



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

EUGENIO EDUARDO PIMENTEL MOREIRA

**IMPLANTAÇÃO E ATUAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: ESTUDO DE CASO**

FORTALEZA

2016

EUGENIO EDUARDO PIMENTEL MOREIRA

IMPLANTAÇÃO E ATUAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: ESTUDO DE CASO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio de Albuquerque Marques.

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Paula de Medeiros Ribeiro.

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo autor

M837i Moreira, Eugenio Eduardo Pimentel.
Implantação e Atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego: estudo de caso / Eugenio Eduardo Pimentel Moreira – 2016.
217 f.: il. color; enc.; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação,
Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Educação Brasileira.

Orientação: Prof. Dr. Cláudio de Albuquerque Marques.

Coorientação: Prof.^a Dr.^a Ana Paula de Medeiros Ribeiro.

1. Monitoramento e avaliação. 2. Políticas e programas públicos. 3. Seguro-Desemprego.
I. Título.

CDD 370

EUGENIO EDUARDO PIMENTEL MOREIRA

IMPLANTAÇÃO E ATUAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: ESTUDO DE CASO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Aprovada em: 31 de outubro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cláudio de Albuquerque Marques (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Ana Paula de Medeiros Ribeiro (Coorientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Ana Elizabeth Neirão Reymão
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro de Sousa Rodrigues
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dr.^a Xênia Diógenes Benfatti
Universidade de Fortaleza (Unifor)

AGRADECIMENTOS

Inicio agradecendo a Deus, ao vosso filho amado, Jesus Cristo, e à Virgem Maria, que estiveram sempre ao meu lado, dando-me determinação para prosseguir nesta jornada.

À minha mãe, Teresinha Pimentel Moreira, que, por meio de seu exemplo de persistência e hombridade, sempre me motivou a valorizar os estudos.

Ao meu pai (*in memoriam*), Inácio Moreira de Sousa, que, com sua passividade e dedicação à família, deixou-me o legado de dar valor ao trabalho ético e honesto.

À minha esposa, Sandra Maria Coêlho de Oliveira, pelo companheirismo e incentivo permanente para sempre alçar novos voos, e ao meu querido e amado filho, João Victor Pimentel, que, com seu amor e carinho constantes, motivou-me a prosseguir, mesmo quando a caminhada se apresentava árdua. Eles colaboraram de perto para a consecução desta conquista.

Meu muitíssimo obrigado ao meu orientador, professor doutor Cláudio de Albuquerque Marques, por acreditar em mim e aceitar-me como orientando e por apoiar-me quando precisei.

Não haveria como descrever a imensa gratidão à minha coorientadora, professora e amiga, Ana Paula de Medeiros Ribeiro, pelo acompanhamento deste trabalho, pelos conhecimentos, paciência, compreensão e estímulo partilhados e pelo apoio dado durante todo o período de desenvolvimento deste trabalho. Assim, registro aqui o afeto, respeito e admiração que tenho por ela ao longo de 35 anos de amizade.

Às bancas examinadoras de qualificações e defesa, pelas contribuições com relevantes sugestões, sem as quais este trabalho não teria sido tão bem construído.

A todos os meus familiares e aos meus amigos, em particular aos meus irmãos e às minhas amigas Isabel, Eurení, Rosemary e Lígia, que sempre me motivaram, ouviram-me, auxiliaram-me e cederam-me a mão amiga nos dias em que a luz não brilhava tanto.

Por fim, agradeço aos amigos e professores do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, que contribuíram imensamente com esta vitória.

Divido com todos vocês mais uma etapa de minha vida.

Deus abençoe a todos!

“[...] avaliar é antes de tudo um processo de autoconhecimento de aprendizado institucional – um processo contínuo, permanente, global, democrático, legitimado politicamente, consolidado tecnicamente e capaz de identificar os pontos fortes e fracos e as potencialidades da instituição no tempo e no espaço.”

(José Dias Sobrinho)

RESUMO

Este estudo investigou a implantação e atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego na geração de informações articuladas com a gestão do programa. Sabe-se que a avaliação sistemática, contínua e eficaz surge como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e a efetividade dos recursos aplicados em ações sociais. Todavia, faz-se necessário avançar na teorização da prática e buscar os consensos necessários à constituição de um encadeamento lógico do programa, que leve à elaboração de instrumentos e procedimentos de mensuração e observação das suas atividades, resultados e impactos. Este estudo traz o seu mérito já em sua concepção, pois percebeu que a Universidade, por meio da pesquisa, em termos práticos, pode e deve contribuir para aumentar a produtividade e a efetividade das organizações governamentais e disponibilizar ferramentas, modelos e metodologias que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública. O trabalho analisou, passo a passo, a construção do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego; inicialmente, abordando o contexto no qual se construiu o sistema, as condições para sua implantação, bem como verificando as concepções de Avaliação e Monitoramento adotadas. Depois, descrevendo o modo como foi feita a estruturação da base de dados, a construção de indicadores e o desenvolvimento das ferramentas informacionais. O ineditismo do trabalho é assegurado em dois sentidos: primeiro, na intenção de registrar, analisar criticamente e discutir um trabalho de pesquisa avaliativa feito pela própria Universidade. Segundo, porque promoveu uma investigação acadêmica interligada com um projeto de parceria existente entre a Universidade e a Administração Pública, que se encontra ainda em desenvolvimento. No campo metodológico, utilizou-se a abordagem qualitativa, empregando-se a técnica de estudo de caso, valendo-se ainda da pesquisa bibliográfica e documental para o embasamento teórico e exploração do tema. No referencial teórico, para tratar acerca da avaliação de programas públicos e do Programa do Seguro-Desemprego, contou-se com as contribuições de autores como: Arretche (2003); Belloni (2000); Chahad (1986, 2002); Cohen e Franco (2012); Cotta (1998); Jannuzzi (2014); Rua (2007); Santos (2012); Secchi (2010); Silva (2000); Talmage (1982); Weiss (1982a, 1982b); Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004); Zylberstajn e Balbinotto (2000), dentre outros. No arcabouço teórico, o trabalho teceu considerações acerca da evolução da avaliação de programas, tratou dos aspectos históricos, legais e contextuais do Programa Seguro-Desemprego e caracterizou o

Sistema de Monitoramento e Avaliação do referido programa, que está sendo desenvolvido com o apoio técnico da Universidade Federal do Ceará. Para a discussão e análise dos dados, foi adotado o método da análise de conteúdo (BARDIN, 2011). A análise dos dados refere-se às etapas de implantação e atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação no período de 2012 a 2014. As principais conclusões apontam para a perspectiva de que o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego, uma vez que contribui para o processo decisório e para o aprimoramento das dimensões técnicas, administrativas e políticas, passe a ser definido como instrumento institucional e adequado para agregar conhecimento e aperfeiçoar o programa, bem como para redirecionar seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para reformular suas propostas e atividades.

Palavras-chave: Monitoramento e avaliação. Políticas e programas públicos. Seguro-Desemprego.

ABSTRACT

This study investigated the implementation and performance of the Monitoring and Evaluation System – SMA of Unemployment Insurance Program – PSD in information developing articulated with the program management. It is known that the systematic, continuous and effective assessment emerges as a powerful management tool, providing to public political makers and program managers conditions to increase efficiency and effectiveness of the resources invested in social actions. However, it is necessary to advance in theorization of the practice and seek the necessary consensus to establishment of a logical sequence of the program which leads to the development of instruments and measurement procedures and observe their activities, results and impacts. This study already brings its merit in its conception because it realized that the University, through research and in practical terms, can and should contribute to increase the productivity and effectiveness of government organizations and provide tools, models and methodologies to serve as reference to the improvement of public administration. The work analyzed, step by step, the construction of SMA of PSD, initially, dealing with the context in which the system was built, the conditions for its implementation, as well as checking the concepts of Monitoring and Evaluation adopted. After, describing how the structure of the database was made, building indicators and the development of information tools. The originality of the work is handled in two ways: first, intention to record, analyze critically and discuss an evaluate research work done by the University. Second, because it promoted academic research connected with an existing partnership project between the University and the Public Administration, which is still in development. In the methodological field, it was done a qualitative approach, using the case study technique, making use also of bibliographic and documentary research to the theoretical background and exploration of the theme. In the theoretical referential to deal with on the assessment of public programs and the Unemployment Insurance Program, included contributions from authors such as: Arretche (2003); Belloni (2000); Chahad (1986, 2002); Cohen and Franco (2012); Cotta (1998); Jannuzzi (2014); Street (2007); Santos (2012); Secchi (2010); Silva (2000); Talmage (1982); Weiss (1982a, 1982b); Worthen, Sanders and Fitzpatrick (2004); Zylberstajn and Balbinotto (2000), among others. In the theoretical reference, the study made comments about the development of program evaluation, has dealt historical, legal and contextual aspects of the PSD and the PSD characterized the SMA, which is being developed with technical support from Federal University of Ceará. For a discussion and analysis of data, it

was adopted the method of content analysis (BARDIN, 2011). Data analysis refers to SMA performing and establishing steps in the period 2012 to 2014. The main conclusions point to the prospect that the Monitoring System and PSD evaluation contribute to the decision making process and the improvement of technical, administrative and political dimensions will be defined as an institutional instrument and appropriate to add knowledge and improve the program, as well as redirect its goals, when necessary or even to reformulate its proposal and activities.

Keywords: Monitoring and evaluation. Policies and public programs. Unemployment insurance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Tela inicial do Portal Mais Emprego	62
Figura 2	– Tela de acesso à consulta do CNIS	63
Figura 3	– Tela de acesso à IMO.....	63
Figura 4	– Tela de acesso à IMO para conferir dados inseridos pelo empregador	64
Figura 5	– Tela de acesso ao cadastro do trabalhador formal	64
Figura 6	– Tela de acesso ao cadastro de pré-matrícula nos cursos do Pronatec.....	65
Figura 7	– Tela de encaminhamento do trabalhador ao curso do Pronatec.....	65
Figura 8	– Tela de encerramento do atendimento, com os resultados das parcelas do benefício.....	66
Figura 9	– Principais etapas de coleta e análise de dados do Projeto de Avaliação Externa do PSD, Brasil, 2009	107
Figura 10	– Ciclo de ações constituídas pelo monitoramento e avaliação.....	134
Figura 11	– Tela inicial da Base de Gestão do Ministério do Trabalho.....	145
Figura 12	– Tela inicial do Portal Mais Emprego	146
Figura 13	– Organização dos quesitos monitorados de acordo com a estrutura do instrumento de coleta de dados.....	156
Figura 14	– Organização dos quesitos monitorados de acordo com a área de atuação.....	156
Figura 15	– Trecho do relatório gerencial de monitoramento dos postos Sine.....	161
Figura 16	– Perfil dos postos de atendimento do PSD	171
Figura 17	– <i>Slide</i> de apresentação de resultados	173
Figura 18	– Relatório de movimentação mensal por indicador das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD em 2012.....	174
Figura 19	– Número de postos de acordo com o credenciamento/descredenciamento e o indicativo de movimentação por região em 2012.....	175
Figura 20	– Número de postos, por região, em relação às atividades desenvolvidas em 2013.....	175
Figura 21	– Movimentação anual das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD por região em 2014	176
Figura 22	– Tela inicial do SGM.....	177
Figura 23	– Tela de acesso do pesquisador ao menu “Questionários”.....	177
Figura 24	– Tela de acesso às funções disponíveis no menu “Relatório”.....	178
Figura 25	– Tela de acesso às funções disponíveis no menu “Administração”	179

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Visitas de monitoramento realizadas por mês (dezembro de 2012 a julho de 2013).....	151
Gráfico 2 – Visitas de monitoramento realizadas por posto e por região no período de janeiro a dezembro de 2014	152

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Fases de implantação e atuação do SMA do PSD	21
Quadro 2	– Distinção entre avaliação formativa e avaliação somativa	34
Quadro 3	– Fases do estudo de caso do SMA do PSD	93
Quadro 4	– Fontes documentais analisadas.....	94
Quadro 5	– Unidades de análise do estudo realizado pela UNB.....	100
Quadro 6	– Produtos da Avaliação Externa do PSD realizada pela UNB.....	101
Quadro 7	– Unidades e categorias de análises do SMA do PSD e as informações produzidas	102
Quadro 8	– Quadro-síntese dos resultados da avaliação externa do PSD realizada pela UNB e das categorias.....	125
Quadro 9	– Papéis complementares do monitoramento e da avaliação.....	134
Quadro 10	– Distinções entre acompanhamento e monitoramento	135
Quadro 11	– Número de postos visitados e de entrevistas realizadas por região em março/2013	151
Quadro 12	– Painel de indicadores utilizados para descrever as atividades desenvolvidas pelas unidades de atendimento vinculadas ao PSD.....	169
Quadro 13	– Principais tipos de relatórios do SGM.....	179

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGRTE	Agências de Atendimento
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Caixa	Caixa Econômica
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEI	Cadastro Específico do Instituto Nacional de Seguridade Social
CNIS	Cadastro Nacional de Informação Social
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CPSine	Convênio Plurianual do Sistema Nacional de Emprego
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DATAUNB	Centro de Pesquisas Sociais Aplicadas
Enade	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
ETF	Escola Técnica Federal
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GRTE	Gerência Regional do Trabalho e Emprego
GRU	Guia de Recolhimento da União
IMO	Intermediação de Mão de Obra
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
iSA-Gov	Índice de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEFM	Lei do Ensino Fundamental e Médio dos Estados Unidos
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil
MEC	Ministério da Educação
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social

OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
Planseq	Plano Setorial de Qualificação
Planteq	Plano Territorial de Qualificação
PNQ	Programa Nacional de Qualificação
PPA	Plano Plurianual
Proeja	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
Proesqs	Projetos Especiais de Qualificação
Prof. Dr.	Professor Doutor
Prof. ^a Dr. ^a	Professora Doutora
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
Projovem	Programa de Inclusão de Jovens
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSD	Programa Seguro-Desemprego
QP	Qualificação Profissional
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
SAA	Sistema de Agendamento Eletrônico
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Saeg	Sistema de Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego
SD	Seguro-Desemprego
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Sigae	Sistema de Gestão de Ações de Emprego

Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sine	Sistema Nacional de Emprego
SMA	Sistema de Monitoramento e Avaliação
SGM	Sistema de Gestão do Monitoramento do SMA do PSD
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SRTE	Superintendência de Relações do Trabalho
TCU	Tribunal de Contas da União
TRCT	Termo de Rescisão de Contrato de Trabalho
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNB	Universidade de Brasília
Unifor	Universidade de Fortaleza
UTF	Universidade Tecnológica Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	EVOLUÇÃO TEÓRICA E HISTÓRICA DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS	28
2.1	Uma breve discussão sobre a avaliação de programas	29
2.2	A evolução teórica e histórica da avaliação de programas	36
3	O PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO NO CONTEXTO BRASILEIRO: CONCEPÇÕES, ALCANCE E DESAFIOS	44
3.1	As origens do Seguro-Desemprego	45
3.1.1	<i>Descrição do Seguro-Desemprego brasileiro: aspectos históricos, legais e contextuais.</i>	51
3.1.2	<i>O Portal Mais Emprego: estratégias de facilitação para acesso ao benefício do Seguro-Desemprego</i>	61
3.2	Qualificação profissional no Brasil	67
3.3	A Intermediação de Mão de Obra pública estatal: limites e perspectivas no contexto brasileiro	78
3.4	Desafios do Programa Seguro-Desemprego	84
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE INVESTIGAÇÃO	90
4.1	O enfoque da pesquisa	90
4.2	O desenho da pesquisa	96
4.2.1	<i>Objetivo 1: Analisar as características dos estudos realizados pela UNB</i>	96
4.2.2	<i>Objetivo 2: Descrever as especificidades constituintes da elaboração da proposta do SMA pela UFC</i>	96
4.2.3	<i>Objetivo 3: Analisar a implementação do SMA do PSD pela UFC</i>	96
4.2.4	<i>Objetivo 4: Descrever metodologias e ações desenvolvidas pelo SMA</i>	97
4.2.5	<i>Analisar as informações produzidas pelo SMA na elaboração de um modelo de gestão de bases e geração de indicadores</i>	97
4.2.6	<i>Objetivo 6: Discutir os desafios e as perspectivas para a institucionalização do SMA na gestão do PSD</i>	97
4.3	Procedimentos utilizados na análise de dados	98
5	ANÁLISE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO REALIZADA PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	105
5.1	Análise das características da 1ª fase da avaliação externa do PSD realizada pela UNB	105

5.2	Descrição e análise dos resultados obtidos com a pesquisa quantitativa da UNB.	111
5.2.1	<i>Análise dos resultados da pesquisa de opinião do Seguro-Desemprego e sobre a integração do PSD</i>	112
5.2.2	<i>Análise dos resultados da pesquisa de opinião junto a trabalhadores e empregadores sobre Intermediação de Mão de Obra</i>	114
5.2.3	<i>Análise dos resultados da avaliação da qualificação social e profissional e da pesquisa de opinião com egressos do Plano Nacional de Qualificação 2007</i> ...	116
5.3	Descrição e análise dos resultados obtidos com a pesquisa qualitativa da UNB	121
5.3	Síntese conclusiva da avaliação externa do PSD realizada pela UNB	126
6	ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO E USO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO	130
6.1	A proposição do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego	130
6.1.1	<i>Seleção de indicadores-chave para avaliar e monitorar no SMA do PSD</i>	139
6.1.2	<i>Escolha da linha de base para os indicadores a serem monitorados e avaliados</i> ..	139
6.1.3	<i>Preparação dos instrumentos de coleta</i>	140
6.1.4	<i>Coleta de dados feita pelo monitoramento e pela avaliação</i>	140
6.1.5	<i>Relato dos resultados do monitoramento e dos resultados da avaliação</i>	140
6.1.6	<i>Uso dos resultados</i>	140
6.2	Descrição da metodologia e ações do SMA	142
6.2.1	<i>As atividades do monitoramento do PSD</i>	153
6.2.2	<i>As atividades da avaliação do PSD segundo os usuários da IMO/Sine beneficiários do Seguro-Desemprego e dos empregadores usuários do Sine</i>	163
6.3	Modelo de gestão implantado pelo SMA	167
6.3.1	<i>O eixo de monitoramento do PSD</i>	168
6.3.2	<i>O eixo de avaliação do PSD</i>	180
7	DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA GESTÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO	183
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
	REFERÊNCIAS	203
	ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA	213
	ANEXO B – DECLARAÇÕES DE REVISÃO E DE NORMALIZAÇÃO ...	217

1 INTRODUÇÃO

“Não importa tanto o tema da tese quanto a experiência de trabalho que ela comporta.”

(Umberto Eco)

O interesse pela avaliação das políticas e programas governamentais cresceu bastante com a modernização da Administração Pública, visto que o seu papel foi, nos últimos anos, de grande importância para o planejamento e a gestão governamental. Em vários países, seguiu-se essa tendência da implantação de princípios da gestão pública empreendedora e de mudanças das relações entre Estado e sociedade.

A avaliação é um instrumento relevante para melhorar a eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade do Estado, além de auxiliar a divulgar os resultados do governo. A avaliação pode dar subsídio ao planejamento e à formulação das intervenções governamentais, ao acompanhamento de sua implementação, reformulações e adequações, assim como às decisões sobre a conservação, suspensão ou cessação das ações.

É quase um consenso que os motivos para se avaliar políticas e programas públicos estão associados à modernização da Administração Pública. Mas deve-se considerar também que políticas e programas públicos são ações intencionais do Estado junto à sociedade, que envolvem recursos públicos e que, por isso, devem ser sistematicamente avaliadas do ponto de vista de sua importância e adequação às necessidades sociais.

Outrossim, segundo Silva (1999), outro interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, ou seja, com a verificação dos resultados alcançados por meio da implementação dos programas, assim como a compreensão do processo por meio dos quais os programas atingiram ou não os resultados, avaliando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos. Outras razões podem ser apontadas: a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas, a aprendizagem organizacional das instituições públicas e a transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos.

Nessa concepção, depreende-se avaliação de programas públicos como sendo “[...] uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos” (COHEN; FRANCO, 2012, p. 77).

Assim, em regra, as principais questões a serem respondidas pelas avaliações de programas públicos seriam: em que medida os objetivos propostos na formulação do programa são ou foram alcançados? Como o programa funciona? Quais os motivos que levam ou levaram a alcançar ou não os resultados? (SILVA, 1999; SILVA, 2002). A partir delas, os estudos podem responder a tópicos mais específicos, relacionados às informações para o processo decisório e aprendizagem organizacional.

Nessa perspectiva, essa pesquisa realizou um estudo de caso sobre a experiência de implantação e uso do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) no Programa Seguro-Desemprego (PSD)¹, objeto do Termo de Cooperação firmado entre o extinto Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)² e a Universidade Federal do Ceará (UFC) no período de 2010 a 2014, valendo-se ainda da pesquisa bibliográfica e documental para o embasamento teórico e exploração do tema, tendo como fontes de coleta de dados os documentos oficiais concernentes ao PSD, bem como os relatórios gerados pelo SMA, a partir da sistematização dos dados oriundos das visitas aos postos e das atividades de monitoramento e outros documentos afins.

O objetivo geral foi investigar a atuação do SMA do PSD na produção de informações para atender às demandas da gestão do programa, a fim de contribuir para o aprimoramento da execução de suas ações. Os objetivos específicos do estudo estão concentrados em analisar as diferentes fases de implantação e atuação do SMA, quais sejam:

- Analisar as características do estudo realizado pela Universidade de Brasília (UNB);
- Descrever as especificidades constituintes da elaboração da proposta do SMA pela UFC;
- Analisar a implementação do SMA do PSD pela UFC;
- Descrever metodologias e ações desenvolvidas pelo SMA;
- Analisar as informações produzidas pelo SMA na elaboração de um modelo de gestão de bases e geração de indicadores;

¹ Consoante dados do Portal do Trabalho e Emprego, “O Programa Seguro-Desemprego, regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro 1990, e compondo o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, é um programa executado pelo MTE e pelo Sistema Público de Emprego (Sine), que tem por objetivo, além de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa, auxiliá-lo na manutenção e na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”.

² Por meio da Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, houve a fusão entre os Ministérios do Trabalho e Emprego e o da Previdência Social, criando-se o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS). Em maio de 2016, com o processo de *impeachment* aberto e referendado pela Câmara e pelo Senado, a Presidente da República, Dilma Rousseff, foi afastada de suas funções por 180 dias, e o vice, Michel Temer, assumiu o governo interinamente. O novo governo anunciou mudanças ministeriais e destacou a transferência da área da Previdência Social para o Ministério da Fazenda. Com isso, o recém denominado MTPS passa a ser Ministério do Trabalho.

- Discutir os desafios e perspectivas para a institucionalização do SMA na gestão do PSD.

As razões que motivaram a escolha e a delimitação do problema investigado, além de sua relevância acadêmica e social, foram as minhas trajetórias profissionais tanto no âmbito do MTE, como servidor público, por mais de 20 anos, onde acompanhei de perto toda a problemática sobre as políticas públicas de combate ao desemprego, como na militância por alguns anos no exercício da advocacia trabalhista em defesa dos direitos de trabalhadores.

Hodiernamente, as ações de monitoramento e de avaliação de programas e políticas públicas encontram lugar de destaque dentro da função de planejamento, principalmente quando se tem como objetivos incorporar esses mecanismos à gestão e às deliberações para orientar a repartição orçamentária; subsidiar o aprimoramento do ciclo de vida de programas e políticas públicas; produzir e organizar informações sobre seus impactos para a sociedade, além de garantir mais transparência da ação governamental.

No Brasil, com a instituição do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), vistos como mecanismos formais de planejamento prescritos pela Constituição Federal de 1988, iniciou-se a busca por modelos de monitoramento e avaliação amplos destinados a qualificar as ações políticas do Governo Federal e a ampliar a capacidade institucional do Estado.

Nesse influxo, o Governo Federal deu início à promoção de avaliações de programas desenvolvidos nos planos plurianuais. Os relacionados às políticas públicas de combate ao desemprego se tornaram prioridade na agenda governamental e, com efeito, passaram a exigir avaliações criteriosas, tanto externas quanto internas, dos resultados produzidos até então.

Nessa direção, o Ministério do Trabalho tem buscado incorporar a avaliação do PSD de forma mais sistemática e como um instrumento para uma gestão que possa vir a superar desafios e a contribuir para uma mudança de cultura na execução das políticas públicas de emprego.

O início desse processo se deu em dezembro de 2007, quando o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), assim denominado à época, demandou da UNB um estudo que se tornaria a primeira Avaliação Externa do PSD, desde seu surgimento em 1986, que incluiu investigações sobre o benefício Seguro-Desemprego, a Intermediação de Mão de Obra e a Qualificação Social e Profissional.

O Termo de Referência para a Avaliação Externa do PSD, vinculado à referida instituição, estabeleceu a realização de estudos preliminares sobre as políticas e programas de

trabalho e emprego, com a proposição de uma metodologia de avaliação que contemplasse a aplicação de questionários e entrevistas, por meio de grupos focais, em todas as unidades da Federação. A avaliação contribuiu para o conhecimento e a análise de um grande número de dados, cujos resultados foram publicados, em 2010, no livro *Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego*. “Outros resultados não abrangidos por esta publicação encontram-se disponíveis no Ministério do Trabalho e Emprego e no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, como a base de dados da pesquisa e a transcrição de entrevistas” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 17).

Em 2010, por meio do Termo de Cooperação nº 3 firmado com a Universidade Federal do Ceará (UFC), o MTE dá continuidade à sua proposta de sistematizar as avaliações externas, cujas diretrizes são apresentadas no documento *Proposição das bases do Sistema de Monitoramento e Avaliação - SMA das ações de atendimento no âmbito do Programa Seguro-Desemprego - PSD*, que estabelece como principais objetivos: (I) fornecer informações regulares sobre o desempenho do programa; (II) permitir ao gestor realizar ações corretivas quando surgem os problemas; e (III) investigar os resultados gerais do PSD e analisar como esses resultados evoluem no tempo, buscando os seguintes aspectos: pertinência, eficiência, eficácia, impacto das atividades e efetividade social da política pública.

Considerando esses dois marcos no percurso da implantação do SMA do PSD, pode-se afirmar que esse processo, portanto, passou por quatro fases distintas, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Fases de implantação e atuação do SMA do PSD

Fases	Ações	Período
1. Realização da avaliação externa do programa feita pela UNB	Avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos três pilares do PSD: Seguro-Desemprego (SD), Intermediação de Mão de Obra (IMO) e Qualificação Profissional (QP).	2008 a 2009
2. Elaboração de uma proposta de Sistema de Monitoramento e Avaliação do PSD pela UFC	Apresentação das diretrizes gerais para a implementação do SMA do PSD.	2010
3. Implementação propriamente dita do SMA capitaneada pela UFC	Implantação do SMA em todo território nacional e do Conselho Nacional do SMA; organização da Rede Nacional de Monitoramento, com a constituição de cinco núcleos regionais que realizaram o monitoramento da rede de atendimento do PSD. Foram ainda realizados três processos avaliativos com usuários da IMO, beneficiários do SD e empregadores usuários do Sine.	2011 a 2012
4. Continuidade das ações do monitoramento e avaliação, foram produzidas informações e elaborado um modelo de gestão de base e produção de indicadores	Ampliação da área de atuação do SMA do PSD por meio da realização de estudo sobre o funcionamento da rede de atendimento do PSD; otimização do processo de análise e divulgação das informações para o CN do SMA do PSD; elaboração do modelo de gestão do SMA do PSD.	2013 a 2014

Fonte: Elaboração própria (2016).

Essas fases, então, foram o foco desta pesquisa. No intuito de abordar cada uma delas numa perspectiva analítica, buscou-se defender a seguinte **tese**: o sistema de monitoramento e avaliação do Programa Seguro-Desemprego precisa possuir uma estrutura capaz de gerar e apresentar informações articuladas com desafios e necessidades da gestão do programa, de tal forma que resulte em mudanças nos processos de acompanhamento e desenvolvimento das atividades, a fim de possibilitar melhorias em sua eficiência, eficácia e efetividade.

Observe-se que a preocupação básica que direciona este estudo fica mais ligada àquelas voltadas ao ambiente gerencial, mais especificamente às características e ao gerenciamento e controle das informações que darão suporte ao processo de tomada de decisões no âmbito do PSD.

Nesse contexto, a pesquisa se justifica pelo fato de, apesar das prospecções já realizadas no campo do monitoramento e avaliação, no Brasil, ainda há pouca tradição em se avaliar contínua e sistematicamente o desempenho e resultados de instituições e políticas públicas, inclusive na área de trabalho e emprego. A maior parte das experiências registradas concentrou-se basicamente na aferição de impactos quantitativos. Esse tipo de metodologia de avaliação é importante para se chegar a resultados de ações cujos objetivos são imediatos, identificáveis e quantificáveis, todavia não oferecem muitos subsídios para a análise de atividades que têm consequências difusas no tempo, entre os vários tipos de beneficiários e de várias ordens.

A literatura aponta que, numa avaliação de política ou programa público, é importante que a metodologia adotada envolva duas estratégias analíticas complementares: a análise quantitativa e qualitativa; particularmente nesta, adequa-se bem a análise de conteúdos, pois as informações a serem analisadas (documentos oficiais, entrevistas, questionários, formulários, etc.) necessitam ser rigorosamente tratadas em sua abrangência e significância. O percurso metodológico será mais bem detalhado em capítulo específico.

Atualmente, as organizações da Administração Pública Federal, Direta ou Indireta – que têm a necessidade de produzir conhecimentos que possam ser inseridos no contexto de tomada de decisão, mensurar o desempenho de suas intervenções e disponibilizar para a sociedade informações sobre os resultados alcançados –, começam a responder a essas demandas, incorporando aos poucos sistemas de monitoramento e avaliação às práticas administrativas das instituições, mas que ainda se mostram deficientes para atender às necessidades da gestão pública.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU, 2015, p. 203):

Avaliação, monitoramento e direção constituem as três principais funções da governança pública. Os sistemas de avaliação e monitoramento, desenvolvidos para apoiar a implementação e gestão das políticas públicas, geram conhecimento avaliativo e subsidiam os processos decisórios nas organizações.

À vista disso, o TCU (2015, p. 203), fundamentado nos princípios da boa governança³ do setor público, criou o Índice de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais (iSA-Gov) e realizou, em 2013-2014, auditorias em 27 órgãos da Administração Pública Federal Direta, com vistas a “[...] caracterizar os seus sistemas de avaliação de programas governamentais e apresentar um diagnóstico da capacidade desses órgãos para monitorar e avaliar os programas”.

A auditoria deduziu que “[...] os mecanismos dos sistemas de monitoramento e avaliação dos programas governamentais apresentam nível de maturidade intermediário, pois são parcialmente suficientes e atendem de forma apenas regular às necessidades dos gestores em 85% dos órgãos” (TCU, 2015, p. 203).

