais eficiente nesta unidade do que na média dos postos, embora a taxa de aderência⁷⁷ ainda seja muito pequena.

Tabela 11
Intermediação de mão de obra em Minas Gerais, 2010

	Inscritos	Vagas	Encaminhados	Colocados	Colocados/Vagas	Colocados/Inscritos
CAADE ¹	1298	1059	2747	509	48%	39,2%
RMBH	205.492	70.383	222.833	19.023	27%	9,3%
MG	595.917	222.121	684.842	101.683	46%	17,1%

Fonte: Relatório da IMO. SIGAE/MTE.

¹Apenas trabalhadores com deficiência.

A próxima tabela apresenta a evolução da intermediação de pessoas com deficiência em Minas Gerais, realizada pelo SINE, em relação à intermediação geral. Embora tenha um aumento nominal dos trabalhadores com deficiência atendidos, a participação deles no total ainda é muito pequena, reproduzindo a baixa participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. A relação de colocados por inscritos é maior para os trabalhadores com deficiência (31% em 2008, 25% em 2009 e 45% em 2010) do que para o total de trabalhadores (20% em 2008, 16% em 2009 e 17% em 2010), e ambas apontam para um grande espaço para melhorias. Estes números mostram que o SINE não conseguiu aproveitar mais de 80% das vagas captadas da intermediação geral, e mais de 50% das vagas exclusivas para pessoas com deficiência.

⁷⁷ Relação entre colocados e vagas, corresponde ao nível de aproveitamento das vagas, é um indicador de eficiência.

Tabela 12

Intermediação total e de pessoas com deficiência em Minas Gerais

Ano	Inscritos			Encaminhados			Colocados		
	Total	PcD	(1)%	Total	PcD	(1)%	Total	PcD	(1)%
2000	140.419	1.268	0,9%	26.785	225	0,8%	2.552	14	0,5%
2001	244.333	1.480	0,6%	71.258	532	0,7%	11.878	68	0,6%
2002	311.116	1.305	0,4%	119.508	760	0,6%	30.064	164	0,5%
2003	323.076	1.434	0,4%	162.828	1.262	0,8%	35.382	212	0,6%
2004	283.515	1.176	0,4%	177.479	1.693	1,0%	34.086	356	1,0%
2005	276.668	1.357	0,5%	206.715	1.896	0,9%	42.066	358	0,9%
2006	304.598	1.476	0,5%	219.191	1.916	0,9%	41.352	459	1,1%
2007	356.136	1.916	0,5%	285.755	2.563	0,9%	58.424	414	0,7%
2008	480.533	2.102	0,4%	444.194	3.676	0,8%	94.866	648	0,7%
2009	575.123	2.556	0,4%	551.728	5.044	0,9%	94.594	638	0,7%
2010	618.024	1.909	0,3%	705.687	4.945	0,7%	102.429	858	0,8%

Fonte: DIEESE. Anuário dos Trabalhadores 2011.

Obs.: os dados de 2010 são parciais.

(1) Participação dos trabalhadores com deficiência no total de trabalhadores.

O total⁷⁸ de encaminhados no período de janeiro de 2009 a junho de 2011, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, somam 8.121, dos quais 1.297 (16%) foram contratados. Foram admitidos 776 trabalhadores com deficiência física (60%), 285 com deficiência auditiva (22%), 129 com deficiência visual (10%) e 96 com deficiência mental (7%). Os trabalhadores com deficiência múltipla colocados representam 0,5% do total (6 pessoas) e os cadeirantes 1,5% do total (19 pessoas). Estes dados confirmam os resultados de pesquisas realizadas na área por vários autores, entre eles Ribeiro (2008), Garcia (2010) e Leme (2010), afirmando que as empresas contratam preferencialmente pessoas com deficiências físicas leves, preterindo as pessoas com maior dificuldade de conseguir uma ocupação e para as quais a lei de cotas foi criada, revelando o preconceito e a discriminação contra as pessoas com deficiência.