Conforme consta no Acórdão nº 1.209, de 2014 (que trata da referida auditoria), os resultados também apontam que apenas 33% dos órgãos pesquisados desenvolveram a capacidade para produzir informações necessárias para induzir melhorias no desempenho e nos resultados dos programas e políticas.

As possíveis razões da dificuldade do uso da avaliação como ferramenta de gestão vão desde a falta de objetividade e clareza nas informações produzidas, que acabam por não responder às questões de interesse dos gestores e executores, até as dúvidas sobre o que é um Sistema de Monitoramento e Avaliação. Verifica-se que, mesmo na literatura especializada, Sistemas de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas têm recebido diversos entendimentos. Aqui, foi selecionada a definição de Jannuzzi (2014, p. 8), que, dando um sentido mais abrangente, conceituou Sistema de Monitoramento e Avaliação como:

O conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas – de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da Gestão de Políticas Públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação e avaliação de soluções para essas, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das Políticas e de seus Programas.

³ “Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2015, p. 198).

Na concepção dada pelo autor, a avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e autônoma, pois deve estar conectada aos processos de planejamento e execução da política social, gerando uma retroalimentação que permita analisar resultados obtidos e criar possibilidades de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim postulado.

A avaliação de programas é uma atividade em que se procura analisar seus resultados, comparando-os a um padrão ideal de julgamento previamente definido, a fim de contribuir para o seu aprimoramento. Para Weiss (1982a, p. 23), “[...] através do fornecimento de evidências, a avaliação ajuda os administradores a escolher acertadamente entre alternativas de ação”.

Já o monitoramento, consoante a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2002), é um processo contínuo de coleta de informações que utiliza indicadores previamente definidos com a finalidade de fornecer informações sobre o progresso e o alcance dos objetivos. Garcia (2001, p. 29) traz a definição de que o monitoramento é “[...] um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”.

Depreende-se, portanto, que há diferença entre os dois termos a partir da sua finalidade. O monitoramento consiste na verificação de forma sistemática e contínua das intervenções feitas a partir da utilização de indicadores de desempenho, mas sem ter a preocupação de explicar o desempenho alcançado. A avaliação, no entanto, procura obter informação qualificada dos processos, dos resultados e dos impactos para compreendê-los e explicá-los.

Apesar das diferenças levantadas, também se podem identificar complementaridades entre os processos de monitoramento e de avaliação. O primeiro é um processo que levanta demandas ou gera conhecimentos que serão respondidos ou irão auxiliar as análises do outro, de modo cíclico. Nessa linha de pensamento, os dois processos podem utilizar os mesmos dados, porém realizam análises distintas. Ou seja, há uma verdadeira interação, em que se utilizam os dois esquemas de modo combinado, de sorte a direcionar suas ações.

Assim, um sistema de monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas articula esses dois processos distintos e complementares, denominados de monitoramento e avaliação, além do acompanhamento e controle. Trata-se, pois, de um conjunto de processos articulados de levantamento, organização e disseminação de

informações e conhecimentos, que visam – além de aprimorar as atividades em andamento – auxiliar a tomada de decisões futuras.

Do ponto de vista da gestão, percebe-se que é coerente o emprego desse sistema de monitoramento e avaliação. É fato que o mesmo pode oferecer importante auxílio para os diagnósticos das necessidades e para a otimização das políticas e programas, bem como para possibilitar uma aferição dos efeitos e dos resultados constatados, sem os quais a crítica da consequência das iniciativas e das interferências governamentais torna-se inviável.

A par disso, as iniciativas encetadas pelo SMA do PSD têm oferecido ao Ministério do Trabalho um considerável acervo de dados e têm buscado maneiras de apresentar ao Ministério um caminho mais eficiente de gerir as informações e as ações de acompanhamento, especificamente dos postos da rede de atendimento do programa.

Ressalte-se que o PSD é um programa que apresenta peculiaridades quanto ao nível de consolidação institucional, descentralização federativa e relevância em termos de recursos e quantidade de beneficiados. Dentro da perspectiva atual do PSD, em que se observam necessidades de aumento consideráveis na demanda de seus benefícios e dificuldades para obtenção de recursos adicionais, torna-se evidente a preocupação em aprimorar a eficiência e efetividade na utilização dos recursos disponíveis e elevar a eficácia com que se alcançam seus objetivos e metas.

Hoje, a atuação do PSD está inserida no conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda do Estado brasileiro e tem como estratégia integrar a assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados em virtude de dispensa involuntária no emprego com a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra.

O PSD, apesar de ser um programa público que não tem como objetivo superar o desemprego estrutural nem combater a pobreza, serve de estabilizador da economia, minimizando os efeitos negativos decorrentes do desemprego, a partir de uma compensação financeira ao trabalhador que tem seu fluxo de rendimentos interrompido pela perda involuntária do emprego. Nesse contexto, o grande volume de recursos financeiros e os milhares de brasileiros beneficiários destacam o Seguro-Desemprego como uma das ações do poder público de maior abrangência no país, o que o coloca no centro dos debates sobre a efetividade das relações entre Estado e sociedade.

O pagamento do Seguro-Desemprego, previsto na Constituição Federal de 1946, foi introduzido no país em 1986 e passou a integrar o PSD somente com a Constituição Federal de 1988, constituindo um marco importante na construção do Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Analisando o cenário atual da Administração Pública em que se executa o PSD, verifica-se que o Ministério do Trabalho não age sozinho, sendo possível perceber a presença de diversas organizações parceiras (estados, municípios, organizações sociais, etc.). Essas inter-relações, que ocorrem com maior ou menor intensidade, culminam em um complexo processo de gestão. Vale salientar que o Ministério do Trabalho, ao mesmo tempo que é impactado por essas relações institucionais, também interage com seu ambiente interno, em constante mutação. Tal fato gera oportunidades ou ameaças para a gestão.

Nesse sentido, os gestores (que nem sempre são servidores públicos do quadro de carreira do órgão) não precisam conhecer profundamente toda a organização que está sob sua responsabilidade, mas necessitam conhecer os ambientes, internos e externos, onde eles operam, a fim de avaliar o impacto de ações e desenvolver cenários favoráveis para soluções eficazes. Assim, fica nítida a importância da informação e, com efeito, do respectivo acompanhamento, pois é por meio deste que os gestores identificam tanto as possibilidades quanto os riscos que o ambiente ocasiona ao programa.

Sabe-se, ainda, que a necessidade de prestação de contas das políticas e programas públicos exige a obtenção de dados específicos e mais gerenciais, com vistas a auxiliar a gestão na tomada de decisões para ações corretivas do programa. Essa questão relaciona-se diretamente ao objetivo geral da pesquisa.

No percurso da investigação, foram analisados documentos oficiais, relatórios e registros relacionados às oficinas de trabalho com a equipe de técnicos do Ministério do Trabalho, ocorridas nos anos de 2013 e 2014, com a finalidade de analisar as informações coletadas durante as visitas de monitoramento e definir a estratégia para a consolidação das informações e elaboração de relatórios.

Para a discussão e análise dos dados, foi adotado o método da Análise de Conteúdo, que, há algum tempo, vem se constituindo em relevante estratégia metodológica, contribuindo para a explicitação de textos escritos e esclarecendo os significados e sentidos das proposições dispostas nas diretrizes, estratégias e ações da política analisada.

Os resultados da pesquisa revelaram que, não obstante as contribuições e resultados positivos já apresentados, há necessidade de se promover amoldamentos no SMA para consolidar e expandir suas atividades. Recomenda-se, prioritariamente, inseri-lo na estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e, assim, dar suporte administrativo adequado para gerar e apresentar informações contínuas e articuladas com as demandas da gestão do PSD, de tal forma que resulte em melhorias nas *performances* do programa.

O referencial teórico utilizado neste percurso de estudo, para tratar acerca da avaliação de programas públicos e do PSD, contou com as contribuições de autores como: Arretche (2003); Belloni (2000); Chahad (1986, 2002); Cohen e Franco (2012); Cotta (1998); Jannuzzi (2014); Rua (2007); Santos (2012); Secchi (2010); Silva (2000); Talmage (1982); Weiss (1982a, 1982b); Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004); Zylberstajn e Balbinotto (2000), dentre outros.

O presente trabalho está organizado em capítulos. O primeiro, que é esta introdução, apresenta uma visão preliminar do assunto que foi objeto da investigação, ressaltando as suas intenções e relevância, explicitando os objetivos e mencionando resumidamente os principais resultados e conclusões do trabalho. O segundo, com o título “Evolução teórica e histórica da avaliação de programas”, aborda a construção da teorização e a evolução histórica da avaliação de programas. Ressalta, ainda, a relevância dessa evolução teórica e histórica para favorecer a compreensão e o uso da avaliação de programas. O terceiro, sob o título “O Programa do Seguro-Desemprego no contexto brasileiro: concepções, alcances e desafios”, traz a discussão sobre as origens do Seguro-Desemprego no cenário internacional, bem como a descrição de tal benefício nacionalmente, expondo aspectos históricos, legais e contextuais. O quarto, intitulado “Procedimentos metodológicos de investigação”, aborda os métodos propostos, o desenho da pesquisa e a descrição das etapas para desenvolver o processo de coleta, de interpretação das informações e de análise de dados. O quinto e o sexto, respectivamente, com o título “Análise da avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego realizada pela Universidade de Brasília” e “Análise da implementação e uso do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego”, apresentam a análise e discussão dos dados obtidos a partir do estudo de caso realizado na Avaliação Externa concretizada pela UNB e no SMA implementado no PSD. O sétimo, intitulado “Desafios e perspectivas para a institucionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação na Gestão do Programa Seguro-Desemprego”, expõe os entendimentos revelados ao longo das análises, dando conta dos achados deste estudo. Assim, traz uma discussão acerca dos desafios e perspectivas para a institucionalização do SMA na gestão do PSD. Por fim, seguem algumas conclusões plausíveis, mas não imutáveis, a partir da pesquisa realizada, que apontam para a perspectiva de que o SMA do PSD, uma vez que contribui para o processo decisório e para o aprimoramento das dimensões técnicas, administrativas e políticas, passe a ser definido como instrumento institucional e adequado para agregar conhecimento e aperfeiçoar o programa, bem como para redirecionar seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para reformular suas propostas e atividades.

2 EVOLUÇÃO TEÓRICA E HISTÓRICA DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

“A avaliação nunca é um todo acabado, mas uma das múltiplas possibilidades para explicar um fenômeno, analisar suas causas, estabelecer prováveis conseqüências e sugerir elementos para uma discussão posterior, acompanhada da tomada de decisões, que considerem as condições que geraram os fenômenos analisados criticamente.”

(Heraldo Vianna)

Este capítulo realiza um retrospecto teórico da literatura concernente à área da avaliação de programas. O conhecimento teórico-histórico de certo campo do conhecimento é basilar para sua práxis, para uma melhor percepção dos seus desdobramentos, rumos e perspectivas.

Sabe-se que a avaliação, em um sentido amplo, é uma atividade que há muito tempo vem sendo presente no cotidiano da humanidade. Nas civilizações mais antigas, já havia registros do uso da avaliação como mecanismo de seleção e distribuição dos indivíduos nos lugares sociais e nas hierarquias de poder. Mas foi a partir do século XVIII que a avaliação adquiriu um significado político e começou a ser exercitada de modo mais estruturado e sistematizado, produzindo efeitos sociais de maior importância, tanto para a vida individual como para a sociedade e para o Estado.

Ao longo do tempo, a avaliação assumiu diferentes papéis e finalidades. No final do século XIX e em boa parte do século XX, ela caracterizou-se por iniciativas de medir a inteligência e o desempenho dos indivíduos. Pouco a pouco, a avaliação foi passando por consideráveis transformações e, dos meados dos anos 1960 até o início da década de 1980, ganhou grande impulso e consistência, ampliando-se o campo de atuação, desenvolvendo novos modelos, tornando-se pluralista, tanto no que se refere a concepções quanto no que se refere a métodos, objetivos, interesses e destinatários.

A mudança de paradigma do Estado do Bem-Estar Social para o neoliberalismo e a profunda crise econômica em vários países do mundo fizeram com que a ênfase da avaliação fosse transferida do propósito de analisar a eficácia de programas, com o objetivo de melhorá-los em termos sociais, para a lógica do controle e da racionalidade orçamentária,

assumindo, assim, as características de *accountability*, como um meio de prestação de contas à sociedade. Hoje em dia, a avaliação apresenta uma multiplicidade de enfoques e metodologias, tornando-se importante para oferecer informações acerca da eficácia, eficiência e efetividade de políticas públicas. Torna-se um instrumento técnico para fundamentar, legitimar e aperfeiçoar decisões de caráter administrativo e político no âmbito estatal.

Para que se tenha clareza na análise dos movimentos conceituais e metodológicos que trouxeram a avaliação formal de programas ao estágio moderno em que se encontra hoje, o capítulo apresenta também breves definições de avaliação e discorre sobre seus objetivos, importância e limitações, bem como discute as principais diferenças entre avaliação formal e informal e entre avaliação formativa e somativa.

2.1 Uma breve discussão sobre a avaliação de programas

Entre os estudiosos da área, não há uma definição com a qual todos concordem em relação ao sentido exato do termo avaliação. É uma palavra que tem sido usada por vários teóricos para se referir a uma grande variedade de fenômenos distintos. Definindo em termos simples, avaliar é determinar ou estabelecer um valor, é examinar e julgar algo. Alguns autores equiparam avaliação com mensuração. Outros equiparam avaliação com auditoria, com um processo de controle de qualidade. Observa-se que, muitas vezes, tais definições são evitadas de subjetividade. Empregando uma definição mais extensa, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 35) afirmam que: “[...] avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios”.

Os autores complementam dizendo que a avaliação usa métodos de pesquisa e julgamento, dentre os quais podem-se destacar: “1) determinação de padrões para julgar a qualidade e concluir se esses padrões devem ser relativos e absolutos; 2) coleta de informações relevantes; e 3) aplicação dos padrões para determinar valor, qualidade, utilidade, eficácia ou importância” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 36).

É necessário dizer que o desenvolvimento da teorização da avaliação, para alcançar a abrangência que possui hoje, teve grande influência da produção teórica de Tyler, na década de 1940, e de Cronbach, Scriven e Stake, na década de 1960, que abordaram aspectos essenciais da avaliação, fomentando a geração seguinte, que começou a investigar essa área.

Vianna (2000, p. 68) destaca que a avaliação, “[...] segundo Cronbach (1963), deve ser entendida como uma atividade diversificada, que exige a tomada de vários tipos de decisões e o uso de grande número de diferentes informações”. Conforme cita Vianna (2000, p. 85):

Scriven, ao publicar o ensaio *Methodology of Evaluation* (1967), desenvolveu uma série de idéias importantíssimas para a compreensão da lógica da avaliação e sua grande contribuição consistiu em estabelecer que a avaliação desempenha muitos papéis, mas possui um único objetivo: determinar o valor ou o mérito do que está sendo avaliado.

Distinguir papéis de objetivos foi, sem dúvidas, uma das maiores contribuições de Scriven para a teoria da avaliação. Segundo ele, o objetivo seria oferecer uma resposta satisfatória aos problemas propostos pelas demandas a serem avaliadas; os papéis se refeririam às maneiras como essas respostas seriam usadas.

Para Vianna (2000), Stake é incontestavelmente outra das grandes figuras no campo da avaliação, que se destaca pelos estudos que deram origem à avaliação responsiva. Sobre avaliação responsiva, Vianna (2000, p. 37) argumenta que:

[...] uma avaliação é responsiva, na proposta de Stake, se sua orientação está voltada para as atividades do programa e menos para os seus objetivos; se ela corresponde à necessidade de informações propostas por diferentes públicos e se diferentes perspectivas de valor são apresentadas no relatório sobre o sucesso ou fracasso do programa. O ponto central, numa avaliação, é o plano de observação para a coleta e o registro dos dados que devem ser de qualidade para que um retrato fiel das ações e reações possa ser apresentado e discutido.

Tendo em vista que a abordagem de Stake ampliou o conceito de avaliação para um caráter qualitativo, enfatizando mais o processo do que o produto, essas possibilitaram o surgimento da avaliação naturalista, que foi discutida mais tarde por diversos teóricos. Contudo, coube a Guba, no final da década de 1970, mostrar de forma mais completa peculiaridades e vantagens dessa nova abordagem, principalmente na área educacional. Guba fez uma análise comparativa entre a pesquisa naturalista, com base na fenomenologia e na etnografia, e a pesquisa realizada com fundamento no paradigma positivista fundamental. Foi a partir desse confronto que se iniciou a metodologia naturalista. Guba e Lincoln (1981), após estabelecerem as ligações entre a avaliação responsiva de Stake e a naturalista, apresentaram a descrição dos procedimentos para a realização dessa abordagem na obra *Naturalistic inquiry* (1985).

Da mesma forma como não há unanimidade com uma definição de avaliação, também nem todos os estudiosos concordam com o que é o objetivo da avaliação. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 38), coerentemente com sua definição de avaliação, depreendem que o objetivo básico da avaliação é “[...] produzir julgamento de valor do que

quer que esteja sendo avaliado”. Essa visão se coaduna com o que foi esboçado por Scriven. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 39), inclusive, citam que, “[...] segundo Scriven (1967), a meta da avaliação está relacionada a questões de valor, requer juízos de valor ou mérito e é conceitualmente distinta de seus papéis”.

Essa visão do objetivo da avaliação é a mais adotada por avaliadores. Contudo, existem outros teóricos afirmando que a avaliação tem outros objetivos. Talmage (1982, p. 594), por exemplo, diz que “[...] três objetivos parecem os mais frequentes nas definições de avaliação: 1) fazer julgamento de valor de um programa; 2) ajudar os responsáveis pela tomada de decisões a definir suas políticas; e 3) assumir uma função política”.

A discussão trazida por Talmage (1982), no que se refere aos objetivos da avaliação assumirem uma função política, faz referência a outra questão importante: a avaliação é uma atividade política? Dentre os avaliadores, Weiss (1982a) foi uma das primeiras a perceber que a avaliação é uma atividade racional que se situa no contexto político. Para a referida autora:

As considerações políticas se insinuam de 3 formas principais, e o avaliador que falhar no reconhecimento disto arrisca-se a uma série de choques e frustrações. Primeiro, as políticas e programas tratados pela avaliação são oriundos de decisões políticas. Eles foram propostos, debatidos, aprovados e financiados através de processos políticos e na sua implementação permanecem sujeitos a pressões, tanto de apoio quanto de hostilidade, proveniente do jogo político. Segundo, porque a avaliação é realizada com a finalidade de alimentar a tomada de decisões. Seus relatórios inserem-se no contexto político. Assim, a evidência avaliativa acerca dos resultados de um programa tem que disputar atenção com outros fatores que pesam no processo político. Terceiro e talvez menos reconhecido, a avaliação tem um posicionamento político. Por sua própria natureza, ela faz afirmações políticas implícitas sobre temas tais como a natureza problemática de alguns programas e a inatacabilidade de outros, a legitimidade dos objetivos e estratégias de programas, a utilidade de medidas gradualistas, e até mesmo sobre o papel que convém ao cientista social na formulação de políticas e programas. (WEISS, 1982a, p. 23).

Portanto, a avaliação não só é uma atividade política, como a política desempenha um papel importante na prática da avaliação, sobretudo quando se fala em avaliação de programas. Para Weiss (1982a, p. 23), “[...] os programas com os quais o avaliador trata não são neutros, assépticos, uma espécie de ‘entidades de laboratórios’. Eles provêm das ‘manobras’ de apoio, oposição e barganha política”.

A avaliação, como atividade política, baseia-se em métodos das ciências, embora não exclusivamente, pois, antes de tudo, a avaliação é uma forma básica de comportamento humano. Às vezes, é estruturada e formal, mas frequentemente é subjetiva e informal.

A avaliação informal depende de observações casuais, normas intuitivas e de julgamentos subjetivos. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 38) afirmam que “[...] a

avaliação informal ocorre sempre que uma pessoa opta por uma entre várias alternativas existentes sem antes ter coletado evidência formal do mérito relativo dessas alternativas”.

A avaliação formal depende de outros elementos, como comparações controladas e aplicação de testes padronizados. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 38) definem que a avaliação formal é “[...] estruturada e pública, em que as opções se baseiam em esforços sistemáticos para definir critérios explícitos e obter informações acuradas sobre alternativas (possibilitando com isso a determinação do valor real das alternativas)”.

Essas noções até aqui apresentadas, embora elementares para alguns, têm se mostrado fundamentais para moldar a visão que as pessoas têm de avaliação. Nesse sentido, é imprescindível distinguir dois termos que passaram a ser quase universalmente aceitos no campo da avaliação: trata-se da avaliação formativa e somativa. Ao publicar seu ensaio *Methodology of evaluation* (1967), Scriven diferenciou duas lógicas, não necessariamente excludentes, que iriam influenciar o futuro e a prática da avaliação: os papéis formativo e somativo da avaliação.

A avaliação formativa deve ocorrer ao longo do desenvolvimento de programas, projetos e produtos educacionais, com vistas a proporcionar informações úteis para que os responsáveis possam promover o aprimoramento do que está sendo objeto de implementação. [...] A avaliação somativa, conduzida ao final de um programa de avaliação, possibilita, ao seu futuro usuário, elementos para julgar a sua importância, o seu valor, o seu mérito. (VIANNA, 2000, p. 86).

Depreende-se que, no que se refere aos programas, o uso dessas duas práticas avaliativas são essenciais. A avaliação formativa é feita para dar informações úteis à equipe, para revisões necessárias em termos de metas e de processo de realização que possam levar a melhorias e desenvolvimento do programa. Já a avaliação somativa tem como objetivo estabelecer balanços confiáveis dos resultados obtidos ao final de um processo, dando uma dimensão do significado e da relevância do trabalho real, tornando-se pública para dar aos responsáveis pela tomada de decisões do programa e aos consumidores potenciais julgamentos do valor ou mérito em relação a critérios importantes. A avaliação somativa leva a decisões relativas à continuidade do programa, ao seu encerramento, à sua ampliação, à sua adoção, etc.

Vianna (2000, p. 87) afirma que:

Os dois tipos de avaliação – formativa e somativa – são fundamentais, considerando que várias decisões devem ser tomadas no decorrer das diversas fases do desenvolvimento do programa, e que, ao término, dever-se-á determinar o mérito desse programa e empreender outras decisões, inclusive em relação ao futuro do programa, se deve continuar ou ser encerrado definitivamente.

Cabe observar que, sendo diferentes os usos da avaliação formativa e somativa, os públicos também podem se diferenciar. Na avaliação formativa, o público é a equipe do programa. Já o público da avaliação somativa são os consumidores (administradores, autoridades de órgãos públicos, etc.), fontes de financiamento (órgãos financiadores), supervisores, outras autoridades (políticos), bem como a própria equipe do programa.

A elaboração desses conceitos de avaliação teve grande impacto na lógica avaliativa. Passou-se, então, a entender o processo avaliativo não mais como uma questão técnica; reconheceu-se que a avaliação de uma situação incluía o processo de interpretação do próprio avaliador – a avaliação tornou-se mais complexa e sistêmica. Ela assumiu a função formativa como elemento indissociável do ato de avaliar, e o foco do processo seriam as decisões a serem tomadas. O processo interno adquiriu importância e as decisões de mudança passaram a ser adotadas durante o desenvolvimento do programa.

Corroborando esse entendimento, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 8) esclarecem que: “Tanto a avaliação formativa quanto a somativa são essenciais por causa das decisões necessárias durante os estágios de desenvolvimento de um programa para melhorá-lo e fortalecê-lo e – repetindo – depois que se estabilizou, para julgar seu valor final ou determinar seu futuro”. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) chamam a atenção para dois fatores que influenciam a utilidade da avaliação formativa: o controle e a hora certa de fazê-la. Segundo os autores:

[...] se as sugestões de melhoria devem ser implementadas, é importante que o estudo formativo colete dados das variáveis sobre as quais os administradores do programa têm algum controle. Além disso, as informações que chegam a esses administradores tarde demais para ser usadas na melhoria do programa são obviamente inúteis. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 49).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 48) notam que, “[...] embora as avaliações formativas sejam feitas mais frequentemente nos primeiros estágios da criação de um programa e as avaliações somativas sejam feitas mais frequentemente em seus últimos estágios, como esses dois termos sugerem, seria um erro pensar que se limitam a essas fases”. De fato, essa visão dos autores é coerente, pois, na prática, essas duas formas de avaliação estão profundamente entrelaçadas. Observe-se que, quando um programa continua após uma avaliação somativa, esses resultados poderão ser aplicados tanto numa nova avaliação somativa quanto numa avaliação formativa.

Para distinguir de forma sistemática a avaliação formativa da avaliação somativa em várias de suas dimensões, por entender que tais distinções são importantes para facilitar a

compreensão dessas práticas avaliativas, apresenta-se o quadro abaixo, que foi elaborado por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004).

Quadro 2 – Distinção entre avaliação formativa e avaliação somativa

Fatores	Avaliação formativa	Avaliação somativa
Objetivo	Determinar valor ou qualidade.	Determinar valor ou qualidade.
Uso	Melhorar o programa.	Tomar decisões sobre o futuro do programa ou sobre sua adoção.
Público	Administradores e equipe do programa.	Administradores e/ou consumidores potenciais ou órgão financiador.
Quem faz	Basicamente avaliadores internos com o apoio de avaliadores externos.	Avaliadores externos com o apoio, em certos casos, de avaliadores internos.
Principais características	Gera informações para que a equipe do programa possa melhorá-lo.	Gera informações para que a equipe do programa possa decidir por sua continuidade ou os consumidores por sua adoção.
Foco	Que informações são necessárias? Quando?	Que evidência é necessária para as principais decisões?
Objetivo da coleta de dados	Diagnóstico.	Tomada de decisões.
Medidas	Às vezes informais.	Válidas e confiáveis.
Frequência da coleta de dados	Frequente.	Não frequente.
Tamanho da amostra	Em geral, pequena.	Em geral, grande.
Perguntas feitas	O que tem funcionado? O que precisa ser melhorado? Como pode ser melhorado?	Quais foram os resultados? Quem participou? Em que condições? Com que treinamento? Quanto custou?

Fonte: Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004).

Essas concepções inerentes às avaliações formativas e somativas devem ser combinadas com as dimensões das avaliações internas e externas, que se distinguem basicamente quando a avaliação é realizada, respectivamente, pela equipe responsável pelo próprio programa ou quando feitas por pessoas de fora.

É quase certo que os avaliadores que fazem uma avaliação interna conhecem melhor o programa e suas variáveis críticas e dispõem de dados institucionais úteis. Por outro lado, os avaliadores internos podem estar tão implicados com o programa que se tornam obviamente tendenciosos em relação a conclusões mais favoráveis.

A perspectiva da imparcialidade do avaliador externo, em regra, aumenta a credibilidade dos resultados obtidos na avaliação. E, se as informações-chave forem captadas por um avaliador externo, este pode saber menos sobre o todo do programa, mas poderá detectar muito melhor o que lhe é importante. Como se pode perceber, há vantagens e desvantagens tanto nas funções de avaliação interna quanto nas de avaliação externa.

Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 53), “[...] a avaliação formativa é feita muito frequentemente por um avaliador interno. As avaliações somativas provavelmente são feitas com mais frequência por avaliadores externos”. Por outro lado, os autores

consideram que há mais duas outras situações que podem ser encontradas. A primeira é a possibilidade de uma avaliação somativa interna, na qual “[...] seria possível manter uma aparência de objetividade e credibilidade escolhendo a pessoa que vai fazer a avaliação somativa interna entre aquelas que estão a alguma distância do desenvolvimento efetivo do programa ou produto avaliado” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 53).

A segunda situação é a avaliação formativa externa, cujo avaliador externo sofrerá muito menos influência de relações íntimas com o programa e introduzirá um olhar mais frio e rigoroso da realidade na avaliação num estágio relativamente inicial, permitindo que ele veja questões muitas vezes ignoradas pelos avaliadores internos. Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 56), “[...] a prudência aconselharia o uso de um avaliador externo como parte de toda avaliação formativa”.

Sendo uma área de atuação em constante transformação, desenvolvendo-se mediante o uso de diferentes tecnologias, a avaliação vem inovando cada vez mais os seus procedimentos de análise e interpretação nos campos quantitativo e qualitativo. Sua utilidade, para muitos, representa a solução dos problemas nas áreas da saúde, educação, segurança pública, etc., isto é, nas políticas e programas públicos de uma forma geral. Entretanto, sozinha, a avaliação não resolve os problemas existentes em uma sociedade. Por vezes, as avaliações são mal planejadas, mal executadas ou indevidamente ignoradas pelos próprios órgãos, administradores, autoridades e demais interessados que as proponham.

A avaliação funciona para detectar aspectos fortes e fracos de um programa, por exemplo, mas não pode corrigir por si só os problemas inerentes a esse mesmo programa. São muitos os aspectos que limitam a valiosa contribuição que a avaliação pode oferecer. Esses limites vão desde o desvirtuamento ou o inadequado uso dos resultados obtidos por parte dos administradores e de outros responsáveis até a falta de uma estrutura lógica do processo avaliativo que permita descrever, analisar e interpretar com validade os dados e as informações obtidos.

No campo das ações governamentais, nas três esferas de governo, em face da complexidade das políticas e programas públicos, não há dúvidas de que ainda há espaços vazios que exigem do setor público um aprimoramento de suas práticas de gestão e produção de informação. Nesse contexto, acredita-se que a avaliação de políticas e programas públicos se mostra um terreno fértil para estudos.

A subseção seguinte propõe apresentar alguns conceitos básicos concernentes a políticas e programas públicos.

2.2 A evolução teórica e histórica da avaliação de programas

No percurso do processo civilizatório da humanidade, podem ser identificadas diversas situações que envolvem iniciativas de avaliar a fim de se fazer juízo de qualidade sobre algum aspecto relevante. A literatura aponta que, há mais de dois mil anos, na China, exercitava-se o emprego de exames para selecionar os funcionários públicos. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 61) mencionam, por exemplo, que, ainda na história antiga, “Sócrates usou diversas avaliações verbais como parte do processo de aprendizagem”.

Outros registros sobre processos avaliativos só aparecem novamente na literatura referindo-se aos séculos XVII e XVIII, quando começaram a surgir modelos de avaliação formais por trás de decisões sociais e políticas, que fizeram uso da observação direta e de tabulações ocasionais, até que se constituíram numa tradição madura de pesquisa social empírica.

Entretanto, é importante salientar que as primeiras iniciativas de avaliação de programas surgiram no campo educacional, no século XIX, quando se verificaram os métodos mais formais para “avaliar” programas. Na Grã-Bretanha, por exemplo, a insatisfação com os programas educacionais e sociais gerou uma série de avaliações nas respectivas instituições, com consecutórias reformas governamentais.

Os Estados Unidos iniciaram a avaliação educacional, inclusive com a aplicação de avaliação em larga escala do desempenho estudantil, que serviu de base para comparações entre escolas, tendo o intuito de avaliar a qualidade de sistemas escolares de grande porte.

No século XX, o modelo das diferenças individuais, que surgiu logo após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), vai influenciar enormemente a educação e as formas de avaliação educacional. As décadas de 1920 e 1930 assistem ao rápido desenvolvimento de testes padronizados de escolaridade baseados nas normas dos programas criados para avaliar os níveis individuais de desempenho.

Em meados da década de 1930, mais da metade dos Estados Unidos tinha alguma forma de testes estaduais, e os testes padronizados, baseados nas normas de referência dos programas, inclusive testes para avaliar o aprendizado, assim como testes de personalidade e perfis de interesses, transformaram-se num grande negócio. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 63).

Durante esse período, a maioria dos educadores considerava mensuração e avaliação como sendo sinônimos, momento em que a avaliação ainda era vista em geral como um teste final, para atribuir uma nota, aprovar ou reprovar o aluno. Nesse cenário, destacou-se Ralph W. Tyler, ao lado de Dewey, no Movimento para a Educação Progressista. Tyler vai

atuar no primeiro grande estudo de avaliação longitudinal – *The Eight-Year Study* (1932-1940) – para dirimir dúvidas sobre a eficiência diferencial de vários tipos de escola.

O estudo planejado por Ralph Tyler procurou responder ao questionamento da eficácia da escola tradicional em relação à escola secundária progressista, tendo em vista que muitos *colleges* e universidades recusavam estudantes oriundos das escolas que seguiam a proposta de Dewey, sob a alegação de que as mesmas não ofereciam créditos em áreas curriculares supostamente importantes. (VIANNA, 2000, p. 49).

O trabalho de Tyler marcou época ao apresentar esse novo modelo de avaliação educacional com sua metodologia sofisticada e sua ligação entre as medidas dos resultados e os objetivos desejados da aprendizagem. Observa-se, portanto, que os estudos de Tyler, até essa época, estavam se dando de maneira a atender às demandas dos programas da área educacional.

No entanto, nos estudos subsequentes, Tyler também lançou as sementes dos testes baseados em critérios, que influenciaram profundamente a avaliação de programas sociais e a criação de instituições dedicadas à avaliação na Administração Pública. “Mas esses ‘precursores’ ancestrais da avaliação, nascidos na área da pesquisa social, eram atividades restritas, isoladas, que tiveram pouco impacto global na vida cotidiana dos cidadãos ou nas decisões dos órgãos do governo que os servia” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 64).

Com a Segunda Guerra Mundial (1940-1945), cresceram as pesquisas sociais para examinar os programas de governo destinados a ajudar o pessoal militar em áreas com treinamento e colocação profissional de soldados. Na década seguinte, os estudos foram dirigidos para novos programas de moradia, planejamento familiar e desenvolvimento comunitário.

Em 1957, com o lançamento do *Sputnik I* pelos soviéticos, a principal perspectiva norte-americana se concentrou na busca de um ensino mais eficiente de matemática e ciências aos alunos dos Estados Unidos. Como forma de reação, foi promulgada a Lei Educacional de Defesa Nacional (1958), que autorizou o investimento de milhões de dólares em programas de desenvolvimento da educação, visando especialmente a melhorias nos currículos de matemática e ciências. Houve muitas tentativas para acrescentar o elemento avaliatório a todos esses programas, mas sem sucesso.

Somente em 1965, com a promulgação da Lei do Ensino Fundamental e Médio dos Estados Unidos (LEFM), é que tanto profissionais de ensino quanto legisladores despertam para a importância da avaliação sistemática. Essa lei fixou um aumento no financiamento federal da educação, inclusive com bolsas federais para escolas municipais e

estaduais e para universidades. Com isso, passou-se a ser exigida a avaliação dos respectivos programas educacionais de forma sistematizada.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 69) chamam a atenção para o fato de que:

[...] embora a aprovação da LEFM de 1965 mereça ser historicamente designada como o nascimento da avaliação de programas contemporânea, foi um começo marcado por grandes dificuldades. Da noite para o dia, milhares de educadores foram obrigados a avaliar seu trabalho. Poucos tinham condições de executar a tarefa.

O que a citação dos autores revela é que a LEFM trouxe à tona uma questão importante: não seria fácil atender às demandas trazidas pela Lei Educacional de 1965, pois, para isso, seria necessário dispor de um grande número de especialistas em avaliação qualificados, o que ainda não se tinha.

Portanto, o crescimento da demanda de avaliação, na década de 1960, expôs que havia um empobrecimento conceitual e metodológico da avaliação. Respondendo a essa constatação decepcionante, vários e importantes autores, como Cronbach (1963), Scriven (1967), Stake (1967) e Stufflebeam (1969), apresentaram fundamentos e estruturas conceituais para o campo da avaliação.

Artigos sobre avaliação começaram a ser publicados com frequência em revistas especializadas e a publicação de livros se expandiu visivelmente. Com isso, “[...] novas abordagens da avaliação foram propostas por teóricos praticantes dos Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, Israel e Suécia e outros países” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 78). Esses esforços conceituais e empíricos continuaram se expandindo nas décadas de 1970 e 1980.

Ressalte-se que, com a LEFM, em 1965, reconheceu-se que várias de suas concepções gerariam a necessidade de pesquisadores e avaliadores bem treinados. Por conseguinte, a política educacional norte-americana lançou novos programas de treinamento em nível de pós-graduação em pesquisa e avaliação educacional. Ao dar início aos programas de pós-graduação em avaliação educacional, as universidades deram início também à formação de avaliadores de ciências sociais.

No período que vai do final dos anos 1970 até o início da década de 1980, houve uma queda do nível de financiamento federal norte-americano para a avaliação. Contudo, o ramo da avaliação continuou em expansão, pois a maioria dos órgãos estaduais e municipais que se envolveram com a avaliação passaram a valorizá-la por si mesma (institucionalização da função da avaliação), utilizando-a rotineiramente em seus programas sociais. Na verdade, o

que se presenciou foi que, principalmente após a década de 1960, os estudos de avaliação de programas se desenvolveram em diferentes fases.

Fazendo um recorte temporal, Derlien (2001) indica uma classificação acerca da evolução da avaliação de programas e parte da distinção das três funções básicas atribuídas à avaliação – informação, realocação e legitimação – para dividir em três as fases evolutivas das pesquisas de avaliação, dos anos 1960 aos anos 1990.

Nos anos 1960, embora a ênfase fosse na avaliação educacional, houve um incremento nas iniciativas no campo da avaliação de políticas públicas, na qual preponderou a função de informação. A ideia central era obter dados, informações a respeito de como funcionavam essas políticas, que resultados produziam e como poderiam melhorá-las, ou seja, a avaliação servia como mecanismo de *feedback*.

A função realocação predominou nos anos 1980, durante a segunda etapa de institucionalização, a qual estava claramente destinada a promover uma alocação racional de recursos no processo orçamentário (DERLIEN, 2001). O interesse, portanto, passava a ser uma destinação orçamentária mais responsável, a partir de uma reorganização dos programas e até cortes daqueles que apresentavam resultados negativos. A preocupação com a alocação dos gastos públicos é importante, pois os recursos são quase escassos e o governo precisa distribuí-los em diferentes atividades estatais; muitas vezes é necessário deixar de satisfazer alguma necessidade para destinar os recursos orçamentários/financeiros a outras demandas.

A avaliação, nesse sentido, funciona como um instrumento para descobrir as características principais das políticas públicas e identificar seus beneficiários e a proporção de gastos e tendências de rentabilidade dos gastos sociais. Em suma, essa função da avaliação estabelece mecanismos de racionamento e pode ser especialmente relevante para a decisão de destinar recursos para os diferentes âmbitos da ação estatal, setores sociais e programas de uma determinada área.

Na década de 1990, a tônica passa a ser a avaliação de programas com a função de legitimação. A função de legitimação exerceu papel significativo no sistema político e, na visão de Faria (2005), a partir desse momento a avaliação se fortaleceu e se inseriu em um cenário de reorganização da gestão pública, passando a ser utilizada como um dos expedientes para legitimar a Reforma do Estado e a auto-organização do sistema político. A implantação de diferentes abordagens e metodologias de avaliação de políticas públicas passou a ser justificada pela necessidade de modernizar a gestão governamental e enfrentar a crise do sistema político como forma de legitimação do Estado.

Para Faria (2005), portanto, a avaliação de programas foi posta a serviço da reforma do setor público. Esse deslocamento, segundo Derlien (2001), confirmado por Faria (2005), foi influenciado por fatores político-econômicos específicos, havendo também uma mudança dos atores dominantes. Na verdade, houve um questionamento crescente sobre o tamanho e a eficiência da Administração Pública, que passou a enfrentar pressões de vários setores da sociedade civil por maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos, o que exigiu dos governos um esforço contínuo de aprimoramento das práticas de gestão. Como resposta a essas demandas, a partir da década de 1990, diversos países promoveram reformas em suas administrações, inserindo uma nova forma de gestão orientada para resultados, cuja ênfase está na eficiência do gasto e na qualidade das políticas públicas.

Com isso, surge um novo modelo de Administração Pública – modelo gerencial –, fruto da política neoliberal, e, por conseguinte, ocorrem mudanças no mundo do trabalho, na economia, na política, etc., que vão se tornar mais visíveis na década de 1990, quando os avaliadores se “convertem” em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Assim, a avaliação é substituída, complementada e aplicada a essas novas questões da sociedade (FARIA, 2005).

De acordo com López e Moreno (2010), a reforma surge primeiramente nos países desenvolvidos como forma de enfrentar as crises fiscais e financeiras ocorridas nos anos anteriores e manter o nível de desenvolvimento já alcançado. Já nos países em desenvolvimento, o objetivo era acelerar o ritmo para alcançar maior desenvolvimento.

No Brasil, não foi diferente, pois, diante desse cenário, a partir da década de 1990, começa a ser implementada uma série de reformas estruturais envolvendo o Estado brasileiro e seu ajuste fiscal, cujas características eram embasadas nas recomendações do que se convencionou chamar Consenso de Washington⁴.

O modelo que passou a orientar a reformulação do Estado brasileiro foi o chamado “Estado gerencialista”. A instalação desse modelo de Estado toma corpo mais

⁴ A expressão Consenso de Washington foi cunhada pelo economista John Williamson, diretor do *Institute for International Economics*, que promoveu um encontro em novembro de 1986 com diversos economistas latino-americanos de perfil liberal e funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento e do governo dos Estados Unidos, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas em curso na América Latina. De acordo com a visão de Ferreira (2001 apud LIMA; CONTEL, 2011), as principais mudanças indicadas para essas reformas se referiam a dez regras fundamentais descritas a seguir: impor maior “disciplina fiscal” ao Estado, limitando seus gastos à arrecadação e, dessa forma, eliminar o déficit público; concentrar os gastos públicos em atividades voltadas para educação, saúde e infraestrutura; promover reforma tributária; promover a liberação financeira, com o fim de restrições à ação dos capitais estrangeiros no setor bancário nacional; promover a liberalização da taxa de câmbio; promover a liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e promoção de estímulos à exportação; eliminar as restrições legais à entrada de capitais externos; privatizar as empresas estatais; desregular o mercado de trabalho e sua legislação; e impor respeito à propriedade intelectual.

precisamente em 1995, quando o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado envia para o Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional, consubstanciada pelo Plano-Diretor da Reforma do Estado.

A partir desse plano, foram definidos os objetivos necessários a serem alcançados pelo Governo Federal para reestruturação do Estado, que, segundo Bresser-Pereira (1996, p. 282), esses objetivos seriam:

Em curto prazo, seria imperativo ‘facilitar o ajuste fiscal’ do Estado, principalmente em função do ‘excesso de quadros’; A médio prazo, seria necessário ‘tornar mais eficiente e moderna a administração pública’, de forma a voltá-la efetivamente às necessidades dos cidadãos.

Com vistas a alcançar esses objetivos indicados por Bresser-Pereira, o modelo que passaria a orientar a reformulação do Estado brasileiro seria o Estado gerencialista. E, na condução dessas propostas, o que estava sendo preconizado para “facilitar o ajuste fiscal” era a redução do número de servidores públicos e uma redefinição de teto remuneratório. Já no que se refere à modernização e eficiência da Administração Pública, ficaram reservadas as ações de desregulamentação e descentralização de atividades prestadas por instituições públicas, ou seja, a execução de alguns serviços públicos passaram para iniciativa privada por meio de contratos de concessão, permissão ou autorização e outras atividades estatais foram privatizadas.

Com efeito, no Brasil, passou-se a exigir uma reestruturação de um Estado capaz de planejar e implementar políticas públicas cada vez mais eficientes, eficazes e efetivas. Dentro dessa função de planejamento, destacou-se a necessidade de monitoramento e avaliação das ações do governo e de seus impactos na sociedade, tanto no campo técnico-burocrático quanto no político, visando ao aperfeiçoamento contínuo da atuação do poder público.

Trata-se, portanto, de elevar o grau de racionalidade das políticas. Nesse sentido, a avaliação tem papel central nesse processo e é um componente essencial a ser considerado no planejamento. Quando se refere ao planejamento de políticas sociais, a avaliação se torna um instrumento imprescindível para analisar resultados, gerar retroalimentação e criar possibilidades de retificar ações e reorientar o processo sequencial de tomada de decisões, desde os projetos (unidades mínimas planejadas para alcançar objetivos específicos), passando pelos programas (vistos como um conjunto de projetos que buscam os mesmos objetivos), até os planos (conjunto de programas que determina o modelo de alocação de recursos resultantes da decisão política).

Em vista disso, pode-se pressentir que a avaliação de políticas e programas públicos se concentrará, especialmente, no processo de tomada de decisões administrativas e políticas, passando a ter um caráter interdisciplinar, trabalhando em conjunto com outras ciências.

A literatura especializada mostra que há algumas tendências influenciando a prática da avaliação de programas. Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) elencaram 12 tendências que eles acreditam ter probabilidade de influenciar significativamente o futuro da avaliação de programas. São elas:

1. Prioridade e legitimidade crescentes da avaliação interna.
2. Uso mais frequente de métodos quantitativos.
3. Uma grande mudança no sentido de combinar métodos quantitativos e qualitativos em toda avaliação de programas em vez de depender exclusivamente de apenas um dos dois métodos.
4. Aceitação crescente e preferência por avaliações com múltiplos métodos.
5. Introdução e desenvolvimento de avaliações baseadas na teoria – ou guiadas pela teoria.
6. Preocupação crescente com as questões éticas na realização de avaliações de programas.
7. Uso maior da avaliação de programas no comércio e na indústria em geral.
8. Uso maior da avaliação para empoderar os interessados num programa.
9. Número cada vez maior de opiniões segundo as quais os avaliadores de programas devem assumir o papel de advogados dos programas que avaliam.
10. Avanços da tecnologia disponível aos avaliadores e questões de comunicação e ética que esses avanços vão levantar.
11. Uso maior de métodos de avaliação por parte de educadores (em contraposição às provas tradicionais) para medir o progresso dos alunos e pressão maior sobre os avaliadores educacionais para usar esses métodos ao julgar os cursos das escolas.
12. Modificações das estratégias de avaliação para acomodar as tendências crescentes de descentralização do governo e delegação de responsabilidades a estados/províncias e municípios. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 92).

Motivados por essas tendências da avaliação de programas, no momento atual, ganha destaque a Avaliação para o Empoderamento (*Empowerment Evaluation*). Conforme conceitua Fetterman (1996, p. 4): “Avaliação para o Empoderamento é a utilização dos conceitos de avaliação, técnicas e resultados para promover a melhoria e a autodeterminação. Ela emprega tanto metodologias qualitativas quanto quantitativas”. Esse é um conceito ainda novo e é importante frisar que a avaliação para o empoderamento não surgiu para substituir outras formas de avaliação. O seu foco está centrado no programa de maneira específica, mesmo com um largo espectro de aplicações, como indivíduos, comunidades, organizações e sociedades.

A ideia dessa assertiva é a de que o indivíduo desenvolve sua própria capacidade para empoderar-se, por meio de uma atividade coletiva, de caráter extremamente colaborativo, democrático, participativo e, sobretudo, investigativo. Assim, o ponto central para o empoderamento é a importância de indivíduos e comunidades terem influência e controle sobre as decisões que os afetam.

Na prática, isso significa claramente que as pessoas e comunidades, à luz dos seus recursos disponíveis, assumem a responsabilidade dos fatos que os envolvem sob os aspectos físico, econômico, social, cultural e psicológico.

Ao longo da sua recente evolução, a Avaliação para o Empoderamento construiu alguns princípios norteadores da sua atuação, aqui citados por Fetterman (2005, p. 2): “1. Melhoria; 2. Propriedades da Comunidade; 3. Inclusão; 4. Participação Democrática; 5. Justiça Social; 6. Conhecimento da Comunidade; 7. Estratégias baseadas em evidências; 8. Capacitação; 9. Aprendizagem Organizacional; 10. Responsabilidade”.

Tais princípios constituem-se, em realidade, no eixo condutor da avaliação para o empoderamento, notadamente no que diz respeito à sua implementação. Assim, na tônica desse novo conceito, o que é fundamental não é tanto a avaliação de um programa em sua plenitude, mas o foco em um determinado aspecto de um programa em curso, como parte de um processo de aperfeiçoamento.

Cabe aqui ressaltar um ponto que está no centro da avaliação para o empoderamento, que é o princípio da participação democrática, o qual conduz a questões para o âmbito da comunidade, em um ambiente aberto a todos que queiram participar. Todas as atuais tendências de avaliação, brevemente expostas neste capítulo, apresentam grande pertinência com a evolução contextual das demandas sociais, bem como com as necessidades de controle sobre a aplicação dos investimentos públicos.

Sabe-se que o melhoramento da racionalidade das políticas sociais pode ser alcançado mensurando a eficiência no uso dos recursos públicos, demonstrando a eficácia com que se atingem os objetivos e observando, assim, sua efetividade. É com base nesses aspectos que processos avaliativos ganham destaque e se justificam, pois podem disponibilizar informações e conclusões mais satisfatórias para instrumentalizar o processo de planejamento, viabilizando eleger as melhores opções dentre os programas e projetos a serem desenvolvidos, bem como propiciam avaliar os resultados produzidos pelos que estão em execução ou concluídos.

A modernização do planejamento e, conseqüentemente, dos mecanismos de avaliação da *performance* das políticas sociais é um dos requisitos necessários para lograr maior efetividade da ação governamental, tornando-se indispensável incrementar processos de planejamento e acompanhamento e de tomada de decisões. Nesse contexto, a avaliação de programas se coloca como um forte instrumento que pode ajudar os administradores a escolherem acertadamente entre as diversas alternativas de ação e, assim, evitar desperdício dos recursos financeiros e buscar a eficiência, eficácia e efetividade tão necessárias às ações públicas.

3 O PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO NO CONTEXTO BRASILEIRO: CONCEPÇÕES, ALCANCE E DESAFIOS

“Prover renda para garantir a subsistência do desempregado tem sido, assim, a principal função do seguro-desemprego. Não representa caridade filantrópica, ou boa ação do governo, mas um direito do trabalhador.”

(José Paulo Zeetano Chahad)

Este capítulo faz uma apresentação seletiva sobre a evolução histórica do Seguro-Desemprego no cenário internacional e no Brasil, bem como acerca das principais especificidades da qualificação profissional e intermediação de mão de obra. Ele se compõe de quatro seções: a primeira aborda os principais aspectos históricos e adentra nas peculiaridades das origens dos sistemas de Seguro-Desemprego em alguns países, bem como discute as posições atuais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) com respeito às políticas de assistência ao trabalhador durante o desemprego involuntário. Expõe ainda os aspectos históricos, legais (cobertura, benefícios, valor do benefício, carência, financiamento, etc.) e contextuais do Seguro-Desemprego brasileiro. A segunda traça o percurso da educação profissional no Brasil, desde o período colonial até os dias atuais, bem como das principais políticas de qualificação que se articularam com o Programa do Seguro-Desemprego (PSD). A terceira seção resgata historicamente a origem, limites e perspectivas da Intermediação de Mão de Obra (IMO) estatal. E a quarta e última seção traz algumas considerações sobre os desafios a serem percorridos pelo PSD.

Certamente, a abordagem dos aspectos históricos, das características, dos objetivos, do alcance, das limitações e da evolução da legislação sobre a IMO se constitui na parte de menor aprofundamento deste capítulo ante as limitações existentes na literatura. Por outro lado, não há pretensão de esgotar qualquer discussão, mas sim de entender melhor as questões que envolvem a ressignificação desse serviço público e desacomodar todos que se interessem por essa temática, provocando-os a refletir sobre a importância de se fortalecer os estudos nessa área específica.

3.1 As origens do Seguro-Desemprego

Com o advento do trabalho assalariado em larga escala, que acompanha o surgimento do capitalismo, e com o processo de industrialização, surge o fenômeno do desemprego, como hoje o conhecemos. Do surgimento desse novo fenômeno até a sociedade capitalista reconhecer que necessitava se adequar para com ele conviver, passaram-se quase dois séculos. No início do capitalismo:

A humanidade conviveu com períodos de crescimento bastante significativos, não emergindo o problema do desemprego como uma questão de monta que urgisse soluções. Ademais, a ação social do Estado leva tempo para ocorrer, vindo a reboque das mudanças econômicas e políticas que ocorrem em qualquer sociedade. (CHAHAD, 1984, p. 14).

Os primeiros esquemas de proteção ao desemprego involuntário em suas várias formas (cíclica ou estrutural) só começaram a surgir somente ao final do século XIX e não emergiram de uma ação efetiva do Estado para enfrentar esse grave problema social que se tornaria indissociável do progresso econômico. No início, com um alcance muito limitado, as iniciativas partiram de instituições sindicais.

A partir do início do século XX, algumas nações, como França (1905), Noruega (1906), Reino Unido (1911), Finlândia (1917) e Itália (1919), começaram a conduzir políticas voltadas para compensar o trabalhador pela perda do emprego e para assegurar a sobrevivência dele e de sua família. Após a crise de 1929, outros países passaram a implementar sistemas de seguro social com esse objetivo, contemplando basicamente a transferência de recursos para as famílias, com destaque para o surgimento do “*Social Security Act*, de 1935, que introduziu definitivamente o seguro-desemprego nos Estados Unidos e consolidou, entre as nações capitalistas, esse mecanismo de proteção ao desempregado” (CHAHAD, 1984, p. 14).

A Grã-Bretanha foi, em 1911, a primeira nação a implantar legalmente um sistema compulsório de Seguro-Desemprego, por meio do chamado *Unemployment Insurance Act*, que fazia parte de uma legislação mais ampla de seguro-saúde. Até então, o sistema de assistência aos desempregados era centrado nos sindicatos e, por isso, não alcançava nem mesmo a maioria dos trabalhadores desempregados, já que era em relação apenas aos seus associados.

Os benefícios pagos pelos sindicatos eram ineficientes, já que a cobertura desses benefícios era relativamente pequena, já que apenas 14% dos assalariados ingleses se constituíam em associados dos sindicatos (CHAHAD, 1986).

As principais peculiaridades do sistema inglês eram que:

O sistema foi introduzido em forma experimental, sendo sua cobertura limitada, abrangendo alguns setores da atividade econômica, representando aproximadamente 2,5 milhões de trabalhadores. [...] Foram escolhidos apenas os setores onde a incidência do desemprego era maior, e elegia os trabalhadores manuais acima de 16 anos. Os benefícios pagos semanalmente no início eram modestos, depois dos primeiros sete dias de desemprego. Nenhum trabalhador recebia mais que 12 semanas, num período de um ano, e os benefícios eram limitados a uma semana para cada cinco semanas de contribuições. [...] Além de compulsório, o sistema era contratual. O pagamento de benefícios era proporcional às contribuições prévias feitas pelos trabalhadores e empregadores, cabendo ao Estado uma complementação, avaliada de 1/4 do total das contribuições por um período de até cinco semanas para cada semana de pagamento dos benefícios. (CHAHAD, 1986, p. 46).

Para Chahad (1986), o *Unemployment Insurance Act* foi a primeira tentativa de transformar o Seguro-Desemprego numa política de empregos, sendo considerada a “pedra de toque” do Seguro-Desemprego americano. Se na Europa o pioneirismo na adoção do Seguro-Desemprego compulsório coube à Grã-Bretanha, foi a experiência alemã que mais ajudou a consolidar o Seguro-Desemprego compulsório no mundo ocidental. O sistema alemão se diferenciava do sistema inglês, pois estabelecia três tipos diferentes de assistência ao desempregado:

(a) Seguro-desemprego compulsório sustentado pelas contribuições de empregados e empregadores; (b) Benefícios emergenciais, onde o indivíduo era submetido a critérios de seleção, sendo este fundo sustentado por 4/5 de recursos federais e 1/5 dos governos locais; e (c) Auxílio-emergencial local (*Welfare*) – sustentado pelas autoridades locais. (CHAHAD, 1986, p. 48).

Além disso, o sistema germânico se afastava bastante do sistema inglês, pois:

Quando o desemprego se agravava, o sistema tendia mais para um sistema de socorro ou emergência, fugindo, assim, de um típico sistema de seguro-desemprego. Outra diferenciação quanto ao sistema inglês era que as contribuições e benefícios não eram fixos, variando segundo classes de salários. Os benefícios eram pagos diferentemente, procurando contemplar mais os trabalhadores com menores salários. Previa, também, o pagamento de benefícios segundo o número de dependentes, e só recebiam benefícios aqueles que tivessem trabalhado pelo menos 26 semanas. O período de recebimento se estendia, no máximo, por 26 semanas. Outra característica do modelo alemão foi que desde o início sua cobertura era (quase) universal, abrangendo todos os trabalhadores, de ambos os sexos, entre a idade de conclusão escolar até os 65 anos. Somente foram excluídos os trabalhadores agrícolas e aqueles em atividades domésticas. (CHAHAD, 1986, p. 48-49).

As experiências nos países da Europa foram de grande importância, mas o que de fato consolidou o Seguro-Desemprego compulsório no mundo ocidental foi o modelo americano, como instituição indispensável ao funcionamento do mercado de trabalho e do próprio sistema econômico capitalista por várias razões.

Em primeiro lugar, essa forma de se lidar com o desemprego implanta-se e é operacionalizada na nação capitalista mais adiantada, onde o mercado de trabalho tinha seu funcionamento marcado por características que o tornavam mais homogêneas. Em segundo lugar, porque a legislação adotada foi aperfeiçoada em face da experiência européia, procurando englobar os aspectos positivos e corrigir aqueles que não permitiram um funcionamento adequado do seguro-desemprego adotado em forma definitiva, e não mais em caráter tentativo como nos casos anteriores. (CHAHAD, 1986, p. 49).

O sucesso do sistema americano se deu também porque:

[...] ocorreu numa nação onde a superação de enfoque privado quanto aos custos do desemprego era mais difícil. Sempre foi crença, nos Estados Unidos, que os próprios indivíduos devem ser responsabilizados pelo que ocorre a eles no campo social, devendo, privadamente, constituir fundos para os casos de emergência. Esta era, até então, a doutrina que norteava a ação social do Estado. A transformação desse modo de encarar a questão do desemprego permitiu aos americanos a adoção do seguro-desemprego compulsório, consolidando-o, definitivamente, como instituição capitalista, voltada para o mercado de trabalho. (CHAHAD, 1986, p. 49).

No entanto, o problema social do desemprego americano só passou a ser tratado com seriedade pelo Estado a partir da Grande Depressão⁵. Até então, os poucos planos existentes eram apenas paliativos, organizados conjuntamente por empregados e empresas, ou mantidos por sindicatos, ou somente por empresas. Muitos foram os motivos, mas um dos principais foi sempre de ordem filosófica:

[...] pois pagar benefícios seria reconhecer o desemprego como uma questão nacional e social. Isso pode ser inferido das idéias de Hubert Huber, Secretário do Comércio, ao abrir a Conferência Nacional sobre o Desemprego realizado em 1921. Segundo ele, pagar benefícios diretos aos trabalhadores desocupados era uma solução ‘cheia de vícios’. (CHAHAD, 1986, p. 53).

Mas, com a dimensão da crise de 1929, ficou evidenciada a ausência de mecanismos eficientes para minorar os efeitos do desemprego e a necessidade da intervenção do governo federal na busca de um modelo mais aperfeiçoado e definitivo. Assim, em 1930, as discussões sobre Seguro-Desemprego ganham força e mobilizam os governos estaduais para implantarem esquemas de subsídios.

O estado de Wisconsin foi pioneiro ao aprovar uma legislação específica, em 1932, criando fundos com contribuições provenientes dos empregadores. O estado de Ohio,

⁵ A Grande Depressão, também chamada por vezes de Crise de 1929, foi uma grande crise econômica que teve o dia 24 de outubro de 1929 considerado popularmente como a data de início, em razão da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque. Essa crise persistiu ao longo da década de 1930, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial. A Grande Depressão é considerada o pior e o mais longo período de recessão econômica do século XX. Este período de depressão econômica causou altas taxas de desemprego, quedas drásticas do produto interno bruto de diversos países, bem como quedas drásticas na produção industrial, preços de ações e em praticamente todo indicador de atividade econômica em diversos países no mundo (VICENTINO; DORIGO, 2010).

também em 1932, implantou uma legislação bem-sucedida; assim, entre 1932 e 1934, inúmeros estados americanos passaram a adotar fundos de desemprego dos tipos vigentes em Wisconsin. Pressionado pela opinião pública, em junho de 1934, o Presidente Roosevelt constituiu um comitê que estudaria os problemas relativos à segurança econômica dos indivíduos, o que incluía a questão do Seguro-Desemprego.

Após exaustivos debates no Congresso, foi aprovado e assinado, em 14 de agosto de 1935, pelo Presidente Roosevelt, o *Social Security Act*, cuja vigência se deu a partir de 1º de janeiro de 1936. Com o *Social Security Act*, emergiu um programa básico de Seguro-Desemprego, de natureza federal-estadual, que, em linhas gerais, pode ser sintetizado da forma que se segue:

O seguro-desemprego seria financiado por uma contribuição aos cofres federais dos empregadores na base de 3% por ano até os primeiros US\$ 3.000,00 da folha de salários. Todas as contribuições estaduais seriam pagas à Secretaria do Tesouro, que creditaria ao Fundo Federal para o Desemprego (*Federal Unemployment Trust Fund*). Esse imposto era devido por todos os empregadores com oito ou mais trabalhadores durante 20 semanas num ano. Empresas com menor número de trabalhadores ou pertencentes a ramos de atividade econômica não enquadrado estavam isentas. (CHAHAD, 1986, p. 58).

A cobertura do benefício variava conforme a legislação específica de cada estado. Os trabalhadores cobertos eram “[...] empregados de firmas de indústria e comércio. Empregados de instituições não lucrativas com 4 ou mais empregados durante 20 semanas em 1 ano. Quase todos os trabalhadores estaduais e governamentais, domésticos e 2/5 de trabalhadores de fazenda” (CHAHAD, 1984, p. 75).