No SINE o número de vagas disponíveis é elevado em relação aos encaminhamentos realizados. E, entretanto são poucos os candidatos aprovados pelas empresas. Apesar de o perfil do trabalhador estar, a princípio, de acordo com os requisitos da vaga, cabe à empresa dizer se o candidato está apto ou não a desempenhar as funções do cargo.

⁷⁸Para esta análise, foram consideradas apenas as unidades da Região Metropolitana que conseguiram colocar mais de cinco pessoas com deficiência, no período de janeiro de 2009 a junho de 2011: Belo Horizonte (Barreiro, Barro Preto, CAADE, Câmara, Curitiba, Floresta, Gameleira, Venda Nova), Betim, Contagem, Ibirité, Matosinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves (Centro e Justinópolis), Vespasiano.

4.7 Dificuldades e Desafios da Intermediação de Pessoas com Deficiência

Segundo a coordenadora da Unidade de Atendimento SINE CAADE⁷⁹, as atividades de capacitação e socialização que eram realizadas até 2010 auxiliavam os trabalhadores a obter uma ocupação, elevando a eficácia da intermediação. Hoje, além das mudanças devidas ao novo sistema (Mais Emprego), a estrutura do SINE está aquém do necessário para execução do serviço com qualidade, pois o quadro de funcionários foi reduzido, a distribuição de material de consumo tem sido intermitente, deixando a unidade sem material durante longos períodos (papel, toner, material de limpeza). A coordenação da unidade não tem autonomia para estabelecer parcerias para execução de ações complementares à intermediação, como cursos de competências básicas, oficinas de socialização entre outras, e como não tem recursos orçamentários, a atuação fica comprometida.

Ribeiro (2008), em pesquisa realizada em Belo Horizonte, avaliou 76 empresas que estavam em processo de fiscalização do Ministério Público do Trabalho, no período de 2000 a 2007, quanto ao cumprimento da legislação de cotas. O autor afirma que as empresas na faixa acima de 1.000 empregados concentram o maior volume de cotas, mas 30% delas não contrataram uma única pessoa com deficiência. Além disso, nenhuma destas empresas cumpriu a cota integralmente, respondendo pelo déficit de 43% de vagas de emprego. Metade das empresas na faixa de 100 a 200 empregados, cuja cota é de apenas 4 vagas, não tem nenhum trabalhador com deficiência.

Segundo Ribeiro (2008), em 2006, mais de 70% das vagas das cotas não foram preenchidas, apesar de haver trabalhadores cadastrados para ocupá-las, o que demonstra a falta de coordenação entre os órgãos responsáveis pela política de emprego, bem como a baixa capacidade de execução do serviço de intermediação.

As vagas disponíveis no SINE CAADE são oriundas de empresas que precisam cumprir a cota legal de contratação de pessoas com deficiência, principalmente devido à fiscalização do Ministério Público do Trabalho e não eram negociadas de forma a se

⁷⁹ Rosele Maria Lemos de Carvalho – Coordenadora da Unidade de Atendimento SINE CAADE. Entrevista realizada em 11 de junho de 2012.

adaptarem aos seus destinatários, ficando a cargo da empresa a definição dos critérios de contratação. Desta forma, as empresas ofertam vagas para pessoas com deficiência com elevadas exigências de escolaridade, qualificação, e salários baixos. (RIBEIRO, 2008). No relatório das vagas disponíveis⁸⁰ encontramos, por exemplo, vagas para porteiro, faxineiro e auxiliar de limpeza com a exigência de escolaridade de segundo grau completo.

Na entrevista, a coordenadora informou também que existe grande desinteresse das empresas na questão da inclusão. Os empregadores estão focados apenas em cumprir a lei por causa da fiscalização e têm dificuldade de perceber a capacidade de trabalho das pessoas com deficiência. Isso explica a alta rotatividade destes trabalhadores, que são contratados apenas para cumprir um requisito legal e não são incluídos efetivamente na empresa, gerando um sentimento de não pertencimento no trabalhador com deficiência. Este se sente excluído e discriminado no ambiente de trabalho e não permanece na empresa.

Por outro lado, ainda segundo a coordenadora do SINE, a expectativa dos trabalhadores com deficiência em relação à sua inserção laboral é muito alta quanto a salários e condições de trabalho: “Eles procuram um emprego que pague muito bem e que exija pouco esforço e compromisso, mas não têm nem escolaridade suficiente para os cargos pleiteados, nem qualificação profissional adequada.”

As palestras de sensibilização ministradas pelos funcionários da CAADE eram feitas por demanda dos empregadores, e não estavam conectadas a um plano de adequação do ambiente e de remoção de barreiras, reduzindo sua eficácia na inclusão efetiva das pessoas com deficiência. Isto se reflete na contratação, como pode ser apreendido pelos resultados apresentados. Dos que foram contratados, 62,5% têm deficiência física, confirmando os dados apresentados por Ribeiro (2008) sobre o fato de as empresas contratarem preferencialmente pessoas com deficiências físicas menos severas.

Outro ponto encontrado é que a maioria das pessoas contratadas ocupam cargos de baixa remuneração, que exigem menor escolaridade e qualificação, como auxiliares administrativos, serviços de limpeza e vigilância. Para a contratação, as empresas elevam as exigências para os cargos, e excluem os cadeirantes nos seus anúncios. (RIBEIRO, 2008)

⁸⁰ Relatório extraído do SIGAE diariamente para divulgação das vagas, no período de maio de 2009 a julho de 2011, pela equipe da coordenação estadual do SINE.

4.7.1 Como Construir uma Política de Intermediação Inclusiva

A intermediação de pessoas com deficiência é uma política pública de emprego inserida em um sistema, por isso, o nível de sua eficácia depende da integração com as demais políticas. A articulação da intermediação com o seguro desemprego e a qualificação profissional é imprescindível para elevar o índice de colocação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho moderno, que exige competências mais refinadas, requerendo maior nível de escolaridade.

Para aprimorar o serviço de intermediação, pode-se investir em melhorias nos procedimentos, na estruturação das unidades de atendimento, na capacitação dos profissionais que lidam com os trabalhadores, e principalmente no planejamento das ações para sua integração com as demais políticas do sistema público de emprego.

No que tange à captação de vagas, o SINE deve investir na prospecção do mercado de trabalho, agindo de forma proativa, aproximando-se das empresas por meio de estratégias para que a contratação de pessoas com deficiência deixe de ser um mero ritual legalista e se torne efetivo instrumento de inclusão. Deve ser realizado um trabalho junto às empresas para incentivar a contratação, oferecendo suporte e assessoria para adequação dos postos de trabalho, bem como acompanhar e monitorar as empresas cadastradas.

A convocação deve ser utilizada de forma mais criteriosa, de acordo com as normas do sistema, evitando desgaste desnecessário dos trabalhadores, que se empenham em participar de processos seletivos com poucas chances de aprovação, e dos empregadores que perdem tempo e dinheiro realizando seleção de trabalhadores sem perfil para a função.

Os encaminhamentos, por sua vez, podem ser mais efetivos se forem acompanhados de orientação prévia ao trabalhador, com palestras sobre como se comportar em uma entrevista, quais os direitos e as obrigações dos trabalhadores, postura profissional, entre outros temas. É preciso também investir na estruturação das unidades de atendimento para que possam prestar um serviço de qualidade, contratando funcionários em número suficiente, além de profissionais com qualificação para assessorar as empresas no processo de

contratação e, principalmente, de manutenção das pessoas com deficiência nos postos de trabalho.

Pelo lado dos trabalhadores, a oferta de qualificação profissional deve ser associada a programas de inclusão por meio de contratos de aprendizagem e estágio, permitindo que os trabalhadores adquiram experiência em ambiente de trabalho, elevando as chances de serem contratados.

Pelo exposto, concluímos que o serviço de intermediação para pessoas com deficiência executado pelo SINE necessita de mais do que ajustes para alcançar maior eficácia na colocação destes trabalhadores no mercado de trabalho. É preciso uma reorientação de todo o processo, incorporando os conhecimentos sobre a dinâmica da inclusão laboral das pessoas com deficiência.