Devido à amarga experiência com o desemprego na Grande Depressão de 1929, a OIT passou a fazer importantes sugestões, buscando melhoria nas relações de emprego, no âmbito internacional, em praticamente todas as áreas do mercado de trabalho, por meio de convenções e resoluções.

A OIT, criada em 1919 como parte do Tratado de Versalhes⁶, é a única das agências do Sistema das Nações Unidas com uma estrutura tripartite, composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores. A OIT, visando a uma justiça social no âmbito das relações de trabalho, é responsável pela elaboração das normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações). As convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento

⁶ O Tratado de Versalhes foi o pacto internacional no âmbito das Nações Unidas para pôr fim à Primeira Guerra Mundial.

jurídico. O Brasil é um dos membros fundadores da OIT e participa da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião.

A primeira convenção foi a *Unemployment Provision Convention* nº 44, de 1934, que estabeleceu o Seguro-Desemprego como forma de amparo aos desempregados. Isso solidificou esse instituto nos países que já o haviam adotado ou estavam prestes a adotá-lo, como os Estados Unidos. A segunda convenção foi a *Social Security Convention* nº 102, de 1952, elaborada num momento histórico em que praticamente todos os países considerados industrializados já estavam convivendo com essa forma de amparo ao trabalhador desempregado. Entre essas duas convenções, houve duas recomendações importantes: *The Unemployment Recommendation* nº 44, de 1934, e *The Unemployment Recommendation* nº 67, de 1952.

Numa comparação entre as duas convenções, verifica-se que:

[...] enquanto a Convenção nº 44 procura traçar com maior precisão as inúmeras recomendações sobre como proteger o trabalhador desempregado, a Convenção nº 102 é muito mais evasiva, estabelecendo um conjunto de padrões mínimos sobre a proteção ao emprego, sem nunca explicitar com maior profundidade, ou em maior grau de detalhes, este ou aquele ponto. Por certo, a filosofia que norteou cada uma era muito diferente, ainda que a instituição que as elaborou tenha sido a mesma: enquanto em 1934 o seguro-desemprego estava engatinhando, sendo relativamente pequena a experiência anterior em sua utilização, em 1952 o aprendizado e convivência de inúmeros países com o seguro-desemprego levou a OIT a uma atitude de maior prudência nas definições e posições assumidas, buscando, assim, a fixação de critérios gerais e requisitos mínimos, ao invés de uma linha de detalhamento maior sobre diversos tópicos do seguro-desemprego. Ademais, como a maioria das nações industrializadas já haviam adotado tal mecanismo, as recomendações de 1952 parecem ter sido endereçadas aos países em desenvolvimento que ainda não tinham, àquela época, adotado o seguro-desemprego, levando, assim, a OIT a optar por uma linha mais indicativa do que normativa, como parece ter sido a orientação da Convenção de 1934. (CHAHAD, 1984, p. 17-18).

Essas duas convenções, bem como as recomendações posteriores, serviram ou têm servido de guia para inúmeros países implementarem mecanismos de proteção aos desempregados. Atualmente, está em vigor no plano internacional a Convenção nº 168, relativa à Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego, aprovada na 75ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho (assinada em Genebra em 1º de junho de 1988), cuja aprovação no Brasil se deu pelo Decreto Legislativo nº 89, de 10 de dezembro 1992, do Congresso Nacional. A vigência nacional foi a partir de 24 de março de 1994; a promulgação ocorreu com o Decreto nº 2.682, de 22 de julho de 1998, que, em seu artigo 1º, estabelece que a Convenção “[...] deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém”.

Como já dito, a OIT tem uma posição de propor junto à comunidade internacional melhorias nas relações de trabalho, elaborando legislação e sugerindo políticas de proteção

contra o desemprego e, em particular, as modalidades de indenização do desemprego, que contribuam para a promoção do pleno emprego produtivo, livremente escolhido, e que não tenham como resultado dissuadir os empregadores de oferecerem emprego produtivo nem os trabalhadores de procurá-lo, além de propostas importantes relativas à proteção do trabalho da mulher, erradicação do trabalho infantil, eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório e da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Nesse sentido, a Convenção nº 168, relativa à Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego, apresenta um parâmetro a ser seguido pelos países consignatários no que se refere à cobertura, acesso, métodos de proteção e duração. A cobertura diz respeito aos indivíduos que potencialmente podem se habilitar ao recebimento de benefícios relativos ao Seguro-Desemprego. As contingências cobertas, nos termos do artigo 10 da Convenção nº 168, deverão abranger o desemprego total, definido como a perda de rendimentos, total ou parcial, e à impossibilidade de obter um emprego conveniente. Além disso, deverá tentar estender a proteção da convenção, nas condições prescritas, às seguintes contingências:

- A perda de rendimentos devido ao desemprego parcial, definido como uma redução temporária da duração normal ou legal do trabalho;
- A suspensão ou a redução de rendimentos como consequência de uma suspensão temporária do trabalho, sem término da relação de trabalho, particularmente por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos. As pessoas protegidas deverão abranger categorias de trabalhadores assalariados, incluindo os funcionários públicos e os aprendizes.

Observa-se que, apesar de as razões para cobertura serem variadas, a contingência pela perda de emprego com consequente perda de rendimentos aparece como fator determinante da cobertura dos esquemas de Seguro-Desemprego. Daí porque a cobertura se prender geralmente a setores das atividades econômicas em que as relações de trabalho são bem definidas e ser exigido que o solicitante possua vínculo com o mercado de trabalho formal. Conseqüentemente, as condições de acesso e qualificações necessárias para o enquadramento estão relacionadas à involuntariedade do desemprego, perda de salário e disponibilidade para o trabalho.

A forma e duração dos benefícios são também aspectos importantes disciplinados na Convenção nº 168, em seu artigo 14: “Nos casos de desemprego total, os benefícios serão concedidos sob a forma de pagamentos periódicos calculados de forma a garantir ao beneficiário uma substituição parcial e transitória dos rendimentos e, simultaneamente, evitar a criação de desincentivos, quer ao trabalho, quer à criação de emprego”. De acordo com o

artigo 19 da Convenção nº 168, em caso de desemprego total, a duração inicial do pagamento dos benefícios pode ser limitada a 26 semanas por cada incidente de desemprego, ou a 39 semanas ao longo de qualquer período de 24 meses.

A par dessas considerações, pode-se perceber a importância da OIT na recomendação de adoção dos instrumentos internacionais relativos à proteção contra o desemprego, inclusive na constituição, alcance e limites do Seguro-Desemprego em países que se baseiam nas Convenções e Recomendações para fixarem normas e políticas públicas. Também é bom ressaltar que a existência de parâmetro internacional reconhece a relevância da adoção do Seguro-Desemprego como instrumento de justiça social.

3.1.1 Descrição do Seguro-Desemprego brasileiro: aspectos históricos, legais e contextuais

O Seguro-Desemprego é um dos programas federais que fazem parte do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Hoje, o SPETR é composto pelos programas Abono Salarial, Intermediação de Mão de Obra, Qualificação Profissional, Políticas da Juventude, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado⁷, além do próprio Seguro-Desemprego.

Assim como em outros países, a formatação do Seguro-Desemprego como mecanismo de política pública no Brasil é recente. Até a crise de desemprego que se deu no início da década de 1980, a situação poderia ter sido considerada contraditória. Se, de um lado, a assistência aos desempregados, na forma de Seguro-Desemprego, já havia sido contemplada por constituições federais; por outro lado, tal instituto sempre foi ignorado por quase todos os segmentos da sociedade, inclusive por sindicatos. Assim, a ação jurídica do Estado demorou a consolidar o Seguro-Desemprego no país, tendo sido colocada em plano secundário em face de outros interesses.

O primeiro registro de auxílio financeiro provido pelo Poder Público data de 1946, mas apenas em 1967 é que o Seguro-Desemprego foi prescrito expressamente na Constituição Federal de 1967 como um dos benefícios a serem assegurados pela Previdência Social. Desde então, distintas mudanças ocorreram e, mesmo não desfrutando do tratamento

⁷ Segundo dados do Portal do Trabalho e Emprego: “O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO é um programa do governo federal instituído pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, e tem os seguintes objetivos: incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares.

legal merecido, por se constituir num preceito constitucional, a legislação ordinária evoluiu gradativamente.

A primeira lei versando sobre assistência aos desempregados surgiu em 28 de dezembro de 1965, a Lei nº 4.923, instituindo um cadastro permanente de admissões e dispensas de empregados e estabelecendo medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados. Tal assistência consistiu num auxílio monetário não excedente a 80% do salário mínimo local, pago durante o prazo máximo de seis meses. O auxílio não podia ser acumulado com outros benefícios da Previdência Social e não seria pago ao trabalhador que tivesse outra renda.

Essa mesma lei, em seu artigo 12, anteviu a necessidade de um mecanismo mais abrangente, estabelecendo que, dentro de 30 dias de sua publicação, seria constituída uma comissão de estudos para elaborar, no prazo de 120 dias, um anteprojeto de lei do Seguro-Desemprego. Todavia, esse anteprojeto nunca foi elaborado e, em 5 de abril de 1966, foi editada nova lei, a Lei nº 58.155, que modificou a Lei nº 4.923, limitando a concessão do auxílio. Nos termos da Lei nº 58.155, a concessão do auxílio ficou restrita somente aos trabalhadores que, após 120 dias consecutivos de serviço na mesma empresa, ficassem desempregados por fechamento total ou parcial da empresa.

Em 23 de maio de 1966, foi publicada a Portaria nº 368, que restringiu ainda mais a concessão da assistência aos desempregados. Só obtinha o auxílio de assistência os trabalhadores, em grupo de no mínimo 50, que, após 120 dias consecutivos de emprego na mesma empresa, ficassem desempregados involuntariamente em razão do fechamento total ou parcial da empresa.

Em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.284 (mais tarde regulamentado pelo Decreto nº 92.608), o Seguro-Desemprego foi estabelecido. Com a Constituição de 1988, o benefício do Seguro-Desemprego passou a compor o *Programa do Seguro-Desemprego* (PSD), que tem por finalidade aprovisionar assistência financeira transitória ao desempregado, ajudando-o no sustento, além de apoiá-lo na busca de emprego. Para tanto, o PSD prevê a promoção de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

A estabilização decisiva do Seguro-Desemprego, que o converteu em um grande programa tal como é hoje, deu-se com a Lei nº 7.998/1990, quando o benefício ganhou um *status* de verdadeira política no mercado de trabalho. Com essa norma, também foi criada a fonte de custeio do programa, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além de financiar o PSD, o FAT é fonte de custeio do Abono Salarial e também é reservado ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A mesma lei também criou o Conselho

Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), formado por representantes dos empregadores, dos trabalhadores e do governo, responsáveis pela gestão do FAT. Observe-se que a supervisão geral do Seguro-Desemprego é de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a administração do programa fica a encargo do Codefat.

Conforme dispõe o artigo 11 da Lei nº 7.998/1990, constituem recursos do FAT⁸:

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

Nos termos da Lei nº 7.998/1990 (com redação dada pela Lei nº 8.900/1994), “[...] o Seguro-Desemprego brasileiro é uma assistência financeira temporária que atende aos trabalhadores dispensados involuntariamente”⁹. Até 28 de fevereiro de 2015, os critérios básicos para se tornar um beneficiário do programa, de acordo com o preceituado na Resolução nº 467 de 2005, eram: (i) ter o trabalhador carteira de trabalho assinada e ter recebido salários¹⁰ relativos a cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa involuntária do emprego¹¹; (ii) ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física equiparada à jurídica¹² durante, pelo menos, seis meses nos últimos 36 meses¹³ que antecedem a data da dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego;

⁸ “Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Regulamento) [...] § 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”.

⁹ As hipóteses de desemprego involuntário são: (i) dispensa sem justa causa; (ii) rescisão indireta do contrato de trabalho, que se dá por descumprimento de cláusulas contratuais por parte do empregador, ou seja, de obrigações trabalhistas; (iii) dispensa por força maior nos casos de calamidade pública; (iv) extinção (encerramento da atividade da empresa) ou falência da empresa; (v) quando o trabalhador comprovadamente for resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo (Redação dada pela Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002).

¹⁰ Considera-se salário qualquer fração igual ou superior à remuneração de um dia de trabalho no mês.

¹¹ A contagem do período de seis salários deve corresponder ao mês da dispensa e aos cinco meses imediatamente anteriores a esse.

¹² São pessoas físicas equiparadas às jurídicas os profissionais liberais inscritos no Cadastro Específico do Instituto Nacional de Seguridade Social (CEI/INSS).

¹³ Considera-se um mês de atividade, para a contagem dos meses trabalhados, a fração igual ou superior a 15 dias de trabalho. Essa contagem dos meses trabalhados não precisa ser consecutiva, podendo ser referente a várias empresas.

(iii) não estar de gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada¹⁴; (iv) não possuir renda própria¹⁵.

Em 30 de dezembro de 2014, foi publicada a Medida Provisória nº 665 (convertida posteriormente na Lei nº 13.134/2015), que alterou o artigo 3º da Lei nº 7.998/1990, modificando os critérios necessários para que os trabalhadores desempregados involuntariamente pudessem ter garantido o benefício e estabeleceu um prazo de 60 dias após a data da sua publicação para que as mudanças trazidas entrassem em vigor, ou seja, em 28 de fevereiro de 2015.

As justificativas apresentadas pelo governo para promover tal mudança foram que as transformações estruturais ocorridas no mercado de trabalho, bem como o acréscimo contínuo da formalização dos vínculos empregatícios e o aumento real do salário mínimo, haviam elevado o custo das políticas públicas de emprego, contribuindo, assim, para o crescimento das despesas num ritmo mais acelerado do que as receitas do FAT. Sendo assim, adequar o FAT para que esse tivesse assegurada a sua sustentabilidade financeira se tornou uma questão importante para as finanças públicas como um todo. Tais alterações visaram àqueles trabalhadores que estivessem requerendo o Seguro-Desemprego pela primeira ou segunda vez durante sua vida profissional e o objetivo principal era valorizar aqueles que se mantivessem por mais tempo com vínculo empregatício.

O parâmetro que definiu a aplicação das novas regras legais foi a data de extinção do contrato de trabalho correspondente ao requerimento do seguro. Assim, o trabalhador cuja demissão ocorreu antes de 28 de fevereiro de 2015 teve sua solicitação analisada com base nos dispositivos legais vigentes anteriores ao advento da medida provisória. Entretanto, aqueles que tiveram seu contrato de trabalho encerrado a partir de 28 de fevereiro de 2015 tiveram os requerimentos analisados com base na Medida Provisória nº 665/2014, que alterou a redação de vários artigos da Lei nº 7.998/1990, dentre eles a do artigo 3º, que define os requisitos a serem atendidos para fins de recebimento do benefício.

Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove: I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou de pessoa física a ela equiparada, relativos a: (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015) a) pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação; (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015); b) pelo menos 9 (nove) meses nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da segunda

¹⁴ O auxílio-acidente e a pensão por morte poderão ser acumulados com o benefício do Seguro-Desemprego, conforme o Regulamento dos benefícios da Previdência Social e o Manual do Seguro-Desemprego.

¹⁵ Considera-se como renda própria de qualquer natureza suficiente a sua manutenção e de sua família o valor igual ou superior a um salário mínimo.

solicitação; e (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015); c) cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações; (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015) II - (Revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015); III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973; IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família; VI - matrícula e frequência, quando aplicável, nos termos do regulamento, em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional habilitado pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 18 da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, ofertado por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica. (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015).

O cálculo para a quantidade de parcelas a serem pagas aos beneficiários do seguro também sofreu mudanças com a edição da Medida Provisória nº 665/2014. As regras válidas para os requerimentos a partir de 28 de fevereiro de 2015 estão estabelecidas no artigo 4º da Lei nº 7.998/1990, *in verbis*:

Art. 4º O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por período máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, contados da data de dispensa que deu origem à última habilitação, cuja duração será definida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). (Redação dada pela Lei nº 13.134, de 2015).

De acordo com o parágrafo 2º do artigo 4º da Lei nº 7.998/1990 (Incluído pela Lei nº 13.134, de 2015), a determinação do período máximo para a concessão do Seguro-Desemprego observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício e o tempo de serviço do trabalhador nos 36 meses que antecederem a data de dispensa que originou o requerimento do Seguro-Desemprego, vedado o cômputo de vínculos empregatícios utilizados em períodos aquisitivos anteriores:

I - para a primeira solicitação: a) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou b) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência; II - para a segunda solicitação: a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 9 (nove) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência; b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência; III - a partir da terceira solicitação: a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar

vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 6 (seis) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência; b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência. (§2º do art. 4º da Lei nº 7.998/90).

A Lei nº 13.134, de 2015, trouxe outras inovações legais ao estabelecer que o período máximo para a concessão do Seguro-Desemprego poderá ser excepcionalmente prolongado por até dois meses, para grupos específicos de segurados, a critério do Codefat, e que, na hipótese desse prolongamento, serão observados a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego no país e o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores, entre outras variáveis. Para isso, o Codefat observará as estatísticas do mercado de trabalho, inclusive o tempo médio de permanência no emprego por setor e recomendará ao Ministro do Trabalho a adoção de políticas públicas que julgar adequadas à mitigação da alta rotatividade no emprego.

O pagamento da primeira parcela ocorrerá com 30 dias de desemprego, a contar da data da dispensa (artigo 17 da Resolução nº 467/2005), e o período para requerimento do Seguro-Desemprego é de sete a 120 dias corridos, imediatamente subsequentes à data da última dispensa do trabalhador. Para os trabalhadores que tiverem ajuizado reclamação trabalhista por motivo de reconhecimento de vínculo empregatício, rescisão indireta ou justa causa, o prazo será de 120 dias, contados a partir do dia subsequente à data da sentença proferida, do trânsito em julgado da decisão ou da homologação de um acordo, ou, ainda, de uma certidão judicial que faça constar a data da entrega das guias de requerimento do Seguro-Desemprego.

Como se observa, o pagamento do benefício é feito de, no máximo, cinco parcelas, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses, da seguinte forma: uma nova solicitação do benefício só pode ser feita após 16 meses a partir da data da última dispensa que habilitar o trabalhador a receber o Seguro-Desemprego. O artigo 11 da Resolução nº 467/2005, *in verbis*, também disciplina o benefício do Seguro-Desemprego da seguinte forma:

Art. 11. O benefício Seguro-Desemprego é direito pessoal e intransferível, nos termos da Lei nº 7.998/1990, e será pago diretamente ao beneficiário, salvo em caso de morte do segurado, ausência, moléstia contagiosa e beneficiário preso, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Resolução nº 665/2011): I - morte do segurado, quando serão pagas parcelas vencidas até a data do óbito, aos sucessores, mediante apresentação de Alvará Judicial; (Redação dada pela Resolução nº 665/2011); II - grave moléstia do segurado, comprovada pela

perícia médica do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, quando serão pagas parcelas vencidas ao seu curador legalmente designado ou representante legal, mediante apresentação de Mandato outorgado por instrumento público, com finalidade específica para o benefício a ser recebido; (Redação dada pela Resolução nº 665/2011); III - moléstia contagiosa ou impossibilidade de locomoção, devidamente comprovada mediante perícia médica do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, quando serão pagas parcelas vencidas a procurador designado em instrumento público, com poderes específicos para receber o benefício; (Redação dada pela Resolução nº 665/2011); IV - ausência civil, quando serão pagas parcelas vencidas ao curador designado pelo Juiz, mediante certidão judicial de nomeação do curador habilitado à prática do ato; (Redação dada pela Resolução nº 665/2011); V - beneficiário preso, impossibilitado de comparecer pessoalmente à instituição financeira responsável pelo pagamento, quando as parcelas vencidas serão pagas por meio de instrumento público com poderes específicos para o ato. (Redação dada pela Resolução nº 665/2011).

É importante destacar que, de acordo com a legislação vigente, não tem direito à concessão do Seguro-Desemprego o servidor público estatutário, estagiário remunerado, aposentado, jovem aprendiz e o trabalhador que se encontra de licença sem remuneração. O trabalhador com contrato de trabalho por prazo determinado ou com contrato de trabalho temporário, em regra, também não terá direito ao seguro, mas, se o contrato for rescindido antes ou depois da data prevista para o término, o benefício poderá ser concedido. Para isso, é necessário que o empregador reconheça a mudança de natureza do contrato ou que haja uma decisão judicial declarando esse direito.

Deve-se salientar que o Seguro-Desemprego – não obstante fazer parte dos programas de proteção social – é um benefício temporário, concedido ao trabalhador desempregado involuntariamente. Os requisitos para a concessão do benefício estão baseados na experiência prévia do trabalhador, no sentido de que ele esteja empregado por um tempo mínimo para se tornar elegível. Assim, ele não tem a finalidade de atender a todos os trabalhadores desempregados, pois deixa de fora os que estão entrando na força de trabalho pela primeira vez, como os jovens que concluíram os seus estudos e os trabalhadores demitidos por justa causa.

O pagamento do benefício do Seguro-Desemprego será suspenso nas circunstâncias previstas no artigo 18 da Resolução nº 467/2005: (i) admissão do trabalhador em novo emprego e (ii) início de percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio-acidente e a pensão por morte. Caso a razão da suspensão tenha sido a contratação em novo emprego, o que implica não recebimento integral do Seguro-Desemprego, o trabalhador poderá receber as parcelas restantes referentes ao mesmo período aquisitivo, desde que venha a ser novamente dispensado sem justa causa.

Além da possibilidade de suspensão, há também o instituto do cancelamento do benefício do Seguro-Desemprego, que se dará nas seguintes situações, consoante o artigo 19 da Resolução nº 467/2005: (i) recusa, por parte do trabalhador desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior; (ii) comprovação de que as informações prestadas para fins de habilitação eram falsas; (iii) comprovação de fraude visando à percepção indevida do benefício; e (iv) morte do segurado.

De acordo com o que está estabelecido na Resolução nº 619, de 5 de novembro de 2009, do Codefat, a restituição de parcelas pagas indevidamente ao segurado por quaisquer dos motivos previstos na Lei nº 7.998/1990 deverá ser feita por meio de uma Guia de Recolhimento da União (GRU) junto à Caixa Econômica, para depósito na conta do Programa Seguro-Desemprego. Os valores serão corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) a partir da data do recebimento indevido até a data da restituição.

O pagamento do Seguro-Desemprego configura-se como um benefício, existindo atualmente cinco modalidades: Seguro-Desemprego formal; Seguro-Desemprego para pescador artesanal; Bolsa Qualificação; Seguro-Desemprego para empregado doméstico; e Seguro-Desemprego para trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo.

A modalidade Seguro-Desemprego Formal foi instituída pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 (alterada pela Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994), com o objetivo de auxiliar o trabalhador desempregado sem justa causa mediante uma assistência financeira temporária, na manutenção dele e de sua família, bem como na busca de outro emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

A segunda modalidade é indicada ao pescador artesanal que exerce sua atividade profissional de forma artesanal, individual ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de parceiros e que teve que suspender a pesca devido ao período de proibição para preservação da espécie (defeso). Nos termos da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, terá direito ao Seguro-Desemprego o pescador que atender às seguintes exigências: registro de pescador profissional devidamente atualizado, emitido pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso; comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como pescador e do pagamento da contribuição previdenciária; comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por

morte; e atestado da Colônia de Pescadores a que esteja filiado, com jurisdição sobre a área onde atue o pescador artesanal.

O atestado da colônia de pescadores deverá demonstrar:

- O exercício da profissão, na forma do artigo 1º da Lei nº 10.779/2003;
- O fato de que o indivíduo se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso;
- A comprovação de que o sujeito não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

Atualmente, com a vigência da Lei nº 13.134, de 2015, que alterou a redação do artigo 1º da Lei nº 10.779, de 2003, o valor do seguro será de um salário-mínimo mensal durante o período de defeso.

A Bolsa de Qualificação Profissional é a modalidade – instituída pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001 (vigente em consonância com o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001) – que é destinada aos trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, num período de dois a cinco meses, para realizarem curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador.

Para a efetivação do benefício do Seguro-Desemprego, na modalidade Bolsa Qualificação, é preciso que haja pacto laboral entre o empregador e o representante dos empregados, ou seja, deve haver dispositivo regulando a matéria em acordo ou convenção coletiva de trabalho, devidamente registrado pela entidade sindical que represente o trabalhador.

De acordo com as disposições do Codefat, as ações de qualificação profissional compreendem atividades de educação profissional e devem ter conteúdos associados com as ocupações da empresa, sem prejuízo de outras que se definam em função da realidade local, das necessidades dos trabalhadores, do desenvolvimento do território, do mercado de trabalho e do perfil da população a ser atendida.

Na modalidade do Seguro-Desemprego para o empregado doméstico, atualmente, na forma do que dispõe o artigo 26, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015, que dispõe sobre contrato de trabalho doméstico, o benefício resulta em pagamento de um salário mínimo por parcela, sendo que cada segurado recebe no máximo três parcelas, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses, contados da data da dispensa que originou habilitação anterior. A finalidade é prover assistência financeira temporária ao empregado doméstico dispensado sem justa causa.

Nos termos do artigo 3º da Resolução nº 754, de 26 de agosto de 2015, que regulamenta os procedimentos para habilitação e concessão de Seguro-Desemprego para empregados domésticos dispensados sem justa causa, para ter direito ao seguro, o trabalhador desempregado precisa atender aos seguintes requisitos: ter sido empregado doméstico, por pelo menos 15 meses nos últimos 24 meses que antecedem à data da dispensa que deu origem ao requerimento do Seguro-Desemprego; não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada da Previdência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte; e não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Os requisitos de que trata este artigo serão verificados a partir das informações registradas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e, se insuficientes, por meio das anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), por meio de contracheques ou documentos que contenham decisão judicial que detalhe a data de admissão, demissão, remuneração, empregador e função exercida pelo empregado.

A última modalidade do seguro é uma assistência transitória concedida ao trabalhador resgatado de uma situação de trabalho forçado ou análoga à de escravo. Será no máximo três parcelas, cada uma no valor de um salário mínimo. Para ter direito, faz-se necessário que o trabalhador apresente: a CTPS devidamente anotada pelo auditor fiscal do Ministério do Trabalho; ou Termo de Rescisão de Contrato de Trabalho (TRCT); ou documento emitido pela fiscalização do Ministério do Trabalho que comprove a situação de ter sido resgatado da situação análoga à escravidão; Comprovante de Inscrição de Contribuinte Individual ou cartão do Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).

A Lei nº 7.998/1990 (com nova redação dada pela Lei nº 8.900/1994), que rege o Seguro-Desemprego, prevê a articulação entre o Seguro-Desemprego e a Intermediação da Mão de Obra em seu artigo 2º, *in verbis*:

Art. 2º O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade: I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; (Redação dada pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002); II - auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001).

Nesse sentido, o Ministério do Trabalho tem auxiliado os trabalhadores no retorno ao mercado de trabalho. Ao dar entrada no requerimento do Seguro-Desemprego nas unidades

de atendimento do Ministério do Trabalho (agências ou gerências) ou nos postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine), o trabalhador está automaticamente inscrito no processo de intermediação de emprego.

Vale ressaltar que o benefício do Seguro-Desemprego será cancelado pela recusa por parte do trabalhador desempregado de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anteriores.

Recentemente, a Lei nº 12.513/2011 criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e acrescentou ainda artigo na Lei nº 7.998/1990 que associa o recebimento do Seguro-Desemprego à matrícula e frequência em curso de qualificação, fornecido gratuitamente aos trabalhadores dispensados sem justa causa, requerentes do benefício. Na seção 3.2, que trata de qualificação profissional, serão apresentadas as principais peculiaridades sobre o Pronatec e sua importância para o PSD.

3.1.2 O Portal Mais Emprego: estratégias de facilitação para acesso ao benefício do Seguro-Desemprego

A fim de alcançar um público cada vez maior, em 8 de outubro de 2014, por meio da Resolução nº 736, o Ministério do Trabalho implementou o Portal Mais Emprego, um sistema informatizado que buscava agregar as políticas de trabalho, emprego e renda, inclusive favorecendo a integração dos componentes do PSD.

Com o Portal Mais Emprego, o processo de atendimento ao trabalhador se modernizou e tornou-se mais ágil, pois reuniu, em um único banco de dados, com amplitude nacional, as informações dos trabalhadores e vagas disponibilizadas, integrando, assim, toda a rede de atendimento integrante do Sine, do Ministério do Trabalho e das agências autorizadas da Caixa Econômica. Os trabalhadores passaram a ter acesso para se cadastrar *on-line* e as empresas puderam também disponibilizar vagas de emprego na *web*.

Esse portal permite aos empregadores prestarem as informações necessárias à habilitação dos trabalhadores no benefício do Seguro-Desemprego diretamente pela internet e com uso de certificação digital, sem a exigência de preenchimento de formulários impressos. Para transmitir as informações por meio digital, o empregador deve utilizar o *site* do Portal¹⁶ e selecionar a opção “Empregador *Web*” para transmitir as informações do requerimento. Para

¹⁶ Este é o endereço eletrônico do Portal: <<http://maisemprego.mte.gov.br>>.

ativar esses requerimentos, os agentes públicos autorizados deverão utilizar a opção do menu “Ativar Requerimento Formal” e, em seguida, selecionar no menu “Concessão de Benefícios”.

A funcionalidade do Portal Mais Emprego permite o acesso de mandatário legalmente constituído e outorgado por instrumento público, podendo ser no caso escritórios de contabilidade que possuam certificado digital. O Portal MTE Mais Emprego deu agilidade e praticidade no atendimento do trabalhador e na operacionalidade de ações de Intermediação de Mão de Obra, Qualificação e Habilitação do trabalhador para receber o benefício do Seguro-Desemprego. Com isso, passou a exigir o encaminhamento de requerentes do Seguro-Desemprego a vagas disponíveis no Sine, caso sejam compatíveis com o perfil profissional do trabalhador.

Quanto ao pagamento do benefício do Seguro-Desemprego, o PSD conta com a parceria da Caixa Econômica, que, pelo fato de ter agências espalhadas por todo o território nacional, contribuiu para ampliar a cobertura e a abrangência e para facilitar o recebimento dos benefícios. Hoje, o atendimento do trabalhador na rede de atendimento segue a seguinte sequência de procedimentos:

1º Acessar o Portal Mais Emprego, cuja tela inicial está apresentada na figura abaixo.

Figura 1 – Tela inicial do Portal Mais Emprego



Fonte: Portal do Mais Emprego (2015).

- 2º Consultar PIS/CNIS para conferir os dados do trabalhador (admissão, demissão, remuneração, etc.), conforme mostra a figura a seguir.