5 CONCLUSÃO

No primeiro capítulo apresentamos o conceito de políticas de emprego utilizado neste trabalho e mostramos a sua importância para o melhor funcionamento da economia e do mercado de trabalho. Vimos como a Convenção n.º 88 da OIT influenciou a criação dos serviços de emprego nos países desenvolvidos e também no Brasil. O objetivo em tela ao apresentar o processo de instituição dos sistemas públicos de emprego no mundo é entender quais as influências que o Brasil recebeu para desenhar o seu próprio sistema de emprego, para entender também as dificuldades para a implantação do serviço público de emprego.

Concluimos que o Brasil tem um sistema público de emprego ainda incipiente, carecendo de integração e articulação entre as políticas e os atores e, embora tenha uma fonte de financiamento capaz de arcar com os custos do sistema, ainda sofre os efeitos da falta de planejamento e dos contingenciamentos de recursos, que atrasam os repasses para os Estados e Municípios.

No capítulo seguinte, tratamos especificamente do serviço de intermediação de mão de obra como uma política pública de emprego importante para o mercado de trabalho. A intermediação realizada nos países estudados pode nos fornecer subsídios para a reforma do nosso serviço de intermediação, pois são experiências de políticas efetivas de combate ao desemprego. No Brasil, a intermediação ainda é considerada apenas a porta de entrada para o serviço público de emprego, e não está estruturada para atender uma clientela tão diversa como é a força de trabalho do país.

O serviço de intermediação de mão de obra do Brasil avançou desde sua implantação na década de 1980, com a ampliação do atendimento, a informatização do sistema, a racionalização e padronização dos processos e a integração das ações do sistema público de emprego. O financiamento do SINE com recursos do FAT possibilitou que a política de emprego se tornasse uma política de estado, mas a descontinuidade administrativa e de repasse de recursos interfere na eficiência dos serviços. É preciso fortalecer o controle social com a incorporação efetiva das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego na execução e acompanhamento das ações do SINE, para garantir a transparência do serviço.

Verificamos na literatura e nos dados da intermediação que o serviço não é eficaz na colocação do trabalhador em uma ocupação, apesar das vagas captadas serem pouco exigentes quanto aos requisitos de escolaridade e qualificação, compatíveis com o perfil do trabalhador que utiliza o SINE, são oportunidades que oferecem salários baixos e condições de trabalho precárias, que desestimulam o trabalhador a aceitar o emprego.

O SINE em Minas Gerais foi instituído em 1977 e está presente em mais de 100 municípios. O SINE mineiro se destaca por ter todas as unidades informatizadas, trabalhando a intermediação integrada ao seguro desemprego, por meio da rotina de recusa implantada em todas as unidades. Entretanto, ainda estamos longe de uma cobertura ideal, pois muitos municípios não contam com os serviços do SINE de intermediação, emissão de carteira de trabalho, habilitação ao seguro desemprego.

A análise das vagas captadas, dos resultados das convocações e dos encaminhamentos realizados no SINE de Minas Gerais mostrou uma baixa eficácia do serviço de intermediação na colocação dos trabalhadores com e sem deficiência no mercado de trabalho. Além do reduzido índice de aproveitamento das vagas, a cobertura do serviço alcança menos de 10% da força de trabalho à procura de uma ocupação.

Podemos apontar algumas direções para o aprimoramento do serviço de intermediação do SINE, como a avaliação contínua do serviço, direcionando os esforços e recursos para as ações mais eficazes na colocação do trabalhador no mercado de trabalho; a estruturação do quadro de pessoal, com a criação de uma carreira de servidores. Para isso, é preciso garantir recursos para a contratação de pessoal qualificado e para formação permanente, em vista da melhoria do atendimento ao trabalhador e ao empregador.