Figura 2 – Tela de acesso à consulta do CNIS

Ministério do Trabalho e Emprego

Portal MTE Mais Emprego

Seguro-Desemprego

Usuário: CELIA SANTOS CABRAL Quinta-feira, 03 de Setembro de 2015

Administração Consultas Concessão de Benefício Acerto Recurso Restituição Sair

Consultar Extrato do Trabalhador (CNIS)

Página Inicial

(*) Campos Obrigatórios

* Tipo de Pesquisa: PIS/PASEP/NIT

* Número do PIS/PASEP/NIT: 160.04009.42-4

* Data Inicial: 10/10/1900

* Data Final: 31/12/2015

Consultar

Todos os direitos reservados MTE 2007-2010 - Política de Privacidade - Condições de Uso - Build 20150622-0928 [8.mte-225-sd-01]

Fonte: Portal do Mais Emprego (2015).

- 3º Ativar a etapa do requerimento, acessando a tela inicial da IMO para conferir os dados preenchidos previamente pelo empregador formal no sistema Empregador *web* (figura 3).

Figura 3 – Tela de acesso à IMO

Ministério do Trabalho e Emprego

Portal MTE Mais Emprego

Intermediação de Mão-de-Obra - IMO

Trabalhador Empregador Ajuda Sair

Quinta-feira, 03 de Setembro de 2015

Alterar Cadastro do Trabalhador - Etapa 1/7

CELIA SANTOS CABRAL [NIT:126.78625.48-8] Página Inicial Página inicial do atendimento Finalizar Atendimento

Duração do atendimento: 00:00

Identificação » Endereço » Contato » Documentação » Formação » Dados Gerais » Experiências e Pretensões Profissionais

(*) Campos obrigatórios

Identificação do trabalhador

* Nome do trabalhador: FABIO DOS SANTOS SOUZA

Número de Identificação (PIS/PASEP/NIS/NIT): 160.04009.42-4

* Nome da mãe do trabalhador: RITA DOS SANTOS SOUZA Desconhecido/ignorado

* Nome do pai do trabalhador: Desconhecido/ignorado

Apelido: * Sexo: MASCULINO * Raça/cor: NÃO DECLARADA * Data de nascimento: 06/04/1990

* Estado civil: SELECIONE O ESTADO CIVIL

Fonte: Portal do Mais Emprego (2015).

4º Conferir informações previamente preenchidas pelo empregador (figuras 4 e 5).

Figura 4 – Tela de acesso à IMO para conferir dados inseridos pelo empregador

Ministério do Trabalho e Emprego

Portal MTE Mais Emprego

Intermediação de Mão-de-Obra - IMO

Quinta-feira, 03 de Setembro de 2015

Trabalhador ▾ Empregador ▾ Ajuda ▾ Sair

Oportunidade(s) ao Trabalhador

CELIA SANTOS CABRAL [NIT:126.78625.48-8] [Página Inicial](#) [Página inicial do atendimento](#) [Finalizar Atendimento](#)

Duração do atendimento: 00:00

Para flexibilizar o cruzamento selecione um ou mais critérios logo abaixo e clique em Flexibilizar.

Oportunidades encontradas

CBO/Salário	Estagiário?	Ocupação	Horário	Salário/Mês	Bairro	Município	Risco
NÃO HÁ VAGAS PARA O(A) TRABALHADOR(A) FABIO DOS SANTOS SOUZA, CONSIDERANDO OS CRITÉRIOS UTILIZADOS.							
Total: 0							

▼ **Dados do trabalhador**

[Cancelar](#)

Todos os direitos reservados MTE © 1997-2008 - Política de Privacidade - Condições de Uso - Build 20150721-1908 - v5.0.4 [mte-218-imo-01]

Fonte: Portal do Mais Emprego (2015).

Figura 5 – Tela de acesso ao cadastro do trabalhador formal

Administração ▾ Consultas ▾ Concessão de Benefício ▾ Acerto ▾ Recurso ▾ Restituição ▾ Sair

Cadastrar Requerimento - Trabalhador Formal

[Página Inicial](#)

(*) Campos Obrigatórios

* NÚMERO DO REQUERIMENTO
1 7723721577

* NOME
2 FABIO DOS SANTOS SOUZA

* NOME DA MÃE
3 RITA DOS SANTOS SOUZA

* LOGRADOURO
4 RUA QUIZADA

* NÚMERO S/N

* BAIRRO
PLANALTO AYRTON SENNA

COMPLEMENTO

* CEP
60766-320

* UF
CE

TELEFONE

* PIS/PASEP
5 160.04009.42-4

* CTPS(número, série e UF)
6 4123225 0040 CE

* CPF
7 073.010.163-01

* DATA NASCIMENTO
8 06/04/1990

* SEXO
9 M

* GRAU DE INSTRUÇÃO
10

* DOMÍLIO BANCÁRIO(Agência s/ DV)
11 104

* TIPO DE INSCRIÇÃO
12 CNPJ

* CNPJ ou CEI(INSS)
13 07.077.992/0001-02

* DATA ADMISSÃO
14 03/11/2014

* DATA DISPENSA
15 04/07/2015

* AVISO PRÉVIO INDENIZADO
16 Não

* MESES TRABALHADOS NA EMPRESA
17 8

MÊS ANTEPENÚLTIMO SALÁRIO
18 4 788,00

MÊS PENÚLTIMO SALÁRIO
5 788,00

MÊS ÚLTIMO SALÁRIO
6 788,00

* SOMA DOS TRÊS ÚLTIMOS SALÁRIOS
19 2.364,00

* CBO
20 7170-20

Ocupação
Servente de obras

Fonte: Portal do Mais Emprego (2015).

- 5º Verificar vagas de empregos, caso haja vaga, encaminhar o trabalhador; em caso negativo, é feito o cadastro do trabalhador na pré-matrícula de um dos cursos do Pronatec adequados à (re)qualificação do trabalhador (figura 6).

Figura 6 – Tela de acesso ao cadastro de pré-matrícula nos cursos do Pronatec

Usoário: CELIA SANTOS CABRAL Quinta-feira, 03 de Setembro de 2015

Administração Consultas Concessão de Benefício Acerto Recurso Restituição Sair

Cadastrar Pré-Matrícula em Curso do Pronatec

(*) Campos Obrigatórios

Nome: MARCELO DE OLIVEIRA LIMA
 Número de PIS/PASEP: 124.74995.80-5
 Número do Requerimento: 7723084939
 Escolaridade: 6º AO 9º ANO INCOMPL

Pesquisa de Cursos/Turmas

^ Município: 230440 FORTALEZA CE
 Nome Curso:
 Turno:

Curso Disponível

Cód. Curso	Nome do Curso	Total de Turmas	Detalhar
221150	Instalador e Reparador de Linhas e Sistemas de Telefonia	2	
221152	Instalador e Reparador de Rede de TV a Cabo	2	
221515	Padeiro	1	

Não há Curso no Perfil Matriculado em Outro Curso Cancelar

Fonte: Portal do Mais Emprego (2015).

- 6º Caso haja vaga em cursos do Pronatec, encaminhar o trabalhador para respectivo curso e finalizar o atendimento com a informação referente ao pagamento do Seguro-Desemprego (quantidades de parcelas, datas de pagamento, etc.). Caso não haja vagas em cursos do Pronatec, finalizar atendimento (figuras 7 e 8).

Figura 7 – Tela de encaminhamento do trabalhador ao curso do Pronatec

Ministério do Trabalho e Emprego

Portal MTE Mais Emprego

Seguro-Desemprego

Usoário: CELIA SANTOS CABRAL Quinta-feira, 03 de Setembro de 2015

Administração Consultas Concessão de Benefício Acerto Recurso Restituição Sair

Cadastrar Requerimento - Trabalhador Formal

Nome do Trabalhador: FABIO DOS SANTOS SOUZA
 Número de PIS/PASEP: 160.04009.42-4
 Número do Requerimento: 7723721577
 Público Prioritário: Não

Atenção: O encaminhamento para o curso PRONATEC para esse trabalhador é facultativo

Cadastrar Pré-Matrícula Finalizar

Todos os direitos reservados MTE 2007-2010 - Política de Privacidade - Condições de Uso - Build 20150622-0928 [8.mte-225-sd-01]

Fonte: Portal do Mais Emprego (2015).

Figura 8 – Tela de encerramento do atendimento, com os resultados das parcelas do benefício

The screenshot shows the 'Seguro-Desemprego' portal interface. At the top, there is a navigation bar with the user name 'CELIA SANTOS CABRAL' and the date 'Quinta-feira, 03 de Setembro de 2015'. Below the navigation bar, a message states 'Operação Realizada com Sucesso!'. The main content area displays the worker's details: 'Nome do Trabalhador: FABIO DOS SANTOS SOUZA', 'Número de PIS/PASEP: 160.04009.42-4', and 'Número do requerimento: 7723721577'. A table titled 'Previsão de Parcelas a Receber' lists four installments with their respective dates and values. The minimum wage is noted as 'Salário Mínimo: R\$ 788,00'. At the bottom, there is a section for 'Trabalhador (a)' with a brief description of the benefit.

Parcela	Data Prevista de Pagamento	Valor (R\$)
1*	03/10/2015	962,38
2*	02/11/2015	962,38
3*	02/12/2015	962,38
4*	01/01/2016	962,38

Salário Mínimo: R\$ 788,00

Trabalhador (a),
O Seguro-Desemprego é um benefício garantido pelo art. 7º da Constituição Federal e tem por finalidade promover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de demissão sem justa causa. Além do benefício, o Programa do Seguro-Desemprego tem a finalidade de auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, capacitação e qualificação profissional.

Fonte: Portal do Mais Emprego (2015).

Percebe-se que o serviço público, com essa natureza, confere aos seus usuários, empregados e empregadores muitos incentivos para a sua adoção, principalmente por reduzir os custos de informação para ambos, bem como por favorecer processos seletivos abrangentes, mesmo para pequenas empresas. Também, os trabalhadores beneficiam-se pela participação interativa em todas as operações realizadas pelo sistema e pelo acompanhamento de cada cadastramento de vaga.

Outras vantagens inerentes ao Portal Mais Emprego diz respeito à mobilidade geográfica, que permite que um trabalhador seja contratado sem precisar sair da localidade onde reside e tem domicílio. Para fins de contratação, o funcionamento do sistema dá acesso a um conjunto de variáveis relativas ao perfil dos candidatos que podem ser comparadas às características requeridas pela vaga de emprego, como escolaridade, habilidades, jornada de trabalho, etc.

As empresas podem, também, no próprio Portal do Mais Emprego, enviar requerimentos de Seguro-Desemprego, enviar declarações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e consultar a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Logicamente, há muito espaço para aprimoramento, mais notadamente nas ações de integração de habilitação ao benefício do Seguro-Desemprego com Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional, até porque muitos usuários ainda desconhecem o Portal. Essa falta de informação pode prejudicar a integração entre os componentes do PSD, razão pela qual se faz necessária uma maior divulgação dos serviços que podem ser acessados por esse sistema.

3.2 Qualificação profissional no Brasil

O debate acerca da política de qualificação profissional que integra o Programa Seguro-Desemprego (PSD) leva às questões teóricas da educação profissional¹⁷ no Brasil. Nesse sentido, é particularmente importante fazer uma breve retrospectiva histórica dessa modalidade de ensino, resgatando as principais diretrizes e princípios, desde a colonização até os dias contemporâneos.

Durante o período colonial, a economia brasileira era sustentada pelo modelo agroexportador, cujas atividades de caráter manual eram exercidas basicamente pelos negros e mulatos. Estes eram mantidos escravizados sem acesso a nenhuma forma de qualificação que permitisse o aprendizado de outras atividades ocupacionais.

Apesar da resistência imposta pelos interesses extrativistas da Coroa Portuguesa, para os homens livres, havia a possibilidade de aprender outras profissões por meio das Corporações de Ofício. Essas Corporações se constituíram nas primeiras experiências de uma educação profissional brasileira em vários ramos de atividades (tipografias, carpintarias, fundições, oficinas de ourives, etc.). A partir de 1808, com a chegada de D. João VI ao Brasil, a aprendizagem profissional avança no sentido de suprir a escassez de mão de obra qualificada demandada pela produção manufatureira.

Após a Proclamação da Independência, em 1822, a Constituição outorgada em 1824 abriu caminho para se buscar uma nova concepção de educação profissional a ser desenvolvida. Saviani (2011) destaca que, em 1826, o problema nacional da instrução pública passou a ser discutido pelo Parlamento e a ideia que emergiu foi a de distribuir o ensino em quatro graus, assim denominados: 1º grau: pedagogias; 2º grau: liceus; 3º grau: ginásios; 4º grau: academias.

O 1º grau – “pedagogias” –, segundo Saviani (2011), abrangia os conhecimentos elementares necessários a todos (ler, escrever e aritmética), independentemente de situação social ou profissão. O 2º grau, “liceus”, era voltado “[...] para a formação profissional, compreendendo os conhecimentos relativos à agricultura, à arte e ao comércio, na forma como são desenvolvidos pelas ciências morais e econômicas” (SAVIANI, 2007, p. 125). O 3º grau, “ginásios”, na visão de Saviani (2011), compreendia os conhecimentos científicos gerais. Já o 4º grau, “academias”, destinava-se ao ensino das ciências abstratas e de observação.

¹⁷ Nos termos do artigo 1º do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (com nova redação dada pelo Decreto nº 8.268, de 2014), os cursos e programas de qualificação profissional, inclusive de formação inicial e continuada de trabalhadores, constituem uma das formas de desenvolvimento da modalidade de educação profissional prevista no artigo 39 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996).

Com a Primeira República (1889 a 1929), houve uma pressão veemente de diferentes grupos da sociedade para transformar a base econômica do país de agroexportadora para industrial, que traria o progresso, a independência política e a emancipação econômica do Brasil (SAVIANI, 2011).

Durante esse período, as construções de estradas de ferro tiveram grande importância na introdução do ensino de ofícios, associando oficina e escola. Desde o início do século, as empresas ferroviárias mantinham escolas para a formação de operários destinadas à manutenção de equipamentos, veículos e instalações. A primeira delas, a Escola Prática de Aprendizizes das Oficinas, foi fundada em 1906, no Rio de Janeiro, e mantida pela Estrada de Ferro Central do Brasil. Nessa mesma época, pelo Decreto nº 1.606, de 29 de dezembro 1906, foi criado o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, o qual foi responsável pela regulação do ensino profissional no Brasil.

Com o desenvolvimento do transporte ferroviário em São Paulo, ligando as áreas de produção cafeeira ao Porto de Santos, houve uma expansão das chamadas escolas de aprendizes artífices. Diante dessa nova realidade, o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio regulamentou o ensino profissional, propondo a criação, em cada uma das capitais dos estados, de uma escola de aprendizes artífices que se destinasse a ministrar o ensino profissional primário gratuito; determinava também que o produto dos artefatos que saíssem das oficinas constituiria a renda da escola, sendo que parte dessa renda seria distribuída entre mestres e alunos.

O ensino de ofícios apresentava duas inovações que vieram a ser disseminadas posteriormente: a utilização das séries metódicas de aprendizagem e a aplicação de testes psicotécnicos para seleção e orientação de candidatos aos diversos cursos. O ensino metódico seria, supostamente, a forma mais adequada de sistematizar e baratear a formação profissional; a aplicação dos testes psicotécnicos serviria para promover a seleção dos mais capazes e para colocar cada aprendiz na função correta.

O ensino industrial dado nessas escolas funcionava sem normas precisas de programação dos cursos, portanto sem o mínimo de uniformidade, e o ensino profissional se processava com o emprego do método imitativo. Tinha o objetivo expresso de atender às classes populares e figurava muito mais como um plano assistencial do que como um programa educacional. Essa situação, vista na perspectiva do desenvolvimento das escolas de aprendizes artífices, continuou até o final da Primeira República, quando foi criado o Serviço de Remodelagem do Ensino Profissional Técnico, baseado num novo conjunto de ideias e princípios que deveriam orientar a estruturação do ensino profissional técnico no Brasil.

Na Segunda República (1930 a 1936), a primeira iniciativa do governo no campo da educação foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e das Secretarias de Educação dos estados. Para ministro da educação, foi escolhido Francisco Campos, cuja ação foi marcada pela edição de uma série de decretos que tratavam da organização do ensino secundário, superior e comercial e regulamentavam profissões. Esse conjunto de medidas, que ficou conhecido como a Reforma Francisco Campos (ROMANELLI, 1989), não chegou a influenciar significativamente as estratégias de formação e qualificação profissional em relação à Primeira República.

Em 1937, a instituição do regime totalitário de Getúlio Vargas – o Estado Novo – e o desdobramento da crise econômica dos anos 1930¹⁸ fizeram prevalecer as correntes que defendiam a industrialização como condição para combater o estrangulamento externo da economia. O Estado Novo assumiu, portanto, a industrialização como meta, e é provável que esse fator tenha provocado uma certa preocupação com a qualificação da força de trabalho, manifesta na Constituição outorgada de 1937.

No capítulo “Da Educação e da Cultura”, a Constituição de 1937, em seu artigo 129, foi inovadora em um ponto: a obrigação de as indústrias e os sindicatos patronais criarem, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. O artigo 129 da Constituição de 1937 estava assim redigido:

Art. 129 – À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino, em todos os graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público.

Com base no dispositivo constitucional supracitado, o diretor da Divisão de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Saúde, em março de 1938, apresentava ao empresariado industrial uma proposta de regulamento para as escolas de aprendizes, chamadas sindicais, a serem mantidas pelos estabelecimentos industriais ou pelos sindicatos de empregadores, a qual não foi aceita pelo empresariado. Todavia, pelo Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942,

¹⁸ A crise mundial, caracterizada pelo maior controle da produção, pela diminuição das importações e pela elevação das tarifas alfandegárias dos grandes centros econômicos, repercutiu no Brasil, trazendo como consequência, principalmente, a crise do café, a redução da demanda externa por produtos primários, desemprego, etc.

com base em propostas apresentadas pelos líderes industriais Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria, e Roberto Simonsen, presidente da Federação das Indústrias de São Paulo, o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (Senai) foi criado, destinado a organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial em todo o país para industriários, podendo também manter, além dos cursos de aprendizagem, que eram mais rápidos e tinham por objetivo a preparação dos aprendizes menores, cursos de formação e aperfeiçoamento para trabalhadores não sujeitos à aprendizagem.

Em novembro daquele mesmo ano, foi promulgado o Decreto-Lei nº 4.936, que alterava a denominação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários para Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, a ser organizado e dirigido pela Confederação Nacional das Indústrias e mantido pela contribuição dos estabelecimentos industriais e ela filiados. Tal decreto-lei determinava, também, que os estabelecimentos industriais seriam “obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal para a montagem e custeio das escolas de aprendizagem”, devendo a arrecadação dessa contribuição ser feita pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários e posta à disposição do Senai.

Para Lopes (1992), a assinatura do Decreto-Lei nº 4.048 foi uma conquista dos industriais, pois, com esse dispositivo legal, “eles ganharam o controle do inevitável”, ou seja, assumiram a educação profissional da classe trabalhadora. Os industriais passaram da resistência passiva para a cooperação e assumiram o controle da instituição que se tornou a sua mais importante e massiva ação educativa no campo profissional.

Quatro anos após a criação do Senai, o governo criou, por meio do Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), sob a organização e direção da Confederação Nacional do Comércio.

Com a criação, pelo governo, dessas duas instituições, presenciou-se o empresariado brasileiro ingressar de maneira resoluta no debate educacional, assumindo a defesa de um modelo de formação e qualificação profissional para a classe trabalhadora brasileira que se adequasse aos seus interesses.

É importante ressaltar que a queda do Estado Novo não comprometeu a dinâmica do processo de constituição do sistema de formação profissional que se apresentou na Era Vargas. Mesmo após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1961, tendo sido modificados os traços fundamentais da política educacional do Estado Novo, um aspecto muito importante dela se manteve, inclusive com maior força: a aprendizagem dos ofícios industriais associando escola e empresa e a entidade em que ela se desenvolve de forma mais acabada – o Senai.

A partir de 1964, com o golpe militar, a educação brasileira passou a sofrer com as ações do autoritarismo que se instalou no país. Reformas foram efetuadas e impostas de cima para baixo em todos os níveis e modalidades de ensino, sem a participação de alunos e professores. Pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, o Governo Federal procedeu à Reforma Universitária, cujo desdobramento se deu no campo do ensino profissional, com o Decreto-Lei nº 547, de 18 de abril de 1969, que autorizou a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração em escolas técnicas federais, cujos concluintes seriam diplomados como *tecnólogos*. Mais tarde, a Lei nº 6.545/1978 iniciou o processo de “cefetização” das escolas técnicas, transformando as escolas técnicas federais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Paraná em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet).

Em 1971, com a Lei nº 5.692, os ensinos primário e secundário foram reformados, ficando estruturados da seguinte forma: 1º grau (oito anos) dedicado à educação geral; 2º grau (três ou quatro anos) obrigatoriamente profissionalizante. O currículo ficou constituído de dez conteúdos específicos obrigatórios, ficando prejudicada a liberdade de incluir outras matérias.

Pela reforma, o ensino de 2º grau tornou-se todo profissionalizante. O aluno, para concluí-lo, teria que obter um diploma de auxiliar técnico ou de técnico. Mas, a partir de 1982, com a Lei nº 7.044, os estabelecimentos de ensino ficaram livres para oferecer ou não a habilitação profissional.

A década de 1990 estabeleceu a Reforma da Educação Profissional Brasileira, norteadas pelas mudanças ocorridas no âmbito do capitalismo global. Em 17 de abril de 1997, foi editado o Decreto nº 2.208, que regulamentou o capítulo III (artigos 39 a 42) da vigente LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Aqui, a educação profissional, compreendendo os níveis básico (destinado à qualificação e reprofissionalização de trabalhadores, independentemente de escolaridade prévia), técnico (destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio) e tecnológico (corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico), teve como objetivos, de acordo com o preceituado no artigo 1º do referido decreto, o seguinte:

I- promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas; II- proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação; III- especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalho em seus conhecimentos tecnológicos; IV- qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando à sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho.

O Ministério da Educação (MEC), ao promover essa reforma, desvinculou a formação geral da profissionalizante, estabelecendo que o ensino técnico deveria se realizar concomitante ou posteriormente ao ensino médio. Entretanto, embora o MEC tenha atribuído a essa desarticulação a possibilidade de uma profissionalização mais rápida e mais flexível para os setores das camadas populares, não garantiu à educação profissionalizante a equivalência com o ensino médio. Consequentemente fica reservado aos estudantes portadores do certificado de nível médio o acesso ao ensino superior.

Foi também com o Decreto nº 2.208/1997 que se dispôs sobre a instituição, a partir das escolas técnicas existentes na rede federal, dos “novos” Cefets, que constituem um sistema nacional de educação tecnológica, implementando uma política já traçada pela Reforma Universitária de 1968.

A reforma dos anos 1990, além de haver reposto, explicitamente, no âmbito do sistema educacional brasileiro, a dicotomia entre os ensinos geral e profissional, conferiu ao sistema uma nova *institucionalidade*¹⁹ para a educação profissional, permitindo duas linhas de atuação no âmbito do Estado.

A primeira, desenvolvida pelo MEC, voltava-se para propostas e iniciativas, no sentido de reorientar a reorganização das escolas de ensino regular, redesenhar a organização e o funcionamento da rede de escolas federais e das instituições de ensino superior, objetivando alcançar o preceituado na LDB e nas respectivas normas regulamentadoras, bem como propor, avaliar e acompanhar a política nacional da educação profissional técnica de nível médio (pautando-se, evidentemente, nas diretrizes curriculares nacionais e nas normas complementares de responsabilidade dos respectivos sistemas de ensino) e tecnológica de graduação e de pós-graduação.

A segunda linha de atuação foi desenvolvida pelo Ministério do Trabalho, proporcionando cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores que estavam livres de regulamentação curricular por parte do MEC, por tratar-se de modalidade educativa não formal.

Verificou-se, portanto, no âmbito das políticas públicas, uma divisão de responsabilidades e o estabelecimento de uma segmentação social a partir do próprio processo educativo, pois, enquanto o Ministério do Trabalho se ocupava da educação profissional de formação básica direcionada para uma clientela excluída do mercado de trabalho e com pouca

¹⁹ “A expressão ‘nova institucionalidade’ é usada para designar o conjunto de entidades, atores e agências, bem como sua organização e modelo de gestão e financiamento” (MANFREDI, 2002, p. 143).

possibilidade de ascender socialmente, o MEC atuava no campo da educação profissional de nível técnico e tecnológico de natureza escolar.

Em 1995, o Ministério do Trabalho criou o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), para atender aos setores sociais que apresentavam dificuldades para entrar ou permanecer no mercado de trabalho, formados principalmente por pessoas desempregadas e consideradas despreparadas para os novos processos de trabalho em curso, seja na indústria, seja no setor de serviços.

O Planfor constituiu-se como parte da reforma da educação profissional brasileira, inserida em um conjunto de estratégias estruturadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, fortemente embasado na Teoria do Capital Humano e influenciado pelas diretrizes de agências internacionais de financiamento – como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Ao responsabilizar a má qualificação dos trabalhadores pelos altos índices de desemprego, objetivando deslocar do conflito entre capital e trabalho o agravamento da crise social, o governo Fernando Henrique estabeleceu que a única saída para os chamados excluídos – a parcela da população marginalizada econômica e socialmente – seria a apropriação de um novo capital cultural, que os habilitaria a disputar, em melhores condições, uma vaga no mercado de trabalho.

Não dispondo, todavia, o Ministério do Trabalho de uma rede própria de instituições que pudesse ministrar a educação profissional, o Planfor propôs desenvolver suas ações mediante a capacidade existente em diversos tipos de instituições: universidades; escolas técnicas federais, estaduais e municipais; fundações e organizações empresariais, especialmente as do “Sistema S”; sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais privadas que atuavam fora do ensino regulamentado; entidades comunitárias; e outras organizações não governamentais ou confessionais. Além disso, o Ministério do Trabalho induziu as secretarias estaduais e municipais do trabalho a organizarem planos de qualificação, para os quais receberiam recursos do FAT. Além dos planos estaduais, foram feitas parcerias com organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades e outras entidades com o mesmo propósito.

Em 2003, foi implementada nova proposta de política pública de educação profissional por meio da Resolução do Codefat nº 333, de 10 de julho, que extinguiu o Planfor e, em substituição, instituiu o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O PNQ, visto como um dos mecanismos da política pública de trabalho e renda, ganhou, em sua versão 2003, caráter transitório e “[...] destina-se a dar seqüência à construção da Política Pública de Qualificação

e, mais em particular, objetiva preparar as bases de implantação plena a partir de 2004, quando começa o novo Plano Plurianual – PPA do Governo Lula, período 2004-2007” (BRASIL, 2003b, p. 27).

De acordo, com o disposto no PNQ 2003-2007:

[...] ao final de dois quadriênios de vigência do PLANFOR, 1995-1998 e 1999-2002, tornou-se evidente a necessidade de mudanças profundas, após intenso desgaste institucional. [...] Uma flagrante baixa qualidade dos cursos, em geral, e de uma efetividade social das ações do PLANFOR reforçaram o desgaste e levaram o MTE, já sob novo Governo, a instituir o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, extinguindo o PLANFOR, reorientando as diretrizes da Política Pública de Qualificação. (BRASIL, 2003b, p. 18-19)²⁰.

O PNQ, conforme os documentos oficiais, além de tentar reaver a qualidade dos cursos, busca articular e promover a integração das ações de qualificação social e profissional do Brasil, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação. Propõe-se a promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, fazendo parte de um processo de crescente integração com outros programas e projetos financiados pelo FAT, particularmente a Intermediação de Mão de Obra, o microcrédito, o Seguro-Desemprego, a economia solidária e outras políticas públicas que envolvam geração de trabalho, emprego e renda. Também se propõe a atuar nos setores de maior concentração de trabalhadores vulneráveis econômica e socialmente, com baixa renda, baixa escolaridade e sujeitos às diversas formas de discriminação social, conseqüentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho (desempregados de longa duração, negros, jovens, pessoas com mais de 40 anos, pessoas com necessidades especiais em particular, portadores de deficiência, trabalhadores domésticos, trabalhadores rurais assentados ou em processo de assentamento, pessoas que trabalham em condição autônoma, trabalhadores em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva, etc.), como uma forma de educação profissional básica que deve estar articulada com a educação de jovens e adultos, a educação de campo e a educação profissional de nível técnico e tecnológico.

O PNQ recebeu recursos do FAT e, além disso, segundo sua proposta, buscou e articulou outras fontes de financiamento com empresas, com o “Sistema S” e com outros ministérios. Mediante os Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs), as secretarias estaduais ou municipais de trabalho puderam receber recursos do FAT para qualificação e os

²⁰ Para conhecer a crítica ao Planfor, confira a proposta do Plano Nacional de Qualificação 2003-2007, publicada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, em 2003.

estados foram considerados pelo seu tamanho e pelo fato de situarem-se nas regiões menos desenvolvidas do país. As Organizações Não Governamentais (Ongs) e entidades sem fins lucrativos, desde que de caráter regional ou nacional, também foram contempladas pelos Projetos Especiais de Qualificação (Proesqs).

Em 23 de julho de 2004, foi editado o Decreto nº 5.154, que revogou o Decreto nº 2.208/1997, passando a regulamentar o parágrafo 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. De acordo com a redação original do artigo 1º do referido decreto, a educação profissional, observadas as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, seria desenvolvida por meio de cursos e programas de: I - formação inicial e continuada de trabalhadores; II - educação profissional técnica de nível médio; e III - educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

Tais mudanças na legislação possibilitaram a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica²¹ e ensejaram novas ações por parte do Governo Federal, com o objetivo de elevar os níveis de escolaridade e qualificação profissional. Foram criados novos programas de interesses da juventude brasileira, como o Programa de Inclusão de Jovens (Projovem), instituído pela Medida Provisória nº 238, de fevereiro de 2005, tendo como objetivo elevar o grau de escolaridade mediante a conclusão do ensino fundamental articulado à qualificação profissional e à ação comunitária (artigo 1º).

Objeto do Decreto nº 5.840, de julho de 2006, foi lançado o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). A novidade desse projeto era a proposta de integração, institucionalizada, em percurso pedagógico único, de formação básica e educação profissional, com certificação. Dessa maneira, admitia-se tão somente o currículo integrado, excluindo as formas concomitantes e subsequentes.

Em 12 de dezembro de 2007, por intermédio do Decreto nº 6.302, foi criado o Programa Brasil Profissionalizado, cujo principal objetivo foi fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica em todo o país, estimulando o ensino médio integrado à educação profissional, enfatizando a educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional, no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais.

²¹ A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica era composta pelos Centros Federais de Educação Tecnológica, escolas agrotécnicas federais, Colégio Pedro II (no estado do Rio de Janeiro), Escola Técnica Federal (ETF), Escolas Técnicas vinculadas às universidades federais, Universidade Tecnológica Federal (UTF) e por *campi* vinculados à Universidade Tecnológica.