As recomendações da OCDE para os serviços de emprego dos países desenvolvidos são pertinentes para o Brasil, apesar de o mercado de trabalho nacional ser muito diversificado, com muitas inserções precárias e trabalhadores na informalidade. Será preciso um investimento na expansão do sistema público de emprego para que propiciar aos trabalhadores as ajudas necessárias para uma inserção mais qualificada no mercado de trabalho, oferecendo aconselhamento, orientação e qualificação profissional e programas de treinamento.

As políticas de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho têm grande importância para a promoção da cidadania destas pessoas, pois conferem a elas a possibilidade de realizar o seu direito ao trabalho e construir sua identidade social, igualando-se em termos de direitos aos demais cidadãos.

Entretanto, existem barreiras, para muitos intransponíveis, que estão colocadas para as pessoas com deficiência pela sociedade, e que impedem a inclusão produtiva e social destas pessoas. São barreiras físicas, econômicas, comportamentais, culturais, que estão muito enraizadas na sociedade, ensejando um esforço integrado e permanente dos movimentos das pessoas com deficiência e dos demais movimentos comprometidos com a equidade, para que sejam superadas.

O estado tem um papel fundamental neste esforço que é de articulação das políticas e dos atores envolvidos, de fomento às iniciativas inclusivas, de fiscalização das empresas quanto ao cumprimento da legislação, de mobilização e educação cidadã da sociedade para que se torne inclusiva, respeitando e valorizando as diferenças e, sobretudo, como o responsável pelo desenho e implementação de políticas públicas inclusivas, no marco da Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Como acontece em vários países da União Europeia e da OCDE, como a Dinamarca e a Espanha, poderia ser implantada uma política nacional que incorporasse ao já existente programa de aprendizagem no trabalho, a possibilidade de outras formas de contratação, como empregos flexíveis e enclaves laborais. Garantir o acesso preferencial aos cargos públicos também pode reduzir as desigualdades no setor público.

Quanto à lei de cotas, ela poderia ser cumprida com maior efetividade se fossem criados mecanismos de compensação, como subsídios para os contratos em tempo parcial e com jornada diferenciada. A reabilitação e o treinamento estariam incluídos nas ações de promoção do emprego das pessoas com deficiência. A adaptação dos postos de trabalho poderia ser financiada pelo governo, ou os empregadores receberiam desconto na contribuição patronal da previdência, como acontece nos países mencionados.

É importante também considerar alterações no Benefício de Prestação Continuada (BPC) para que o retorno ao benefício daqueles que se inserem no mundo do trabalho seja

mais ágil. Pode-se pensar também em uma forma de vincular o recebimento do benefício ao esforço para conseguir uma colocação, como participação em cursos e palestras. Não estamos advogando a ativação como uma estratégia para reduzir o pagamento de benefícios, mas como incentivo à qualificação e elevação da escolaridade das pessoas com deficiência, historicamente excluídas do sistema educacional.

Neste âmbito, é preciso reforçar as políticas de educação numa perspectiva inclusiva, inserindo as crianças nas escolas regulares e proporcionando aos jovens oportunidades de capacitação e acesso ao ensino técnico e profissionalizante.

Outro ponto frágil nas políticas de atenção às pessoas com deficiência, especialmente as de emprego, é a informação, ou melhor, a falta de informação. A base de dados RAIS têm informação sobre as deficiências dos trabalhadores, mas não está disponível para consulta *on line*. É preciso uma autorização especial do Ministério do Trabalho e Emprego para ter acesso aos dados. Além das informações do Censo, que são um grande avanço neste campo, poderiam ser introduzidas questões sobre a deficiência na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), para atualizar as informações do censo com mais frequência e captar mudanças nos perfis com mais agilidade.

Além disso, seguindo o exemplo pioneiro de São Paulo, manter o Observatório da Deficiência, com dados mais desagregados e tratados, para que os formuladores de políticas tenham uma percepção mais realista da situação das pessoas com deficiência no país.

Os dados que temos são esparsos e estão em várias fontes diferentes. Neste trabalho, cada relatório consultado utilizou uma metodologia e um parâmetro diferente, obtendo resultados diferentes sobre o mesmo público, o que tornou muito difícil fazer comparações e análises mais consistentes.