Instituído no âmbito do Ministério da Educação por meio do Decreto nº 6.301, de 12 de dezembro 2007, o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil) teve como finalidade o desenvolvimento da educação profissional técnica na modalidade de educação à distância, com vistas a ampliar a oferta e democratizar o acesso a cursos técnicos de nível médio, públicos e gratuitos no país.

Em novembro de 2008, foi lançado o Programa Mulheres Mil, que surgiu de um sistema de cooperação entre o governo brasileiro e o canadense, tendo como finalidade contribuir para o alcance das Metas do Milênio, promulgadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000 e aprovada por 191 países. Esse programa tinha o objetivo de promover até 2010 a formação profissional e tecnológica de cerca de mil mulheres desfavorecidas em estados da região Nordeste e Norte do Brasil, como forma de promoção da igualdade entre sexos e autonomia das mulheres.

Em 2009, foi implantado o Programa Certific, que surgiu da articulação entre os Ministérios da Educação e do Trabalho (Portaria nº 1.082, de 23 de novembro de 2009), visando certificar os saberes adquiridos ao longo da vida e reintegrar trabalhadores ao sistema de ensino. Para isso, os trabalhadores teriam seus conhecimentos avaliados e também podiam receber cursos para melhorar a sua formação.

Analisando o movimento por que passou a educação profissional brasileira nesse período aqui recuperado, fica a impressão de que sua história se constitui numa sucessão de medidas legais, cujo objetivo foi, além de aumentar o nível de escolaridade, incrementar a educação profissional em vista da modernização da economia nacional, assim como para atender às exigências de preparação da força de trabalho para o desempenho de sua tarefa nos novos processos de produção capitalista.

Os modelos de educação profissional implementados nos anos 1990 até inovaram no formato de uma proposta de qualificação profissional que pudesse se integrar ao Sistema Público de Emprego e estar em consonância com as políticas públicas de trabalho, emprego e renda do país. No entanto, no que se refere ao Programa Seguro-Desemprego, o que se observou foi que não se conseguiu consolidar as estratégias de integração entre a política de seguridade social passiva (Benefício Seguro-Desemprego) e as políticas ativas direcionadas ao mundo do trabalho (Qualificação Profissional e Intermediação de Mão de Obra).

Problemas de operacionais e estruturais na rede de atendimento do Sine, associados às dificuldades orçamentárias e à falta de organicidade e de articulação entre Ministério do Trabalho e demais agentes estaduais e municipais envolvidos com o programa, dentre outros motivos, afetaram negativamente as ações de integração entre os segmentos do PSD. A precária

integração gerou avaliações negativas por parte da sociedade e dos órgãos de controle externo. O Tribunal de Contas da União (TCU), mediante o Acórdão 1.894/2006, afirmou que o PSD não cumpria plenamente com o preceituado pela legislação, principalmente no que dizia respeito às ações de Qualificação Social e Profissional e Intermediação de Mão de Obra.

Talvez por conta dessas críticas, em 2011, por meio da Lei nº 12.513, em substituição ao PNQ, foi instituído o Pronatec, que tem como objetivo principal “[...] expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira” (Parágrafo único, inciso I, da Lei nº 12.513/2011).

A fim de atender ao arcabouço legal do PSD, a mesma lei alterou a legislação que regulamentava o programa, estabelecendo que a percepção do auxílio financeiro ficaria subordinada à comprovação de matrícula e de frequência do trabalhador em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

A intenção, portanto, é aumentar as oportunidades educacionais e de formação profissional dos trabalhadores beneficiários do Seguro-Desemprego. Em caso de negação por parte do trabalhador em matricular-se em curso relacionado à sua qualificação registrada ou declarada, ou sua evasão, o benefício seria cancelado.

Os cursos ofertados no Pronatec seriam gratuitos, oferecidos em período diurno, restringidos ao período de quatro horas diárias e sempre em dias úteis. Esses cursos presenciais foram ofertados inicialmente pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por escolas estaduais de EPT e por unidades de serviços nacionais de aprendizagem, como o Senac e o Senai, de cada município. A partir de 2013, houve a autorização legal para que as instituições privadas de ensino ofertassem cursos do Pronatec.

Ainda nos termos da Lei nº 12.513/2011, os trabalhadores matriculados em cursos do Pronatec teriam direito a cursos de qualidade, alimentação, transporte e todos os materiais escolares necessários que possibilitem a posterior inserção profissional dos beneficiários.

Segundo o Ministério da Educação (MEC), o programa foi implementado como parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que buscava integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão e de promoção do exercício da cidadania.

No campo do PSD, a implementação do Pronatec se coaduna perfeitamente bem, na medida em que pode contribuir para a redução do índice do uso repetido do Seguro-Desemprego e tenta combater o estigma de que o benefício é uma política passiva, no sentido de apenas realizar alguma transferência de renda. Agora a ideia é a de que o beneficiário, caso

utilize o Seguro-Desemprego pela segunda vez, dentro de um prazo mínimo, receberá, além do auxílio financeiro, uma requalificação profissional se for esse o caso. Assim, o Seguro-Desemprego, para os usuários frequentes, teria um caráter de política ativa, em que o uso repetido funcionaria como um indicativo de que esse trabalhador precisaria de um auxílio adicional além da simples transferência de renda. Isso também contribuiria para uma melhor alocação dos recursos financeiros, comparando-se com a estratégia operacional antes adotada.

Sabe-se que o fato de não se qualificar pode dificultar a obtenção de um emprego e até provocar o desemprego, mas, por outro lado, qualificar-se não garante a colocação no mercado de trabalho. O que se espera é que essa tentativa por parte do Governo Federal de fomentar a qualificação profissional por intermédio do Pronatec possa promover uma maior conexão dos cursos ofertados com as demandas do mercado de trabalho, fazendo com que os resultados da IMO sejam mais positivos. Logicamente, essa articulação requer um planejamento para fazer a ligação entre o tipo de qualificação exigida, a oferta e a procura de trabalho. Outrossim, deve haver uma relação entre as experiências profissionais e a temática dos cursos ofertados dos quais participam os trabalhadores.

É importante destacar que a efetividade do serviço de qualificação social e profissional não se restringe a promover e inserir trabalhadores em cursos e programas de formação inicial ou continuada, assim como também não basta obter a vaga por meio da IMO ou da qualificação. É preciso avaliar em que medida a qualificação provocou mudanças e foi satisfatória para o trabalhador e o empregador.

Cabe perceber, para a discussão aqui desenvolvida, que a questão fundamental do PSD é a de como atuar no sentido de reinserir o trabalhador no mercado de trabalho, da forma mais adequada possível às suas necessidades, e do empregador, com o menor tempo possível de espera, reduzindo, assim, os gastos com o Seguro-Desemprego. Tendo em vista esse aspecto, é fundamental discutir a IMO sob novos parâmetros, dada sua importância no serviço público de emprego.

3.3 A Intermediação de Mão de Obra pública estatal: limites e perspectivas no contexto brasileiro

Como já ficou bastante claro ao longo do presente estudo, a racionalidade do Programa Seguro-Desemprego (PSD) é proteger o trabalhador desempregado involuntariamente, provendo apoio financeiro, impulsionando a qualificação profissional, quando for o caso, e ajudando na obtenção de um novo trabalho. Assim, o programa busca

combinar políticas passivas e ativas de emprego, mediante proposta de integração entre o benefício do Seguro-Desemprego, Qualificação Profissional (QP) e serviços de Intermediação de Mão de Obra (IMO).

Partindo desses parâmetros, esta seção representa um esforço no sentido de expor uma reflexão sobre IMO pública estatal no Brasil, resgatando um pouco de sua importância histórica na organização do mercado de trabalho e na função de redução do tempo de procura por emprego, além de apresentar considerações acerca do tema, visando a uma melhor compreensão e discussão que possam contribuir para o desenvolvimento de novos estudos, uma vez que há uma limitação de literatura sobre o serviço público de IMO, que não tem sido objeto de preocupação recente no âmbito acadêmico, afora alguns trabalhos que se destacam por um tratamento mais técnico dessa questão. Atualmente no Brasil, o encargo da IMO está segmentado em instituições, que podem ser de natureza pública estatal, privada ou ainda pública não estatal.

A intermediação pública estatal é realizada pelas unidades administrativas do Ministério do Trabalho (superintendências, gerências e agências) e pelos postos de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (Sine). A esfera privada está representada por agências de emprego, empresas de recrutamento de pessoal e *sites* na internet. A intermediação pública não estatal se dá por iniciativas de organizações de classe, como sindicatos, federações, centrais sindicais e confederações de trabalhadores.

A IMO no Brasil era de caráter privado e público não estatal. Somente com a instituição do Sine, em 1975²², foi que o serviço adquiriu a condição de público estatal, sob o imperativo da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que orientava cada país-membro a sustentar um serviço público e gratuito de emprego para a melhor organização do mercado de trabalho.

A criação do Sine representou, na prática, uma das ações da política de emprego que estava ligada às metas da indústria desenvolvimentista. Nessa época, o Brasil atravessava uma fase de mudanças no mercado de trabalho, que se deu inicialmente nas décadas de 1930 e 1940 com a criação da indústria de base, que configurava o empenho para a industrialização da economia do país; nesse processo, novas oportunidades ocupacionais foram se formando, notadamente o trabalho assalariado na indústria.

²² O Ministério do Trabalho, através do Departamento Nacional da Mão de Obra, em meados de 1960, tentou promover (mas sem resultados expressivos) os serviços de intermediação e recolocação do trabalhador através das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) (AZEREDO, 1998). Na visão de Chahad (1989), essa ação do Poder Público foi que o embrião do Sine, que foi criado através do Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, mas sua implantação se deu a partir de 1976 em todas as Unidades da Federação e, sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Emprego e Salário.

Mais tarde, entre as décadas de 1950 e 1970, houve um encandeamento rápido de urbanização, resultado de uma intensa migração de pessoas do campo para os centros urbanos, gerando, por consequência, a formação de um contingente alto de força de trabalho frente à capacidade de absorção do mercado formal urbano naquele período (OLIVEIRA, 1998).

Vale destacar que as circunstâncias que caracterizavam as relações de trabalho da década de 1970 refletiam os arranjos promovidos pelo governo militar a partir da metade da década de 1960. Entre elas, está a forma de reajuste dos salários, que passaram a ser pautados por uma política que não assegurava a sustentação dos salários reais, levando, com efeito, a uma queda na renda dos trabalhadores. Aliada a esse fator, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em substituição à estabilidade²³ no emprego, permitiu uma maior rotatividade no emprego. Com isso, segundo Oliveira (1998), o mercado de trabalho brasileiro, a partir de 1964, dispôs de uma flexibilidade maior no regime de contratação, que permitiu às empresas ajustar livremente seus níveis de força de trabalho empregada, de acordo com suas necessidades e com a abundante oferta de trabalho.

Depreende-se que, diante da repressão do governo militar e das mudanças sofridas no campo da legislação trabalhista, a ação dos sindicatos não foi suficiente para impedir a flexibilidade dos contratos de trabalho, que cooperou para uma situação de baixos salários e de mão de obra excedente entre as décadas de 1960 e 1970.

O início dos anos 1980 foi marcado por uma política econômica voltada para o problema da dívida externa, pela recessão e pela queda da produção industrial. Com isso, a deterioração do mercado de trabalho e o desemprego passaram a afligir a população brasileira e tornaram-se pauta importante na agenda do Poder Público.

Nesse cenário, na visão de Pochmann (1998), são observados alguns problemas que impactam o mercado de trabalho brasileiro e sinalizam o desemprego estrutural, tais como: os baixos salários, uma expressiva parcela de ocupações informais, um alto nível de subemprego e a manutenção crescente de um excedente de mão de obra incapaz de ser suficientemente absorvido pela economia.

²³ Anteriormente à criação do regime do FGTS (surgido em 1966), o trabalhador regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em caso de dispensa imotivada (sem justa causa), tinha direito a uma indenização de um salário por ano trabalhado, ou fração igual ou superior a seis meses, conforme previsto nos artigos 477 e 478 da CLT. Também o trabalhador, após completar 10 anos de serviços ininterruptos na empresa, tornava-se estável, somente podendo ser dispensado se cometesse falta grave, devida e previamente apurada por meio de uma ação judicial denominada *inquérito para apuração de falta grave*. Com a instituição do FGTS, passava o trabalhador a fazer jus ao recolhimento mensal na conta vinculada fundiária do percentual de 8% incidente sobre sua remuneração, com direito, em caso de dispensa imotivada, ao saque dos depósitos efetuados, além do pagamento de indenização compensatória de 10% dos valores depositados na conta do FGTS (que passou a ser de 40% após a Constituição Federal de 1988) (SARAIVA, 2010).

Com toda essa conjuntura de instabilidade da economia e das restrições orçamentárias, algumas medidas no campo das políticas sociais e econômicas foram tomadas, merecendo destaque a criação do Seguro-Desemprego, em 1986, medida que pode ser considerada como o embrião para a implementação de um sistema público de emprego no país.

Com a Constituição Federal de 1988, uma nova ordem de direitos trabalhistas trouxe a necessidade de proteger o trabalhador contra a perda de salário e estabeleceu a urgência de se adotarem ações de qualificação profissional e de intermediação que viabilizassem a reinserção do trabalhador desempregado em novas ocupações.

Partindo dessa premissa, foram criados o Fundo de Amparo ao Trabalhador²⁴ (FAT) e o Programa do Seguro-Desemprego (PSD), que procurou satisfazer o objetivo da articulação sistêmica do auxílio financeiro, orientação e qualificação profissional e recolocação do desempregado no mercado de trabalho.

Para alcançar esse objetivo, houve mudanças inerentes às atribuições do Sine, cujo alcance do serviço de intermediação era deficitário ante o problema do desemprego e a realidade do mercado de trabalho brasileiro à época. Essa deficiência se dava, principalmente, porque, nos termos do artigo 3º, inciso III, do Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, o Sine tinha como público-alvo apenas o trabalhador formal e o identificava por meio da carteira de trabalho, portanto não atendia ao grande contingente de desempregados que precisavam de tais serviços. Também a atuação, que antes era apenas de orientação ao desempregado, passou a ser de triagem obrigatória, tornando-se fundamental para viabilizar o acesso às informações pelos empregadores e pelos trabalhadores desempregados sobre a oferta e a demanda de mão de obra disponíveis naquele momento.

Nesse sentido, as ações de intermediação eram vistas como uma das “soluções” para o desemprego. Na prática, a IMO passou a funcionar como um instrumento que deveria realizar o cruzamento entre oferta e demanda de trabalho, quando essas já existiam, viabilizando, dessa forma, a recolocação do trabalhador em uma ocupação formal e, com efeito, favorecendo o encolhimento dos níveis de desemprego.

Na década de 1990, por meio da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, as ações do PSD passaram a ser executadas também em articulação com os estados e municípios através do Sine. Ou seja, as ações de Intermediação de Mão de Obra, apoio ao Programa de Geração

²⁴ Além das ações do PSD, os recursos do FAT são utilizados para financiar o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) (nas modalidades urbana e rural), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e programas voltados para setores estratégicos (como transporte coletivo de massa, infraestrutura turística, obras de infraestrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país), fundamentais para o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016).

de Emprego e Renda e Seguro-Desemprego seriam executadas, a partir daquele momento, de forma descentralizada.

Por conseguinte, as ações de intermediação do Sine passaram a ser implementadas por intermédio de convênios anuais de cooperação técnica e financeira firmados entre o Ministério do Trabalho e os governos estaduais. Os recursos do FAT foram alocados de acordo com o planejamento elaborado pelo Codefat e, para mensurar a eficiência da aplicação desses recursos, o Ministério do Trabalho utilizou o indicador que relacionava o montante de recursos transferidos ao Sine, para a área de intermediação, e o número de trabalhadores colocados pelo sistema.

Em 1994, houve uma nova alteração na legislação que regulamenta o Seguro-Desemprego, dando ênfase à integração com a IMO (artigo 1º da Lei nº 8.900/1994). Não obstante os entraves operacionais que sempre existiram, o histórico do Sine mostra que sua criação significou um importante avanço na determinação de instrumentos de políticas sociais no Brasil (AZEREDO, 1998b). Primeiramente, porque veio atender à necessidade de um serviço de informações que contribuísse com o processo de identificação e preenchimento de postos de trabalho desocupados, uma vez que nem empregadores nem candidatos a emprego possuíam completa informação sobre candidatos a uma vaga ou empregos disponíveis.

O processo de preenchimento de vagas se realizava *a priori* por meio de canais que incluíam anúncios em jornal, placas e letreiros, indicações pessoais e agências privadas de emprego. A relevância dada a essas mudanças na intermediação está exatamente no fato de que a ingerência do Poder Público nessa atividade ampliou o público-alvo e beneficiou os mais vulnerabilizados no mundo trabalho (trabalhadores que se encontravam na informalidade, portadores de deficiência, idosos, pessoas sem experiência, etc.) ou os que tinham dificuldade de acesso aos canais de colocação citados.

A partir daí, com vistas ao alcance e à modernização do serviço, a mudança mais significativa que merece destaque foi a criação do Portal MTE – Mais Emprego, em 2011, que integrou políticas de trabalho, emprego e renda e ofereceu para o trabalhador um novo processo de atendimento, integrando toda a rede de agências de atendimento (postos do Sine, órgãos do Ministério do Trabalho e agências autorizadas da Caixa Econômica) e agrupando, em um único banco de dados com amplitude nacional, as informações dos trabalhadores e vagas disponibilizadas na rede de atendimento. Além disso, associou o requerimento do benefício do Seguro-Desemprego à IMO e à QD e passou a exigir o encaminhamento de requerentes do Seguro-Desemprego a vagas disponíveis no Sine, observando-se a compatibilidade com o perfil profissional do trabalhador.

Com o Portal Mais Emprego, os empregadores puderam se cadastrar e disponibilizar vagas de emprego na *web*, selecionar trabalhadores acessando currículos e perfis da mão de obra local e de outras regiões do país, encaminhar pedidos de Seguro-Desemprego, enviar declarações do Caged e consultar a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). O trabalhador, por sua vez, passou a poder se cadastrar usando a internet e verificar a oferta de trabalho e as peculiaridades relacionadas ao emprego (escolaridade, habilidades, jornada de trabalho, local de trabalho, etc.). Outra inovação desse sistema foi possibilitar uma maior mobilidade geográfica do pretendente a um emprego, pois, sem se deslocar de sua cidade, o trabalhador pode participar da seleção de vagas na localidade por ele desejada.

Atualmente, as principais etapas da execução do serviço de IMO são:

[...] inscrição do trabalhador; registro do empregador; captação e registro de vagas de trabalho; cruzamento de perfil dos trabalhadores cadastrados com o perfil das vagas captadas; convocação de trabalhadores conforme pesquisa de perfil e encaminhamento para entrevista de emprego; e registro do resultado do encaminhamento. Ainda, o serviço de intermediação de mão de obra pressupõe a administração das vagas, do momento de sua captação até seu preenchimento – ou, eventualmente, até a extinção do prazo definido pelo empregador para a seleção. Em todas as etapas, é necessário o gerenciamento e controle das informações. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016, s.p.).

Com o Portal Mais Emprego, ao dar entrada no requerimento do Seguro-Desemprego nas agências do Ministério do Trabalho, na Caixa Econômica ou nos postos de atendimento do Sine, o trabalhador será inscrito automaticamente no processo da IMO (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016). Hoje, a IMO – apesar de ainda aparentar ser um serviço de simplesmente cruzar as necessidades de preenchimento de postos de trabalho com as necessidades de um trabalhador que procura o serviço e promover o encaminhamento desse trabalhador –, na essência, corresponde a um serviço público especializado de apoio à organização do mercado de trabalho em âmbito nacional, com objetivo de realocar o trabalhador no setor produtivo, de forma rápida e não onerosa, com vistas à redução de custos e de tempo de espera, tanto para o trabalhador quanto para o empregador.

A IMO estatal é um serviço público basilar na política de proteção social, além de ser uma política ativa para o mercado de trabalho; uma vez sendo um serviço estatal, a intermediação é disponibilizada livre de encargos e permite a todos o seu uso, independentemente de sua situação socioeconômica. Ou seja, o processo de preenchimento de uma vaga é neutro e impede discriminações tanto de trabalhadores quanto de empregadores.

As perspectivas são de conferir às empresas mais incentivos para a sua utilização, já que isso implicará redução de custos de informação e contratações que poderão se realizar,

mesmo em condições de oferta local insuficientes para as vagas oferecidas. Entretanto, a governança necessária para a execução efetiva desse componente do PSD ainda exige aperfeiçoamentos que se incluem nos desafios a serem superados pelo próprio programa como um todo, os quais serão tratados na seção seguinte.

3.4 Desafios do Programa Seguro-Desemprego

O Seguro-Desemprego tem sido objeto de pesquisa há mais de duas décadas. O interesse sobre o assunto se deve, sobretudo, à preocupação de melhor aplicar os recursos públicos e ao crescimento do desemprego em grande parte dos países desenvolvidos a partir da década de 1970, bem como ao contexto de déficits fiscais crescentes e de aumento significativo das taxas e duração do desemprego nos anos 1980, quando os sistemas de proteção social passaram a ser criticados nesses países. Isso originou a discussão acerca dos efeitos e a investigação por um modelo melhor desse programa.

No Brasil, os estudos sobre Seguro-Desemprego remontam ao final dos anos 1980, os quais, assim como em outros países em desenvolvimento, são relativamente acanhados. Podem ser citados os trabalhos de Ambrósio (2003), Azeredo (1998), Chahad (2002), Chahad e Fernandes (2002) e Zylberstajn e Balbinotto Neto (1997, 1999, 2000).

Dentre os estudos feitos no Brasil, destaca-se a pesquisa *Identificação de clientes típicos do seguro-desemprego*, feita por Zylberstajn e Balbinotto Neto em 2000, na Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), por ter sido a primeira tentativa de avaliar a magnitude e os detalhes exatamente de um dos principais problemas a serem desafiados pela gestão do PSD, que é o uso repetido do Seguro-Desemprego. O estudo deu ênfase à natureza, extensão e características do uso reiterado do benefício do Seguro-Desemprego e implicações desse fato para o programa.

Segundo Corak (1993, p. 164 apud ZYLBERSTAJN; BALBINOTTO NETO, 2000, p. 3):

[...] o uso repetido do seguro-desemprego pode ser definido, de modo bastante amplo, como a situação na qual um indivíduo tenha utilizado o benefício mais de uma vez durante um dado período de vigência do programa de seguro-desemprego ou do período coberto pela amostra.

A pesquisa apresentou um breve resumo das teorias que explicam o uso repetido do Seguro-Desemprego e que procuram dar conta de vários motivos que influenciam essa questão. Não teve a intenção de indicar a teoria que melhor explica, mas somente apresentar como cada

uma delas pode melhor esclarecer um determinado aspecto da realidade. Nesta pesquisa, concluiu-se que as teorias não são incompatíveis ou excludentes, mas sim complementares. Contudo, devemos destacar o fato de que elas implicam diferentes políticas, que podem afetar de modo diverso o funcionamento do PSD caso sejam implementadas. As teorias são as seguintes: (i) a teoria do mercado de trabalho segmentado; (ii) a teoria neoclássica; (iii) a teoria do “estado de dependência”; (iv) a teoria das práticas dos recursos humanos ou do trabalho como um fator quase fixo de produção; e (v) a teoria institucionalista.

Para explicar a teoria do mercado de trabalho segmentado, os pesquisadores assim se posicionam:

A teoria do mercado de trabalho segmentado enfatiza as diferenças observadas no uso repetido do seguro-desemprego seria devido às características pela qual os mercados estão estruturados: (i) primário e (ii) secundário. Se os trabalhadores estiverem alocados no mercado primário, iremos observar uma baixa rotatividade destes trabalhadores e uma baixa dependência do uso. Mas, se estiverem alocados no mercado secundário, iremos observar um uso freqüente. Isto é devido às exigências que as firmas que estão no mercado primário fazem ao contratar novos trabalhadores. (ZYLBERSTAJN; BALBINOTTO NETO, 2000, p. 39).

Sobre a teoria neoclássica do uso repetido do Seguro-Desemprego, os mesmos autores afirmam:

[...] que os indivíduos fazem face a um *trade-off* entre renda e lazer. Quando há seguro-desemprego (que tem o mesmo efeito de uma renda não-salário), temos uma alteração na restrição orçamentária dos indivíduos que pode induzi-los a escolher mais lazer e menos trabalho. O uso freqüente do seguro-desemprego estaria, assim, associado, segundo esta abordagem, aos aspectos específicos do seguro, no que diz respeito ao valor do benefício, sua duração, facilidades de recebimento etc. (ZYLBERSTAJN; BALBINOTTO NETO, 2000, p. 39).

No que concerne à teoria do estado de dependência, Zylberstajn e Balbinotto Neto (2000, p. 40) destacam o fato de que “[...] a probabilidade de um indivíduo fazer o uso repetido do seguro-desemprego depende do seu uso prévio, tendo em vista principalmente a aprendizagem sobre seu funcionamento e do montante de benefícios recebidos”.

A teoria do trabalho como um fator quase fixo ressalta que o trabalho possui alguns elementos considerados como fixos, tais como:

[...] os custos de treinamento e seleção, que irão influenciar o comportamento das firmas durante o ciclo econômico e em especial a rotatividade da mão-de-obra. Assim, segundo esta teoria, na medida em que determinado segmento da força de trabalho tiver, relativamente, componentes variáveis, maior será sua taxa de rotatividade e muito maior deverá ser o uso repetido do seguro-desemprego pelos mesmos. Esta hipótese nos ajuda a explicar por que não observamos uma distribuição normal no uso do seguro-desemprego, estando a mesma muito relacionada a determinadas características específicas da força de trabalho e a determinados segmentos. (ZYLBERSTAJN; BALBINOTTO NETO, 2000, p. 40).

Por fim, a teoria institucionalista enfatiza o fato de que:

[...] o uso repetido do seguro-desemprego estaria relacionado também ao sistema de incentivos que são proporcionados pelas diversas instituições que dão forma ao mercado de trabalho. No caso específico do Brasil, as instituições tendem a estimular os contratos de curto prazo e a rotatividade da mão de obra e, portanto, induzem uso repetido do seguro-desemprego. (ZYLBERSTAJN; BALBINOTTO NETO, 2000, p. 40).

Reduzir a habilitação repetitiva de trabalhadores no Seguro-Desemprego não é o único desafio a ser ultrapassado. O PSD brasileiro, como está atualmente estruturado, ainda aglutina outros problemas de difícil resolução. Um segundo desafio a ser destacado é a ausência de um mecanismo de controle efetivo para combater as fraudes.

As defraudações são variadas e comprometem não só os recursos públicos, como também a própria credibilidade dos órgãos de gestão e execução do programa. Como primeira hipótese de fraude, cita-se a ausência de meios de o sistema monitorar se o beneficiado tem um emprego informal durante o período que está recebendo o auxílio financeiro, mesmo que esteja fazendo um curso do Pronatec.

Outra suposição é que também não há mecanismos e instrumentos para impedir que o trabalhador negocie com o patrão sua demissão do emprego com carteira do trabalho assinada e, posteriormente, a readmissão sem carteira assinada, de modo ilegal, pela mesma empresa. Nesse caso, ele recebe tanto o benefício do Seguro-Desemprego como o salário pago pelo empregador. Nessas condições, a vantagem para o empregador é a de que ele se exime de pagar as contribuições previdenciárias. Já para o trabalhador beneficia-se do fato de receber, além do seguro, um salário.

Essas possibilidades de contratos de trabalho ilegais ou sem assinatura de contratos formais induzem o trabalhador até a pedir demissão. O trabalhador obtém um ganho imediato, mas abre mão de investir no emprego, no treinamento, na especialização, no aumento da produtividade e, conseqüentemente, num salário maior no futuro. No entanto, no atual cenário do mundo do trabalho – caracterizado por uma tendência mundial de redução dos empregos estáveis, aumento de trabalhadores em regime de tempo parcial e de trabalhos assalariados temporários –, conter o uso repetido do seguro e as fraudes como as que foram supracitadas não são as únicas dificuldades para o Ministério do Trabalho enfrentar no âmbito do PSD.

O terceiro desafio a ser evidenciado é o pleno desenvolvimento da integração dos três componentes do programa, ou seja, interligar o auxílio financeiro, a intermediação e a qualificação profissional. De forma apenas exemplificativa, podem-se citar vários fatores

capazes de interferir na integração do PSD, tais como: (i) desconhecimento por parte dos usuários sobre os serviços realizados pela rede de atendimento do Sine e que podem ser acessados por meio do Portal Mais Emprego; (ii) falta de informações por parte dos usuários acerca da execução do programa; (iii) ausência de qualificação profissional e baixa qualidade no atendimento dos agentes públicos envolvidos com o PSD; (iv) desequilíbrio de investimento financeiro entre os três eixos do programa; (v) baixa interatividade entre o Ministério do Trabalho e demais atores envolvidos com a execução do programa nas esferas estaduais e municipais; (vi) distanciamento entre a rede de atendimento do Sine e as empresas privadas.

Alguns desses fatores críticos foram identificados por ocasião da avaliação externa do PSD realizada pela Universidade de Brasília (UNB) e pela equipe da Universidade Federal do Ceará (UFC) responsável pelo SMA, que observaram que o programa “[...] ainda não conseguiu consolidar as estratégias de integração previstas [...]” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 152), conforme se pode verificar nos capítulos 5 e 6 desta pesquisa.

Em ambos os trabalhos, os avaliadores recomendaram que é necessário melhorar a comunicação dos serviços prestados pelo Sine aos usuários, pois consideram que “[...] há uma discrepância entre os serviços oferecidos pelo posto e conhecimento dos serviços, por parte dos usuários” (MARQUES et al., 2016, p. 114).

Sabe-se que a habilitação do Seguro-Desemprego já está em vigor no Portal Mais Emprego, estando a concessão do benefício condicionada a uma busca prévia por cursos de qualificação compatíveis com o perfil do trabalhador requerente. No entanto, essa informação ficou muito restrita aos trabalhadores que compareceram aos postos para solicitar o seguro, deixando evidente a necessidade de uma maior divulgação acerca das possibilidades oferecidas pelo Portal. Com efeito, os usuários também não têm uma visão completa e sistêmica da execução do programa, porque, ao buscarem o benefício do Seguro-Desemprego, não percebem a articulação entre o pagamento do auxílio financeiro e a intermediação e a qualificação profissional.

A par disso, há uma indispensabilidade quanto a dar mais atenção à qualidade do atendimento. O preparo dos atendentes nos postos é um elemento imprescindível para assegurar a qualidade do atendimento, não obstante o que se observou é que há uma discrepância no perfil desses sujeitos, aspecto que pode comprometer a prestação dos serviços públicos. Por exemplo, nos dados apresentados pelo monitoramento dos postos do Sine, em

2013 e 2014, “[...] 85% dos postos visitados nos dois anos não possuem funcionários treinados para atendimento em Libras” (MARQUES et al., 2016, p. 79).

Assim, defende-se um quadro de pessoal mais qualificado, desde os servidores públicos federais lotados e com exercício no Ministério do Trabalho até os agentes públicos que atuam nos órgãos executores das esferas estaduais e municipais. A capacitação desses atores deve ser parte interativa da política, de forma sistemática e continuada.

Além de recursos humanos bem preparados, para que o programa possa ser efetivado com base na integração de seus serviços, deve-se dispor de outros recursos organizacionais, sobretudo financeiros, compatíveis com os objetivos almejados. À vista disso, uma das principais críticas feitas ao programa tem relação com a dotação orçamentária para o PSD, que não destina um aporte financeiro compatível e equilibrado entre os três eixos que o compõem, já que o Seguro-Desemprego é visto de forma distinta dos demais, até mesmo recebendo mais recursos do que as políticas ativas (IMO e QD), que não recebem os recursos necessários para atuar de forma apropriada e efetiva. Ocorre que essa diferenciação de investimentos privilegia uma parcela do público em termos de atendimento de serviços públicos, podendo provocar um rompimento do princípio da integralidade do programa.

No âmbito da integração do processo de gestão do PSD e também relacionado à essa questão orçamentária, há de se repensar o elemento que se refere à descentralização de serviços. Nessa situação, a execução da IMO foi estabelecida por meio de convênios com entes estaduais e municipais e tem, nos instrumentos de avaliação de desempenho dos convenentes, seu ponto crítico na perspectiva da gestão da política, uma vez que a *performance* dos convenentes nos critérios tomados para a avaliação (indicadores de desempenho) condiciona a renovação dos convênios e o pagamento de recursos para a execução da intermediação pelos estados e municípios. Por consequência da incerteza da transferência e do volume de recursos financeiros, em função da operacionalização do sistema de convênios, pode ficar comprometida a continuidade e a qualidade das atividades e, conseqüentemente, a integração do programa.

Apesar da adoção desse modelo descentralizado de execução do PSD, o Ministério do Trabalho ainda não desenvolveu mecanismos capazes de viabilizar uma maior interatividade entre as instituições das esferas estaduais e municipais. Existem problemas de ordem operacional, de comunicação, de padronização das condições de atendimento e de definição dos papéis de cada agente. Há uma falta de entrosamento entre as equipes das

instâncias, imposta pelo baixo conhecimento sobre o trabalho realizado pelo outro agente executor, o que gera uma desarticulação e descompromisso com a integração das ações.

Outro elemento que pode interferir na integração do programa refere-se à relação da rede de atendimento do Sine com os empregadores. Os resultados do monitoramento e avaliação nos postos do Sine, no período de 2013 e 2014, mostram que “[...] a maioria dos postos não realiza parcerias com outros atores relacionados ao mundo do trabalho. [...] Observa-se que apenas 30% dos postos visitados nos dois anos, aproximadamente, possuem parceria com empresas” (MARQUES et al., 2016, p. 23).

Verifica-se, portanto, que a gestão da rede de atendimento do PSD ainda não firmou uma cultura institucional nesse sentido. Apesar disso, pode-se afirmar que a falta de parcerias se traduz em barreiras para melhorar a efetividade da IMO. Ora, são os empregadores que oferecem empregos e, nesse caso, se a intermediação supõe exatamente fazer a conexão entre a oferta e a procura de ocupações, pressupõe-se que a existência de parcerias com empresas aumenta muito as possibilidades de colocação do trabalhador no mercado de trabalho, mediante a captação de vagas. Aproximar-se das empresas significa também atender melhor às demandas e necessidades do setor produtivo.

Um quarto e último desafio a ser abordado se refere à imprescindibilidade de se consolidar o SMA do PSD institucionalizado no âmbito do Ministério do Trabalho, orientado para resultados do Seguro-Desemprego, com a função de acompanhar a evolução da eficiência, eficácia e efetividade do programa, com a flexibilidade necessária para acompanhar as mudanças em relação aos objetivos do programa e, conseqüentemente, constituir-se numa valiosa contribuição para os formuladores da política pública.

As análises a respeito das fases de implantação, desafios e perspectivas para institucionalização do SMA do PSD serão objeto de estudo nos capítulos 6 e 7 deste trabalho.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE INVESTIGAÇÃO

“É imprescindível trabalhar com rigor, com método, para assegurar a si e aos demais que os resultados da pesquisa serão confiáveis, válidos.”

(Christian Laville)

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados pelo pesquisador no desenvolvimento da pesquisa. Na primeira seção, é caracterizada a tipologia da pesquisa, que se valeu de fontes bibliográficas para o embasamento teórico e exploração do tema, bem como de documentos os quais se constituíram como as principais fontes de coleta de dados. Outrossim, adotou-se o estudo de caso com o objetivo de investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, ou seja, para se definir e considerar com mais clareza o processo em curso do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), como fenômeno complexo e de intervenção no Programa Seguro-Desemprego (PSD). Na segunda seção, aponta-se o desenho da pesquisa, descrevendo os caminhos percorridos para se alcançar cada um dos objetivos específicos. Na terceira seção, explicitam-se os procedimentos utilizados na análise de dados, por meio da análise de conteúdo, que se situa em um delineamento mais amplo da teoria da comunicação e tem como ponto de partida a mensagem. Nessa seção, são apresentadas as inferências captadas com a análise dos documentos e dispositivos legais que norteiam e regulamentam a implementação do SMA nas suas diferentes fases, a partir dos objetivos específicos desta pesquisa.

4.1 O enfoque da pesquisa

Esta pesquisa se deu mediante uma abordagem qualitativa. Para Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998), as pesquisas qualitativas partem do pressuposto de que as pessoas agem em função de suas crenças, percepções, sentimentos e valores, e que seu comportamento tem sempre um sentido, um significado que não se dá a conhecer de imediato, precisando ser desvelado. De acordo com Minayo (2005, p. 82):

Os modelos teóricos de investigação qualitativa são, historicamente: estudos compreensivos usando o desenho de tipo-ideal; estudos de cunho fenomenológico;

estudos etnometodológico; estudos interacionistas simbólicos; estudos de cunho hermenêutico-diáletico; estudos de pesquisa-ação e pesquisa participativa.

Dentre as diversas técnicas que podem ser avocadas numa pesquisa qualitativa que permitem conhecer e refletir acerca de uma certa realidade, buscou-se definir qual a mais adequada para se aplicar à proposta de investigar a atuação de SMA de programas e políticas públicas na produção de informações para atender às demandas da gestão e para contribuir com o aprimoramento da execução de suas ações.

Considerando, portanto, o referido objetivo deste estudo, o tipo de pesquisa selecionado foi o estudo de caso do PSD, pois, nessa abordagem, parte-se de um objeto bem delimitado, o qual tem um interesse singular para o pesquisador. Segundo Minayo (2005, p. 93, grifos da autora), “Estudo de caso é uma estratégia de investigação qualitativa para aprofundar *o como* e *o porquê* de alguma situação ou episódio, frente à qual o avaliador tem pouco controle”. Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 539, grifo dos autores):

O foco de um estudo de caso é o próprio caso. Esse tipo de abordagem é particularmente indicado na avaliação quando há necessidade de apresentar informações em profundidade sobre a *unidade*, ou caso em pauta, e não de generalizar para uma população maior. Com estudos de caso, a possibilidade de generalizar não é obtida por meio de validade científica externa, e sim através de uma ‘generalização naturalista’ lógica. A meta é criar ‘descrições substantivas’ ou uma compreensão total, completa, de caso para ajudar os outros a entender e julgar seu valor e o contexto dentro do qual tem operado.

Aqui, a proposta foi dar ênfase ao estudo em profundidade do SMA do PSD – que se diferencia de outros programas sociais quanto ao grau de consolidação institucional, montante de recursos públicos aplicados e pessoas beneficiadas –, constituindo-se em uma análise bem delimitada, com objetivos específicos bem definidos, que estão concentrados em analisar as diferentes fases de implantação e atuação do SMA. São eles:

- Analisar as características do estudo realizado pela Universidade de Brasília (UNB);
- Descrever as especificidades constituintes da elaboração da proposta do SMA pela Universidade Federal do Ceará (UFC);
- Analisar a implementação do SMA do PSD pela UFC;
- Descrever metodologias e ações desenvolvidas pelo SMA;
- Analisar as informações produzidas pelo SMA na elaboração de um modelo de gestão de bases e geração de indicadores;
- Discutir os desafios e perspectivas para a institucionalização do SMA na gestão do PSD.

Lüdke e André (1986, p. 17) lecionam que: “[...] quando queremos estudar algo singular, que tenha valor em si mesmo, devemos escolher o estudo de caso”. Ressalte-se que o presente estudo de caso não tem a intenção de promover uma meta-avaliação (a avaliação da avaliação), apesar de se ter a finalidade de discutir aspectos relacionados à dimensão da avaliação externa do PSD realizada, a partir da análise de seus planos, estudos e relatórios, cujos resultados podem ser usados para melhorar as próximas etapas do sistema de monitoramento e avaliação do PSD.

Para Yin (2001, p. 21):

[...] o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos de fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Não surpreendentemente, o estudo de caso vem sendo uma estratégia comum de pesquisa na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, no trabalho social e no planejamento.

Ainda consoante esse autor:

[...] o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – tais como: ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores. (YIN, 2001, p. 21).

Lüdke e André (1986) destacam três fases de desenvolvimento do estudo de caso: a de exploração, a de delimitação do estudo e a de análise e elaboração do relatório. Sobre a primeira fase, os autores definem que:

O estudo de caso começa como um plano muito incipiente, que vai se delineando mais claramente à medida que o estudo se desenvolve. [...] É o momento de especificar as questões ou pontos críticos, de estabelecer os contatos iniciais para entrada em campo, de localizar os informantes e as fontes de dados necessárias para o estudo. Essa visão de abertura para a realidade tentando captá-la como ela é realmente, e não como se quereria que fosse, deve existir não só nessa fase, mas no decorrer de todo o trabalho, já que a finalidade do estudo de caso é retratar uma unidade de ação. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 21-22).

No presente estudo, a fase exploratória teve origem no contato do pesquisador com os relatórios da Avaliação Externa do PSD realizada pela UNB e com o Termo de Cooperação firmado, em 2010, entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a UFC, bem como no exame da literatura concernente à avaliação de programas.

A segunda fase do estudo de caso diz respeito à delimitação do estudo, que foi o interesse em investigar o processo de implantação e a atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego proposto e implementado pela UFC na geração de informações articuladas com a gestão do programa.

Segundo Lüdke e André (1986, p. 22):

Uma vez identificados os elementos-chave e os contornos aproximados do problema, o pesquisador pode proceder à coleta sistemática de informações, utilizando instrumentos mais ou menos estruturados, técnicas mais ou menos variadas, sua escolha sendo determinada pelas características próprias do objeto estudado.

Já na terceira fase, pertinente à análise sistemática e à elaboração do relatório, “[...] surge a necessidade de juntar a informação, analisá-la e torná-la disponível aos informantes para que manifestem suas reações sobre a relevância e a acuidade do que é relatado” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 22). Nessa fase, o pesquisador, tendo uma ideia das possíveis direções teóricas do estudo, parte para classificação e organização dos dados. A análise objetiva e criteriosa dos dados e informações obtidas, com vistas à produção de inferências, tem no referencial teórico do estudo a base de conceitos e o conteúdo necessário para isso. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica foi elemento essencial para ultrapassar a mera descrição e acrescentar outros aspectos à discussão já existente sobre o assunto focalizado.

A principal finalidade da pesquisa bibliográfica é levar o(a) pesquisador(a) a entrar em contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo. O mais importante para quem faz opção por uma pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente de domínio científico. (OLIVEIRA, 2010, p. 69).

Outra importante fonte de pesquisa adotada foi a documental, que “[...] caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação” (OLIVEIRA, 2010, p. 69). É importante salientar que a pesquisa documental requer uma análise cuidadosa por parte do pesquisador, exatamente pelo fato de os documentos ainda não terem recebido a contribuição de diferentes autores sobre o assunto.

No quadro abaixo, apresentam-se as descrições das ações realizadas em cada fase do presente estudo de caso do SMA do PSD.

Quadro 3 – Fases do estudo de caso do SMA do PSD

Fases	Ações
1. Exploratória	Análise dos relatórios da Avaliação Externa do PSD realizada pela UNB e com o Termo de Cooperação firmado, em 2010, entre o MTE e a UFC, bem como da literatura concernente à avaliação de programas.
2. Delimitação do estudo	Definição do escopo do trabalho em investigar o processo de implantação e a atuação do SMA do PSD proposto e implementado pela UFC na geração de informações articuladas com a gestão do programa.
3. Análise e elaboração do relatório	Pesquisa bibliográfica e documental, classificação e organização e análise dos dados, com vistas à produção de inferências.

Fonte: Elaboração própria (2016).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) destacam que, por intermédio do estudo de caso, o pesquisador pode considerar dados e informações encontrados em documentos e arquivos já existentes. Os autores recomendam levar em conta as informações e dados já existentes por três motivos:

1) O uso das informações existentes pode ser consideravelmente mais efetivo em termos de custos do que a coleta de dados originais; 2) Essas informações são não-reativas, quer dizer, não são alteradas pelo fato de coletá-las ou analisá-las, ao passo que outros métodos de coleta de informações geralmente afetam a pessoa que responde às perguntas e podem influenciar a resposta; e 3) Já existe um número imenso de informações coletadas que não são devidamente utilizadas. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 514).

Nesse sentido, para o estudo aqui proposto, foi relevante o fato de que já existiam informações qualitativas e quantitativas resultantes de procedimentos vinculados à organização dos fenômenos ou da análise documental, cujas fontes de coleta de dados foram os dispositivos legais concernentes ao PSD e relatórios gerados pelo SMA elaborados por avaliadores externos ao Ministério do Trabalho, a partir da sistematização dos dados de diversos procedimentos metodológicos de coleta adotados tanto pelo estudo realizado pela UNB quanto pelo realizado pelo SMA atual.

Dessa última fonte mencionada, foram utilizados como dados da pesquisa os registros relacionados às oficinas de trabalho com a equipe de técnicos do Ministério do Trabalho, ocorridas nos anos de 2013 e 2014, com a finalidade de analisar as informações coletadas durante as visitas de monitoramento e definir a estratégia para a consolidação das informações e elaboração de relatórios. As oficinas ocorreram na sede do Ministério do Trabalho, em Brasília, com a participação das equipes da UFC e do próprio ministério.

As fontes documentais consideradas neste estudo estão organizadas no quadro a seguir.

Quadro 4 – Fontes documentais analisadas

(continua)

Documento	Referência
Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990	Regula o PSD, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências.
Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994	Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências.
Resolução nº 467, de 21 de dezembro de 2005	Estabelece procedimentos relativos à concessão do Seguro-Desemprego.
Relatório do Estudo de Caso sobre Intermediação de Mão de Obra nos estados de Goiás, Alagoas, São Paulo e Paraná, realizado pela UNB (2008)	Apresenta, de maneira sintética e consolidada, o resultado do estudo de caso realizado sobre Intermediação de Mão de Obra nos estados de Goiás, Alagoas, São Paulo e Paraná, realizado pela UNB, em 2008.

Quadro 4 – Fontes documentais analisadas

(conclusão)

Documento	Referência
Relatório Nacional de Análise dos Grupos Focais, realizado pela UNB (2008)	Apresenta o resultado dos grupos focais, realizados com trabalhadores em todas as unidades federativas do Brasil, a fim de compreender a visão dos cidadãos sobre a política de trabalho, emprego e renda no país.
Relatório dos Seminários Regionais de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego, da UNB (2009)	Apresentar um fechamento conceitual, analítico e de validação de todo o processo de avaliação realizado.
Relatório Consolidado de Avaliação Externa do PSD, realizada pela UNB (2010)	Apresenta os resultados da avaliação externa do PSD organizados em três níveis: desenho do programa, sua gestão e sua execução. Além disso, apresenta a metodologia da avaliação e estudos sobre aspectos específicos do PSD.
Proposição do SMA das Ações de Atendimento no Âmbito do PSD, da UFC (2012)	Apresenta os princípios, as diretrizes e os procedimentos para a operacionalização de um sistema capaz de integrar, de forma sistemática, a avaliação e o monitoramento do PSD, em uma perspectiva a longo prazo.
Sumário Executivo do Monitoramento e Avaliação da Rede de Atendimento do Programa Seguro-Desemprego, da UFC (2013)	Apresenta os resultados do monitoramento dos postos da rede de atendimento do PSD e das três avaliações realizadas junto aos usuários do PSD, aos beneficiários do Seguro-Desemprego e aos empregadores usuários do Sistema Nacional de Emprego (Sine), relativos ao período de dezembro de 2012 a agosto de 2013.
Relatório de Gestão das Atividades do SMA, Preparação e Realização da Oficina de Trabalho para Balanço do Funcionamento e das Atividades do SMA-Meta 7/Etapa 5, da UFC (2013)	Apresenta as atividades que atendem à Etapa 5 da Meta 7 do Plano de Trabalho, relativas à Manutenção da Rede Nacional para o Monitoramento do PSD, no período de 25/06/2013 a 20/08/2013.
Relatório de Gestão das Atividades do SMA, Preparação e Realização da Oficina de Trabalho para Balanço do Funcionamento e das Atividades do SMA - Meta 3/Etapa 7, da UFC (2013)	Apresenta as atividades relativas à Gestão das atividades do SMA, no período de 21/8/2013 a 30/9/2013, e a preparação e Realização da Oficina de trabalho para balanço do funcionamento e das atividades do SMA. Ele atende à Etapa 7 da Meta 3 do Plano de Trabalho.
Relatório de Gestão das Atividades do SMA, Preparação e Realização da Oficina de Trabalho para Balanço do Funcionamento e das Atividades do SMA-Meta 6/Etapa 6, da UFC (2014)	Síntese das atividades relativas ao longo do período compreendido entre os dias 30/09/2014 e 21/11/2014.
Sumário Executivo (Preliminar) do Perfil de Atuação dos Postos da Rede de Atendimento do PSD, da UFC (2014)	Síntese dos estudos realizados, durante os períodos de janeiro a dezembro de 2012, de janeiro a dezembro de 2013 e de janeiro a setembro de 2014, sobre a atuação dos postos de atendimento da rede do PSD a partir de indicadores relacionados a cada uma das atividades desenvolvidas no PSD (SD, IMO, QP).
Sumário Executivo do Perfil de Atuação dos Postos da Rede de Atendimento do PSD, da UFC (2014)	Apresenta os resultados relacionados ao perfil de atuação dos postos de atendimento monitorados, durante os períodos de janeiro a dezembro de 2012, de janeiro a dezembro de 2013 e de janeiro a setembro de 2014.
Relatório da Oficina com Técnicos do MTE. Brasília: MTE, da UFC (2014)	Síntese das atividades realizadas na Oficina, em 21/11/2014, com técnicos do MTE, na qual se apresentaram os resultados gerais do monitoramento, nos anos de 2012, 2013 e 2014, e se analisaram os respectivos relatórios.
Relatório Manutenção da Rede Nacional para o Monitoramento do PSD (2014)	Apresenta as atividades relativas à Manutenção da Rede Nacional para o Monitoramento do PSD, no período de 1º/5/2014 a 20/7/2014.
Manual de Uso do Sistema de Gestão de Monitoramento (SGM) (2014)	Apresenta procedimentos e características do Sistema de Gestão de Monitoramento do SMA do PSD.

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

4.2 O desenho da pesquisa

A presente pesquisa é essencialmente qualitativa e suas dimensões analíticas foram construídas – ao longo dos estudos dos referenciais teóricos e das fontes documentais indicadas no quadro 4 – a partir do processo de relacionar cada um dos objetivos específicos ao respectivo método de análise. O desenho que compôs a pesquisa está descrito adiante.

4.2.1 Objetivo 1: Analisar as características dos estudos realizados pela UNB

Esta etapa consistiu em analisar, por meio da metodologia de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011), dados constantes em fontes documentais detalhadas no quadro 4, com o intuito de extrair informações e fazer inferências acerca do primeiro estudo avaliativo promovido pelo MTE em parceria com a UNB. Para isso, levou-se em conta a dinâmica da investigação e de trabalho que integrou a análise dos resultados obtidos com a avaliação externa do programa. As diferentes fases da Análise de Conteúdo organizaram-se em torno dos três polos cronológicos: pré-análise; exploração de material; tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

4.2.2 Objetivo 2: Descrever as especificidades constituintes da elaboração da proposta do SMA pela UFC

Esta fase incidiu em uma descrição acurada e sistematizada sobre o conjunto de especificidades que constituem a elaboração da proposta do SMA pela UFC, com intenção de promover uma compreensão mais qualificada sobre a referida proposta de monitoramento e avaliação. Partiu da análise e recortes dos objetivos fundamentais propostos pela UFC para implementação do SMA do PSD, buscou levantar as informações, identificar os pontos cruciais para o sucesso do sistema e identificar os aspectos críticos.

4.2.3 Objetivo 3: Analisar a implementação do SMA do PSD pela UFC

Este estágio visou, inicialmente, escolher o conjunto de documentos tidos como necessários para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A partir da exploração desse material, foi possível identificar e apresentar a estrutura do SMA, as fases de

desenvolvimento, os aspectos operacionais de trabalho (rotinas de reuniões, oficinas, atividades relacionadas à dimensão do monitoramento e avaliação). O passo seguinte foi a categorização e significação das informações e dados obtidos, para fins de inferências gerais mediante a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011).

4.2.4 Objetivo 4: Descrever metodologias e ações desenvolvidas pelo SMA

Esta etapa demandou investigar os aspectos teóricos e metodológicos adotados pela equipe. Em seguida, procurou-se explorar as atividades de monitoramento e de avaliação. Dentre as ações identificadas, vale destacar que a definição dos objetivos, da construção de roteiros de instrumentos e relatórios de divulgação de resultados decorreu da experiência dos avaliadores, mas contou com a participação de gestores e técnicos responsáveis pela execução do programa. Esse caminho adotado pela equipe foi um diferencial que caracterizou o modelo de SMA desenvolvido pela UFC.

4.2.5 Objetivo 5: Analisar as informações produzidas pelo SMA na elaboração de um modelo de gestão de bases e geração de indicadores

Esta fase, também por intermédio da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011), analisou as bases do modelo de gestão proposto pela UFC. Para atingir esse objetivo, fez-se necessário compreender a metodologia de construção dos dois eixos do sistema: monitoramento e avaliação, incluindo o processo de geração de indicadores abordados pelo SMA do PSD e analisados, principalmente, por métodos quantitativos. O segundo passo consistiu em conhecer o aplicativo do Sistema de Gestão do Monitoramento do SMA do PSD (SGM). É importante destacar que não foi possível explorar totalmente as funções dessa ferramenta informacional, pois as ações do menu são executadas conforme o perfil de acesso ao usuário.

4.2.6 Objetivo 6: Discutir os desafios e as perspectivas para a institucionalização do SMA na gestão do PSD

Este estágio abordou tanto os desafios quanto as perspectivas encontradas no processo de implementação e uso do SMA na gestão do PSD. Nesta fase, buscou-se descrever o impacto referente à implementação do SMA por meio de uma análise reflexiva, bem como

identificar perspectivas geradas pela utilização adequada e eficaz de dados e informações no percurso da retroalimentação do programa. O intento foi visualizar a institucionalização e a importância do SMA como uma ferramenta gerencial de grande relevância para subsidiar a tomada de decisão, com o intuito de garantir a elevação da eficiência, eficácia e efetividade do PSD. Buscou-se também apresentar fragilidades identificadas no tocante à execução do programa, a fim de possibilitar reflexões que contribuam para a melhoria desse sistema na prática das ações de monitoramento e avaliação de forma participativa.

4.3 Procedimentos utilizados na análise de dados

Partindo-se do pressuposto de que não é possível uma leitura neutra e de que toda leitura vincula-se a uma interpretação, de certo modo, pessoal por parte do pesquisador, adotou-se como método de análise dos resultados a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011). Essa decisão foi em virtude de considerar esse método mais adequado para contribuir com a identificação das concepções orientadoras do programa e suas prioridades, expressas tanto nos documentos de sua formulação como nos resultados obtidos pelo SMA e apresentados em vários tipos de relatórios, como detalhado a seguir.

Chizzotti (2006, p. 98) ensina que:

A descodificação de um documento pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele cifradas. A escolha do procedimento mais adequado depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do analisador.

Nesse sentido, para a discussão e análise dos dados, os fundamentos teóricos desta pesquisa qualitativa estão alicerçados no método da Análise de Conteúdo, que vem se mostrando como uma das técnicas de análise mais utilizadas, especialmente nas pesquisas qualitativas, a qual permite realizar a interpretação após a coleta dos dados, bem como compreender criticamente o sentido existente em materiais textuais escritos.

O método da Análise de Conteúdo se constitui de:

[...] um conjunto de técnicas de análises de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. [...] A intenção da análise de conteúdos é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). (BARDIN, 2011, p. 44).

Como afirma Chizzotti (2006, p. 98), “[...] o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as

significações explícitas ou ocultas”. Por meio da Análise de Conteúdo, buscou-se identificar os sentidos do que emerge dos dados. A investigação se deu com foco nos documentos oficiais que regulamentam os procedimentos inerentes ao PSD e nos documentos que o SMA utilizou para aperfeiçoar as análises dos dados oriundos do monitoramento das respectivas ações do programa, conforme apresentado no quadro 2.

Bardin (2011) define três fases da Análise de Conteúdo. A primeira é a pré-análise; a segunda corresponde à exploração do material; e a terceira engloba o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Segundo a autora, **pré-análise** é a fase de organização, em que há a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração dos indicadores que fundamentaram a interpretação final, possibilitando subsídios para a definição das categorias de análise. Ou seja, trata-se da organização propriamente dita por meio de cinco etapas: (i) leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto; (ii) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; (iii) formulação das hipóteses e dos objetivos; (iv) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores mediante recortes de texto nos documentos de análise; e (v) preparação do material, para facilitar a manipulação da análise (BARDIN, 2011).

Para a fase da pré-análise, inicialmente tomou-se como ponto de partida os relatórios gerados pela equipe da UNB responsável pela Avaliação Externa do PSD, realizada nos anos de 2008 e 2009. Nessa fase, incidiu a organização e seleção dos documentos que melhor responderiam aos objetivos da pesquisa, cujos documentos selecionados estão elencados no quadro 2. Concomitantemente à pré-análise dos relatórios supracitados, houve também o estudo da legislação que regula o PSD no Brasil (quadro 2).

Na fase seguinte, foi realizada a **exploração do material**, na qual foram definidas as unidades de análise. Segundo Bardin (2011, p. 131), essa fase “[...] consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas”.

No que tange à **codificação**, esta “[...] corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão” (BARDIN, 2011, p. 133).

Franco (2008, p. 41) destaca que:

Definidos os objetivos da pesquisa, delineados o referencial teórico e conhecido o tipo de material a ser analisado, o pesquisador começa a se defrontar com problemas técnicos. Surge, então, o primeiro desafio ao pesquisador que se utiliza da análise de conteúdo, qual seja: definir Unidades de Análise.

Essas unidades são indispensáveis para a necessária análise e interpretação dos textos a serem decodificados e, principalmente, para se estabelecer a diferença resultante dos conceitos de “significado” e de “sentido”. A diferença que se estabelece entre “significado” e “sentido” é apontada por Franco (2008, p. 13):

O significado de um objeto pode ser absorvido, compreendido e generalizado a partir de suas características definidoras e pelo seu *corpus* de significação. Já o sentido implica a atribuição de um significado pessoal e objetivado que se concretiza na prática social e que se manifesta a partir das Representações Sociais, cognitivas, subjetivas, valorativas e emocionais, necessariamente contextualizadas.

Das fontes documentais listadas no quadro 4, o Relatório Consolidado de Avaliação Externa do PSD (UNB, 2010) foi útil para se definir as unidades de análise, quais sejam: (i) finalidade, (ii) objetivos, (iii) métodos e (iv) produtos, apresentadas nos quadros 4 e 5, este último localizado a seguir.

Quadro 5 – Unidades de análise do estudo realizado pela UNB

Finalidade(s)	Objetivo(s)	Método(s)
Avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos três pilares do PSD, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional e Social	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzir incertezas; - Melhorar a efetividade das ações; - Propiciar a tomada de decisões relevantes. 	Avaliação por triangulação da combinação de métodos quantitativos (pesquisas de opinião) e qualitativos (entrevistas em profundidade, grupos focais e estudo de caso).

Fonte: Elaboração própria (2016).

Para dar conta da finalidade projetada para a Avaliação Externa do PSD e dos objetivos estabelecidos, a UNB se utilizou de uma metodologia evidenciada pela heterogeneidade de fontes de dados e pela utilização de diferentes técnicas de pesquisa, qualitativas e quantitativas. A combinação das diversas técnicas colaborou para uma compreensão mais global do programa e para apresentar resultados mais completos.

O resultado final desse estudo são os produtos relacionados no quadro à frente, que incluem relatórios sobre as percepções de gestores do programa, empregadores cadastrados no Sine e beneficiários dos elementos constitutivos do PSD, quais sejam: o Seguro-Desemprego, a Intermediação de Mão de Obra e a Qualificação Social e Profissional. Além disso, foram gerados relatórios com informações acerca da arquitetura do Sistema de Informações do Seguro-Desemprego, bem como sobre componentes, bases de

dados, fluxos de informações e critérios para serem utilizados pelo Ministério do Trabalho para a operacionalização do Seguro-Desemprego e seus relacionamentos com as ações da Intermediação de Mão de Obra e da Qualificação Profissional.

Quadro 6 – Produtos da Avaliação Externa do PSD realizada pela UNB

Produtos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Relatórios de descrição e diagnóstico da arquitetura do Sistema de Informação do Seguro-Desemprego em seus componentes; 2. Relatórios das entrevistas em profundidade e grupos focais; 3. Relatórios de estudos de caso de especificidades do PSD; 4. Relatórios de pesquisas de opinião em amostras nacionais de clientes (trabalhadores e empregadores) do PSD; 5. Relatório de pesquisa com egressos do Programa Nacional de Qualificação (PNQ) 2007; 6. Relatório com as contribuições dos seis Seminários Regionais de Avaliação Externa do Programa; e, 7. Relatório consolidado apresentando os principais resultados da avaliação externa do PSD, organizados em três níveis: desenho do programa, sua gestão e sua execução.

Fonte: Elaboração própria (2016).

A definição e o estudo dessas quatro unidades de análises contemplam o primeiro objetivo específico da pesquisa: analisar as características do estudo realizado pela UNB. Com o objetivo de facilitar a análise das informações apontadas pelos quadros 5 e 6, procedeu-se à categorização, que consiste:

[...] na operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos. (BARDIN, 2011, p. 147).

As categorias vão possibilitar a riqueza das inferências, que é o procedimento intermediário entre a descrição (a enumeração das características do texto, resumida após um tratamento inicial) e a interpretação (a significação concedida a essas características). Produzir inferências é, pois, a finalidade da análise de conteúdo sobre qualquer um dos elementos básicos do processo de comunicação (a fonte emissora, o processo codificador que resulta em uma mensagem, o recipiente da mensagem e o processo decodificador). Essas categorias, associadas a cada eixo de investigação, estão apresentadas no quadro 8, no capítulo seguinte.