Por fim, para que a sociedade seja inclusiva, cada segmento que a compõe tem sua parcela de responsabilidade. As empresas realizam inclusão quando cumprem os requisitos legais e contratam pessoas com deficiência em condições de igualdade de tratamento com os demais trabalhadores. E o Estado realiza inclusão quando as políticas públicas de atenção à pessoa com deficiência promovem a equalização de oportunidades e de tratamento.

6 BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Luís Eduardo. **Os benefícios assistenciais pagos pelo Ministério da Previdência Social às Pessoas com Deficiência no Brasil**. Um panorama do ano de 2010. Disponível em: <http://projeto.fipe.org.br/modem/estudosepesquisas.aspx>
- ANDRADE, Lucas Silva Borges. **As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil: para além do seu caráter compensatório**. Dissertação de mestrado. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2010.
- AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET. São Paulo: 1998.
- BALTAR, Paulo. **Emprego, políticas de emprego e política econômica no Brasil**. Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010. 1.º v. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho n.2)
- BRASIL. Ministério do Trabalho. **Plano Nacional de Educação Profissional: termos de referência dos programas de educação profissional**. Brasília: MTb/FAT/CODEFAT, 1996.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Construção de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda Participativo e Integrado**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: março, 2011.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. **II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2005.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Políticas Públicas de Emprego no Brasil**. Avaliação externa do programa seguro-desemprego. Brasília: 2010.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda**. Brasília: 2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: março, 2011.
- _____. **Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005**. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/legislacao/2005-4.htm>. Acesso em: fevereiro, 2012.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. **A Evolução e a Constituição das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda**. Projeto de Qualificação Social para Atuação de Sujeitos ou Grupos Sociais na Negociação Coletiva e na Gestão de Políticas Públicas. Convênio MTE – DIEESE – 2007.
- CARDOSO JR., José Celso. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 13(2): 31-59, novembro de 2001.

- CARDOSO JR, José Celso et all. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. IPEA. TEXTO PARA DISCUSSÃO N.º 1237. Brasília, novembro de 2006.
- CARNEIRO, Ricardo; SOUZA, José Moreira de. **O fenômeno das pessoas com deficiência na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH: considerações acerca de suas dimensões sócio-espaciais e políticas**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007 (Texto para discussão n° 34).
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **Manual dos Conselheiros das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego**. MTE/SEFOR/CODEFAT, 1999.
- CEPAL/PNUD/OIT. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. Brasília: CEPAL/ PNUD/OIT, 2008. (Projeto CEPAL/PNUD/OIT).
- CUNHA, Edilson Alkmin (Tradutor). **Gestão de questões relativas a deficiência no local de trabalho: Repertório de recomendações práticas da OIT**. 1ª. Ed. rev. – Brasília: OIT, 2006.
- DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. DIEESE: São Paulo, 2001.
- _____ **A Evolução e a Constituição das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda**. Convênio MTE – DIEESE – 2007. Projeto de Qualificação Social para Atuação de Sujeitos ou Grupos Sociais na Negociação Coletiva e na Gestão de Políticas Públicas.
- _____ **Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: DIEESE/MTE, 2009.
- EUROPEAN COMMISSION. **The role of the Public Employment Services related to ‘Flexicurity’ in the European Labour Markets**. Directorate General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities. Final Report, 2009.
- FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. **O trabalho da pessoa com deficiência e a lapidação dos direitos humanos: o direito do trabalho, uma ação afirmativa**. São Paulo: LTr, 2006.
- FREIRE, Lucienne & CUNHA, Beatriz. **As normas internacionais do trabalho e os portadores de deficiência**, in: DIAS, Jussara & FREIRE, Lucienne (org.), **Diversidade – Avanço Conceitual para a Educação Profissional e o Trabalho: Ensaio e Reflexões**, Brasília, 2002.
- GARCIA, Vinicius Gaspar. **Pessoas com deficiência e o mercado de trabalho: histórico e o contexto contemporâneo**. Campinas, SP: [s.n]. 2010. Tese de doutorado.

- GUIMARÃES, Nadya Araujo. **A sociologia dos mercados de trabalho, ontem e hoje.** Novos Estudos, São Paulo, v. 85, nov. 2009, p.150-171. Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1360. Acesso em: março de 2012.
- IE-CESIT/UNICAMP. **O sistema público de emprego no Brasil:** quadro geral e principais desafios. In: CONGRESSO NACIONAL, 2., São Paulo. Sistema público de emprego trabalho e renda, São Paulo: MTE; CODEFAT; FONSET, 2005. p. 273-290.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS – IBASE – **Geração de Emprego e Renda.** Revista Democracia Viva, Ed. Especial, São Paulo: Segmento, Novembro/1999.
- KALUME, Pedro de Alcântara. **Deficientes: ainda um desafio para o governo e para a sociedade:** habilitação, reabilitação profissional e reserva de mercado de trabalho. São Paulo: LTr, 2005.
- LEME, Maria Eduarda Silva. **Pessoas com deficiência e trabalho:** o discurso de sujeitos e instituições. Tese de doutorado – UNICAMP – Faculdade de Educação – Junho, 2010. Orientadora: Prof^ª. Dra. Ana Luiza Bustamante Smolka.
- LOPES, Gláucia Gomes Vergara. **A inserção do portador de deficiência no mercado de trabalho:** a efetividade das leis brasileiras. São Paulo: LTr, 2005.
- MARINHO, Danilo Nolasco C.; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M.T.Orgs. **Políticas públicas de emprego no Brasil:** avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis, 2010.
- MATIJASCIC, Milko (Org.). **Presença do Estado no Brasil:** federação, suas unidades e municipalidades. Brasília: IPEA, 2010.
- MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.737,** de 21 de setembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego. Minas Gerais. Diário do Executivo, 23/09/2011, pág. 8, col. 1. Belo Horizonte, 2011a.
- MORETTO, Amilton José. **Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro:** a experiência recente. Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010. 1 v. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho n.1)
- MORETTO, Amilton José. **O sistema público de emprego no Brasil:** uma construção inacabada. Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2007.
- NERI, Marcelo [et al.]. **Retratos da deficiência no Brasil (PPD).** Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2003.
- OECD (2010) 1. **Sickness, Disability and Work (Vol. 3):** Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands. Disponível em <http://www.oecd.org/els/soc/theoecdmentalhealthandworkproject.htm>

OECD (2010) 2– **Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers**. Denmark - Key Findings. Disponível em: www.oecd.org/els/disability

PASTORE, José. **Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência**. São Paulo: LTr, 2000. (2ª tiragem).

PINHEIRO, Humberto Lippo. **As políticas públicas e as pessoas portadoras de deficiência**. in: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (orgs). Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências. Campinas, SP: Mercado de Letras: Associação de leitura Brasil (ALB), 2003. (Coleção Leituras no Brasil), páginas 101-124.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. 104 p.: il. (Brasil em debate; v. 2).

_____ **27 Horas!** Artigo disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2301201107.htm>. Acesso em
 23.01.11.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de Geração e Emprego e Renda** – justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Universidade de Brasília, texto n. 277, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, José Moreira de; CARNEIRO, Ricardo. **Universalismo e focalização na política de atenção à pessoa com deficiência**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2005 (Texto para discussão nº 22).

TERGEIST, Peter; GRUBB, David. **Activating the Unemployed**: What Countries Do. In: The OECD Employment Outlook, 2007. Disponível em <http://www.oecd.org/els/employmentoutlook-previouseditions.htm>

TIGHE, Cynthia Anne. **Working at Disability**: a qualitative study of the meaning of health and disability for women with physical impairments. *Disability & Society*, Vol. 16, No. 4, 2001, pp. 511–529. Cultural Foundations of Education Program, School of Education, Syracuse University, Syracuse, USA.

THORNTON, Patricia and LUNT, Neil. **Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries**: a Review (1997). GLADNET Collection. Paper 158. Disponível em <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/gladnetcollect/158>.