Já as unidades de análise e as respectivas categorias que contemplam os objetivos específicos de analisar a implementação do SMA do PSD pela UFC, bem como as informações produzidas na elaboração do modelo de gestão de bases e geração de indicadores, estão apresentadas a seguir, no quadro 7. No caso, as unidades de análise são: (i) monitoramento do sistema de atendimento do PSD e (ii) avaliação do perfil dos usuários do PSD.

A primeira unidade de análise foi composta de duas categorias relacionadas ao perfil dos postos da rede de atendimento do PSD monitorados quanto à estrutura e gestão e ao perfil dos postos quanto às áreas de atuação do PSD. Já a segunda unidade de análise possui três categorias: percepção dos usuários do Seguro-Desemprego, percepção dos usuários da Intermediação de Mão de Obra (IMO) e percepção dos empregadores usuários do Sine.

Quadro 7 – Unidades e categorias de análises do SMA do PSD e as informações produzidas

(continua)

Unidades de análise	Categorias	Principais informações produzidas
1. Atividades de Monitoramento do SMA do PSD no período de 2013 a 2014	1. Perfil dos postos da rede de atendimento do PSD monitorados, em 2013 e 2014, quanto à estrutura e gestão ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Rede própria possui equipamentos (54%) e instalações físicas (59%) regulares, porém com grandes problemas estruturais em alguns quesitos, tais como: dimensionamento das equipes de atendimento, qualidade e quantidade de equipamentos necessários para oferecer bom atendimento aos usuários, falta de guichê preferencial e falta de infraestrutura para atendimento de usuários portadores de necessidades especiais; - Rede conveniada caracteriza-se por realizar de forma regular as seguintes dimensões: Atendimento (52%), Equipamentos e Sistemas de Informação (62%), Instalações Físicas (53%) e Gestão (60%). Porém, também apresenta grandes problemas estruturais quanto ao local e disponibilidade de equipamentos nos termos do convênio e à falta de infraestrutura para atendimento de usuários portadores de necessidades especiais.
	2. Perfil dos postos da rede de atendimento do PSD monitorados, em 2013 e 2014, quanto às áreas de atuação do PSD	<ul style="list-style-type: none"> - Rede própria executa de forma satisfatória as atividades do Seguro-Desemprego (75%); - No período de 2012 a 2014, a grande maioria dos postos (80%), no Brasil, realizou as atividades relacionadas ao Seguro-Desemprego; - No mesmo período, as atividades de gestão de vagas e IMO tiveram um percentual relativo em torno de 50%, para ambas; - No que se refere à qualificação profissional, o percentual de postos que realizam as atividades pertinentes ficou assim distribuído: em 2012, 26,6%; em 2013, 66,4%; e, em 2014, 70,9%; - Rede conveniada executa de forma satisfatória as atividades do SD (84%), IMO (78%) e, de forma regular, a QP (65%).
2. Atividades de Avaliação do SMA do PSD no período de 2013 a 2014	1. Perfil dos usuários do Seguro-Desemprego	<ul style="list-style-type: none"> - De acordo com os dados do SMA, verifica-se que foram entrevistados, em 2013 e 2014, 10.965 beneficiários no total (58,9% homens e 41,1% mulheres). O principal motivo de os beneficiários do Seguro-Desemprego procurarem uma unidade de atendimento do PSD foi a busca de informação para receber o referido benefício.

²⁵ Para compreender a rede de atendimento, foram definidos percentuais de referencial de desempenho nos níveis de execução, os quais foram estabelecidos nas oficinas realizadas com os gestores e técnicos do MTE. “Três grupos de desempenho foram definidos: os percentuais de execução abaixo de 40% denotam uma atenção especial, sendo considerados de *baixa execução*; os percentuais entre 40% e 70% denotam uma condição de *execução regular* e acima de 70%, uma condição de *execução satisfatória*” (UFC, 2013c, p. 3).

Quadro 7 – Unidades e Categorias de Análises do SMA do PSD e as Informações Produzidas

(conclusão)

Unidades de análise	Categorias	Principais informações produzidas
2. Atividades de Avaliação do SMA do PSD no período de 2013 a 2014	1. Perfil dos usuários do Seguro-Desemprego	<ul style="list-style-type: none"> - Os solteiros representam a maioria dos beneficiários que foram entrevistados na pesquisa, cujo percentual, em 2013 e 2014, ultrapassou 51%; - A média de idade foi de 30 e 31 anos, respectivamente, em 2013 e 2014; - Dentre os pesquisados, a maioria (32,3%) possui faixa de renda familiar entre 1 e 2 salários mínimos nos dois anos da avaliação e 16,1% não possuem renda familiar; - 55,8% dos respondentes informaram que viviam com no máximo 3 pessoas em casa; - 47,0% declararam-se pardos em 2013 e 46,6% em 2014. Em 2013 e 2014, respectivamente, 33,5% e 35,3% declararam-se brancos, enquanto 15% se declararam negros, nos dois anos.
	2. Perfil dos usuários da IMO	<ul style="list-style-type: none"> - Durante os dois anos, foram avaliados 10.857 usuários e, desse total, houve um pouco mais de homens entrevistados (51% em 2013 e 54,60% em 2014); 60% deles possuem pelo menos o ensino médio completo; - A média de idade de todos os entrevistados foi de 31 anos; - Quanto à renda familiar, os maiores percentuais dos entrevistados (35,0% em 2013 e 37,1% em 2014) se encontram com faixa de renda entre um e dois salários mínimos. Mas 11,2% dos entrevistados em 2013 e 12,8% em 2014 declararam não possuir renda nenhuma; - A maioria dos entrevistados (56,0% em 2013 e 57,0% em 2014) vive com, no máximo, três pessoas na mesma casa; - No que se refere à raça ou cor, 49,2% e 47,2% em 2013 e 2014, respectivamente, declararam-se pardos, 31,2% e 35,4% declararam-se brancos, em 2013 e 2014, respectivamente, enquanto os que se declaram negros foram 16,3% em 2013 e 15,1% em 2014.
	3. Perfil dos empregadores usuários do Sine	<ul style="list-style-type: none"> - Foram entrevistados 2.108 empregadores, dos quais 52,1% eram da Região Sudeste, onde se encontrava a maior quantidade de empresas. Em seguida, vinham a Região Sul, com 18,8%; a Nordeste, com 15,7%; a Centro-Oeste, com 8,6%; e a Norte, com 4,7%; - O maior percentual (53,5% em 2014 e 42,0% em 2013) de empregadores avaliados correspondia a microempresas. As pequenas empresas representaram 30,3% em 2013 e 27,0% em 2014; as médias responderam por 16,1% em 2013 e 13,1% em 2014; já as grandes, 11,5% em 2013 e 6,4% em 2014; - Os setores da economia que mais se utilizaram do Sine para IMO foram os de serviços (49,3% em 2013 e 43,3% em 2014) e de comércio (37,9% em 2013 e 40,6% em 2014). Os empregadores da indústria corresponderam aos percentuais de 12,9% e 13,9%, em 2013 e 2014, respectivamente. A agricultura representou 0,4% e outros setores, 0,8% nos referidos dois anos.

Fonte: Elaboração própria (2016).

As análises estão organizadas no capítulo a seguir seguindo uma lógica que compreende quatro etapas da implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego. São elas:

- Análise das características da Avaliação Externa do PSD realizada pela UNB;
- Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego proposto pela UFC;
- Metodologias e ações desenvolvidas pelo SMA;
- Modelo de gestão implantado pelo SMA na dimensão do monitoramento.

5 ANÁLISE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO REALIZADA PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

“A competente análise de um programa torna mais evidente, para a sociedade, a aplicação de seus recursos, evitando ou denunciando desperdícios.”

(Maria Cecília de Souza Minayo)

Neste capítulo, são abalizados os dados da pesquisa numa dimensão descritiva e interpretativa em relação às técnicas e aos resultados encontrados pela Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego (PSD) realizada pela Universidade de Brasília (UNB), os quais estão sintetizados em um quadro-síntese.

5.1 Análise das características da 1ª fase da avaliação externa do PSD realizada pela UNB

Desde a implantação do Seguro-Desemprego no Brasil, em 1986, a primeira avaliação externa do PSD foi a realizada pela UNB, que se originou de uma solicitação feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), cuja finalidade foi “[...] a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos três pilares do PSD: Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional e Social” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 29). Portanto, os critérios básicos definidos pela UNB para avaliar o PSD foram: eficiência, eficácia e efetividade dos três componentes do programa. Ressalte-se que, apesar da autonomia entre eles, eficiência e eficácia são conceitos interdependentes.

A eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados. Refere-se à otimização dos recursos utilizados, funcionando como causa elucidativa do resultado que se busca avaliar. (BELLONI, 2000, p. 62).

A razão principal de se solucionar um problema social por meio de uma política, programa ou projeto é produzir mudanças positivas na realidade de um determinado número de pessoas. Assim, operacionalmente, Cohen e Franco (2012, p. 102) definem eficácia como sendo “[...] o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”.

Observe-se que, nas definições apresentadas, os fatores meta e tempo são base para se definir formalmente a eficácia, que, “[...] em função do resultado esperado, têm a possibilidade de maximizar a eficiência e se concretiza quando precedida por esta última, que, se não for levada a seu limite de aprofundamento, não é condição suficiente para atingir-se a eficácia” (BELLONI, 2000, p. 62). Nessa esteira, pode-se concluir que a eficiência e a eficácia correlacionam atividades e resultados que podem e devem medir o grau de racionalidade de recursos a serem aplicados nas ações públicas.

A efetividade se constitui na relação entre os resultados e objetivos traçados. É um termo que se usa frequentemente para expressar o resultado concreto dos fins, objetivos e metas desejados. Segundo Cohen e Franco (2012, p. 107):

A efetividade tem duas dimensões em função dos fins perseguidos pelo projeto. É a medida do impacto ou o grau de alcance dos objetivos. A distinção entre as duas dimensões permite realizar a análise custo-efetividade (ACE). A ACE tem por finalidade determinar o grau de eficácia e eficiência relativo de distintas alternativas de um mesmo projeto ou de diferentes projetos que perseguem os mesmos objetivos.

Desse modo, a proposta da UNB delineou esses três aspectos como suas principais características de análise. Assim, estabeleceu como objetivos gerais do Projeto de Avaliação Externa do PSD: “[...] reduzir incertezas, melhorar a efetividade das ações e propiciar a tomada de decisões relevantes” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 57). Para dar conta desses objetivos, o Termo de Referência firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a UNB, para atender à demanda do Codefat, estabeleceu uma série de procedimentos, incluindo diversas etapas, tais como:

[...] a realização de estudos preliminares sobre as políticas e programas de trabalho e emprego e seu contexto socioeconômico; um estudo-piloto em uma unidade da federação; a proposição de uma metodologia de avaliação que contemplasse as demandas do TR; e uma avaliação propriamente dita com representação de todo o País. (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 29).

Compreende-se que, num projeto de avaliação de programas, a harmonização entre a finalidade e objetivos e o rigor metodológico são elementos que dão suporte para o valor consistente e legítimo dos produtos e resultados encontrados.

Houve a realização de uma pesquisa documental, envolvendo a análise de vários dispositivos normativos (leis, decretos, resoluções, portarias, etc.), de Convênios do Plano Nacional de Qualificação (2007), das propostas de cursos de qualificação profissional, dentre outros documentos, o que permitiu identificar objetivos e diretrizes do PSD, bem como analisar a arquitetura do Sistema de Informações, cujas rotinas são pertinentes ao Sistema de

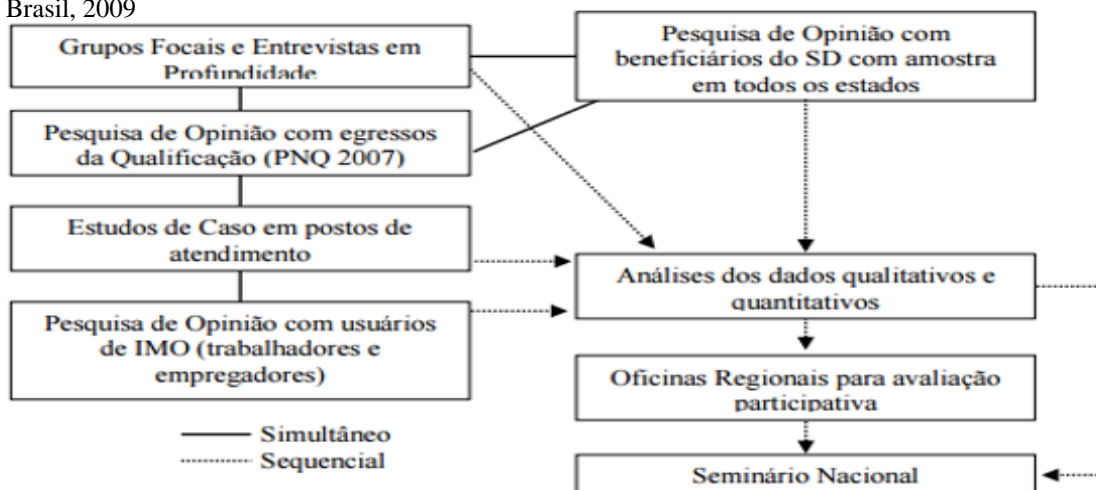
Acompanhamento Estatístico-Gerencial do Seguro-Desemprego (Saeg) e da base de gestão do Ministério do Trabalho, além de outras bases de dados, como o Sistema de Gestão de Ações de Emprego (Sigae), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

A metodologia do Projeto de Avaliação Externa do PSD caracterizou-se ainda pelo uso de outras fontes, com coletas de dados ocorrendo de forma simultânea e sequencial e pela combinação de técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas, o que contribuiu para o entendimento mais completo dos resultados. No desenho da pesquisa, a análise da eficiência, eficácia e efetividade do PSD foi feita tendo como base o princípio da triangulação, que foi adotado por ser considerado adequado aos objetivos da avaliação externa do PSD.

Na visão de Minayo (2005, p. 29), triangulação significa: “[...] a combinação e o cruzamento de múltiplos pontos de vista; a tarefa conjunta de pesquisadores com formação diferenciada; a visão de vários informantes e o emprego de uma variedade de técnicas de coletas de dados que acompanha o trabalho de investigação”. Ressalte-se que “[...] a triangulação não é um método em si. É uma estratégia de pesquisa que se apóia em métodos científicos testados e consagrados, servindo e adequando-se a determinadas realidades, com fundamentos interdisciplinares” (MINAYO, 2005, p. 71).

No caso da avaliação realizada pela UNB, houve o cruzamento e a combinação dos resultados obtidos com a utilização de técnicas de pesquisa quantitativas e qualitativas, envolvendo diferentes fontes (documentais, sistemas de informação, agentes e sujeitos envolvidos), para a discussão e interpretação dos resultados da pesquisa, conforme se observa na figura abaixo:

Figura 9 – Principais etapas de coleta e análise de dados do Projeto de Avaliação Externa do PSD, Brasil, 2009



Fonte: Relatório consolidado de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego (2010).

Foram realizadas pesquisas de opinião – técnica quantitativa – na qual foram aplicados 26 mil questionários aos desempregados habilitados no Seguro-Desemprego, aos usuários (trabalhadores e empregadores) da Intermediação de Mão de Obra (IMO) e aos egressos de cursos de qualificação profissional. Além disso, foram aplicadas técnicas qualitativas, como entrevistas em profundidade junto aos atores com funções estratégicas para o programa²⁶, com o objetivo de ouvir as avaliações acerca dos processos e resultados do PSD nos estados e na região, com base nas experiências e percepções desses atores quanto aos três elementos integrantes do programa.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) destacam que as entrevistas durante o início do processo de avaliação podem ter valor incalculável para esclarecer as perspectivas e preocupações dos interessados. No caso do Projeto de Avaliação Externa do PSD, a entrevista em profundidade consistiu em obter informações de interesse, na qual o pesquisador formulou perguntas com objetivos definidos, dentro de um processo de interação com os respondentes. A técnica da entrevista em profundidade permitiu que se identificassem as relações entre instituições e atores, além de orientar outras fases da pesquisa, coletando dados para um maior aprofundamento posterior.

Ainda foram realizados pelos avaliadores externos 80 grupos focais, ao longo dos anos de 2008 e 2009, nas capitais dos estados e no Distrito Federal, envolvendo mais de 600 participantes. Todos eram beneficiários de algum dos serviços do PSD – Seguro-Desemprego, Qualificação Social e Profissional e IMO – e foram selecionados a partir de sorteio nos cadastros fornecidos pelo MTE.

Grupo focal é uma técnica de pesquisa qualitativa que se realiza, basicamente, pela discussão de temas por indivíduos dispostos em grupo. A metodologia propõe uma interação entre os membros do grupo, baseadas em tópicos propostos pelo pesquisador, que tipicamente assume o papel de moderador. Os temas em geral seguem um roteiro, mas não se restringem às questões propostas ou às respostas dos entrevistados. O principal objetivo dessa técnica é utilizar as interações do grupo para produzir dados e percepções distintas, os quais seriam menos acessíveis sem tal interação. (UNB, 2008b, p. 4).

O grupo focal é uma técnica qualitativa apropriada para produzir dados em questões que expressam divergência ou convergência de opiniões. “São como uma entrevista

²⁶ Esses atores foram indicados pelo MTE, em Brasília, considerando suas funções e o nível de representatividade. Os sujeitos da análise foram, pois, as instituições executoras dos três eixos do PSD, por meio de seus representantes: superintendentes regionais do trabalho e emprego de cada estado, acompanhados do técnico responsável pelo Seguro-Desemprego; secretários estaduais responsáveis pela gestão da política de emprego e renda, acompanhados pelo coordenador do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e por um técnico responsável pela qualificação profissional; representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Emprego e Renda, com pelo menos um representante de cada bancada de empregadores e trabalhadores e de governo com assento nas Comissões Estaduais de Emprego.

no sentido de envolver interações diretas; mas baseiam-se num processo coletivo” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 523).

No contexto do desenho da pesquisa de avaliação externa do PSD, os grupos focais foram utilizados para auxiliar na interpretação de resultados da pesquisa quantitativa e não se basearam na lógica inferencial. O princípio fundamental foi o da exaustão, a repetição dos grupos até que as opiniões e percepções dos participantes começassem a se repetir e não houvesse novas contribuições. Portanto, seus resultados não foram representativos de populações e, portanto, não puderam ser generalizados.

Outrossim, foram empreendidos três estudos de caso, que são apresentados em relatórios distintos. Um deles trata do caso do Seguro-Defeso realizado em Abaetetuba, Pará. Outro trata do estudo de caso de postos de IMO em Goiás, Alagoas, São Paulo e Paraná; e o terceiro trata das experiências do Plano Setorial de Qualificação (Planseq)²⁷.

Na parte final do processo de Avaliação Externa do PSD, a UNB, por intermédio do Centro de Pesquisas Sociais Aplicadas (DataUNB), promoveu uma série de Seminários Regionais, sendo conduzidos em formato de oficinas, que fizeram parte da estratégia qualitativa de avaliação. Os objetivos dos seminários foram:

- (i) socializar resultados obtidos; (ii) incentivar e intensificar a participação dos agentes executores do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; (iii) compartilhar e fortalecer as experiências dos agentes executores do SPE nas distintas UFs do país e; (iv) colher subsídios para o aprimoramento do Programa do Seguro-Desemprego. (UNB, 2009b, p. 3).

Os participantes dos Seminários foram definidos segundo o critério de já terem sido entrevistados na fase de entrevistas em profundidade e a metodologia foi de oficinas participativas, a fim de não apenas ouvir relatos dos participantes, mas recomendações que contribuíssem para o aprimoramento do Sistema Público de Emprego.

Numa última etapa do Projeto, foram apresentados os resultados da avaliação externa num Seminário Nacional, realizado em dezembro de 2009, que contou com a participação de representantes do Governo Federal, organizações sindicais, governos estaduais, institutos de pesquisa e órgãos de controle.

Quando se trata de avaliação de programas que atuam por processos de intervenção sociais, como é o caso do PSD, a comunicação dos resultados merece atenção.

²⁷ O Planseq, juntamente com o Plano Territorial de Qualificação (Planteq), integrava o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Os Planseqs eram projetos de qualificação profissional de caráter complementar aos Planteqs, isto é, cujo atendimento não tinha sido possível nos planejamentos dos Planteqs. Por isso, tratava-se de um instrumento associado aos Planteqs, mas orientado ao atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, as quais eram identificadas a partir de iniciativas governamentais ou sociais.

“Se possível, é importante ter a parceria dos atores que estão sendo avaliados em uma discussão preliminar dos achados da pesquisa” (MINAYO, 2005, p. 45). Esse diálogo, durante e ao final do trabalho, é necessário para compartilhar informações que permitam corrigir e potencializar ações. Contudo, como destaca Minayo (2005, p. 45):

Não se trata aqui de fazer concessões ou de negociar informações que poderiam mudar resultados indesejados para a instituição ou para os envolvidos. O aspecto ético da pesquisa precisa prevalecer sobre interesses corporativos, preservando-se um diálogo franco sobre os limites da intervenção social, sobre seus aspectos críticos e também sobre suas potencialidades.

Para se chegar aos resultados, a UNB adotou – nas pesquisas qualitativas – a Análise de Conteúdo como o método para se trabalhar as informações colhidas, porque tem como base a palavra, permitindo, de forma prática e objetiva, produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicável ao seu contexto social. Já em relação à pesquisa quantitativa, a análise de dados foi feita por métodos descritivos, que demonstraram os resultados agregados uni e multivariados.

Nos projetos de avaliação de programas e políticas públicas em especial, uma grande preocupação ao combinar métodos qualitativos e quantitativos é como sintetizar os resultados dessas duas abordagens. Inclusive, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 541) chamam a atenção para o fato de que “[...] há certa discordância sobre a possibilidade de esses resultados de métodos qualitativos e quantitativos serem sintetizados”. Para esclarecer essa afirmativa, Kilder e Fine (1987 apud WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 541) dizem:

[...] que a triangulação e a síntese podem ser feitas entre métodos quantitativos e o que eles chamam de medidas qualitativas do ‘q minúsculo’ (isto é, perguntas sem respostas certa de um questionário) porque a abordagem dedutiva desses dois métodos é provavelmente a mesma. No entanto, dizem que a triangulação entre método quantitativo e o ‘Q maiúsculo’ é muito mais difícil. A abordagem qualitativa do Q maiúsculo é ‘trabalho de campo, observação participante ou etnografia; consiste numa série de questões em transformação constante e sem proposta estruturada’ (p. 59). É indutiva e, por isso mesmo, de natureza diferente da pesquisa qualitativa.

De fato, chegar à síntese dos resultados de uma pesquisa que se utiliza de métodos qualitativo e quantitativo é muito difícil, pois, a princípio, eles estão voltados para finalidades diferentes. A principal finalidade do primeiro método é a exploração, enquanto a do segundo é a confirmação. Entretanto, embora existam tais diferenças e complexidades no uso dos métodos mistos, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) destacam que, numa avaliação de programa, os dois métodos podem ser combinados e oferecem uma excelente oportunidade de

o avaliador se familiarizar melhor com o programa e que os resultados podem ser sintetizados ou triangularizados.

Seguindo essa linha de pensamento, pode-se concluir que a equipe de avaliadores da DataUNB, com a participação de professores de outras instituições de ensino superior do país, desenvolveu acertadamente a metodologia, cujo ponto forte foi exatamente o princípio da triangulação de dados, fazendo uso de métodos mistos em sequência e utilizando interativamente medidas quantitativas para aferir resultados e medidas qualitativas para descrever as peculiaridades do PSD.

Tais resultados estão dispostos no Relatório Consolidado, que foi organizado em capítulos que mostram o desenho do Programa, sua gestão e sua execução, a metodologia da avaliação e estudos sobre aspectos específicos do PSD, bem como em outros produtos apresentados pela equipe de avaliadores: arquitetura do Sistema de Informação do PSD²⁸; relatórios com as contribuições das oficinas regionais; relatórios de análise de entrevistas em profundidade e de grupos focais e de estudos de caso de especificidades do PSD; e relatórios de pesquisas de opinião, de amostras nacionais e estaduais, com usuários e beneficiários do PSD.

Os principais resultados da análise dos dados obtidos em cada uma das técnicas de coleta utilizada na pesquisa serão, agora, resumidamente descritos e analisados, com base em cada um dos relatórios (produtos) entregues pelos avaliadores ao MTE.

5.2 Descrição e análise dos resultados obtidos com a pesquisa quantitativa da UNB

Numa abordagem quantitativa, a equipe de avaliadores da UNB realizou pesquisas de opinião com amostras nacionais de trabalhadores e empregadores atendidos pelo Sine (no serviço de Intermediação de Mão de Obra), de egressos do Plano Nacional de Qualificação 2007 (avaliando o atendimento recebido e o curso realizado) e de beneficiários do Seguro-Desemprego (avaliando o processo desde o requerimento até o saque do benefício). Esse levantamento gerou 27 relatórios, cujos principais resultados foram os seguintes:

²⁸ Trata-se de relatórios de descrição e diagnóstico da arquitetura do Sistema de Informação do Seguro-Desemprego em seus componentes, bases de dados, fluxos de informação, periodicidade e prazos para operacionalização e gestão dos eventos de Requerimento, Habilitação, Pagamento e Suspensão de benefícios, em suas modalidades trabalhador resgatado, trabalhador formal, pescador artesanal e empregado doméstico.

5.2.1 Análise dos resultados da pesquisa de opinião do Seguro-Desemprego e sobre a integração do PSD

Tendo em consideração o perfil demográfico e de trabalho, a pesquisa de opinião foi feita com mais de 20 mil beneficiários do Seguro-Desemprego, abordando os processos de requerimento e de recebimento do benefício, e deu ênfase aos problemas e dificuldades encontrados. Em síntese, os resultados mostraram que:

Em conjunto, as características que mais provocaram insatisfação foram problemas envolvendo documentação no requerimento, mau atendimento e críticas ao valor e à quantidade de parcelas do Benefício. Essas duas últimas são as variáveis mais importantes na explicação da satisfação ou insatisfação com o Seguro-Desemprego. Assim, a insatisfação é em função mais dos processos e do próprio benefício do que de características demográficas como sexo, idade e condição econômica. Entre os beneficiários que consideraram insuficiente a quantidade de parcelas, 84% sugeriram que o Benefício deveria se estender até oito. Os que mais opinaram dessa forma foram os de idade intermediária, que compõem a maior parte do mercado de trabalho, por um lado, e os de condições econômicas mais difíceis, por outro. (UNB, 2010, p. 27).

Por outro lado, na visão de grande parte dos pesquisados, o Seguro-Desemprego é o componente mais forte do PSD. Por isso, esse foi o aspecto que recebeu menos queixas, comparado com os demais serviços de qualificação profissional e da IMO. Quanto à integração do PSD, o que se destacou foi que:

Em linhas gerais, pode-se observar que o Programa Seguro-Desemprego ainda não conseguiu consolidar as estratégias de integração previstas, redundando em muitas críticas e sugestões de reestruturação do sistema como um todo ou de parte dele. As políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação) não recebem os recursos necessários para operar de forma efetiva. (UNB, 2010, p. 24).

No cenário atual brasileiro, diante do aumento no índice de desemprego, da crise fiscal, da falta de recursos públicos e do contingenciamento orçamentário, o Seguro-Desemprego compulsório representa a forma mais avançada de proteção aos trabalhadores desempregados. Assim, dentro de uma abordagem ampla e genérica, “[...] o seguro-desemprego deve ser entendido como um programa de seguro social existente para compensar o trabalhador que tem seu fluxo de rendimentos interrompido pela ocorrência de desemprego involuntário” (CHAHAD, 1986, p. 67).

Esse tem sido o principal objetivo apontado, em regra, nos programas de Seguro-Desemprego no mundo. Portanto, pode-se inferir que o Seguro-Desemprego é um benefício que visa manter minimamente a renda de um trabalhador, durante um período de desemprego involuntário e com ausência de novo emprego, ou seja, destina-se a minimizar os riscos de

sobrevivência desse trabalhador e de sua família em face da perda de emprego, por meio de uma assistência financeira.

Observe-se que a perda de renda não é tudo que o desemprego acarreta, havendo outros efeitos graves sobre a vida dos desempregados. A persistência do desemprego pode ainda trazer ao trabalhador e à sua família privações de direitos sociais básicos, como educação e assistência médica. Ademais, segundo Sen (2010, p. 130):

Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos.

O benefício do Seguro-Desemprego deveria compensar a insegurança econômica decorrente do desemprego, de tal forma que desse ao trabalhador uma relativa tranquilidade espiritual e mental de que necessita para se encorajar e manter o incentivo pela busca de trabalho, de acordo com suas potencialidades e habilidades.

Considerando que, graças a esse auxílio-financeiro, esses efeitos acima mencionados são minimizados, é plausível que os beneficiários do pagamento tenham a visão de que esse benefício é o mais significativo dentre as ações do PSD. Todavia, observe-se que, mesmo sendo destinado primordialmente a minorar os riscos de sobrevivência dos trabalhadores em face da perda do emprego, o Seguro-Desemprego contempla um número mais amplo de objetivos.

De acordo com Chahad (1986, p. 68-69), os objetivos básicos de um Programa de Seguro-Desemprego podem ser agrupados nas seguintes categorias:

a) Aqueles relativos à assistência ao trabalhador desempregado e voltados basicamente para garantir sua sobrevivência e de sua família. Este representa o objetivo principal, podendo, sem dúvida, os demais serem considerados como complementares ou secundários; b) Aqueles voltados para proporcionar uma melhor utilização da mão-de-obra e manter a habilidade e treinamento adquiridos; c) Aqueles que visam envolver direta e indiretamente os empregadores na minimização dos custos do desemprego; e d) Os que dizem respeito ao papel do seguro-desemprego na busca de uma maior estabilidade política, econômica e social.

A par desses objetivos, depreende-se que a assistência financeira é apenas uma das finalidades do programa, que é consubstanciada na forma de benefício monetário pago ao desempregado de acordo com uma legislação específica.

A Lei nº 7.998/1990, em seu artigo 2º, inciso II, fixa que o PSD tem por finalidade “[...] auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”. Ou seja, pode-se

compreender que a intenção do legislador, no dispositivo supracitado, foi a de também requalificar o desempregado para o exercício da profissão, recolocá-lo no mercado de trabalho e auxiliá-lo na manutenção do emprego.

Porém, pelo menos à luz da intencionalidade do legislador, o PSD busca ir além de um mero programa social assistencialista e busca ainda viabilizar a chamada empregabilidade. Veja que, ao perseguir o objetivo de garantir renda aos desempregados, o PSD possui outras funções complementares por natureza, cuja importância o torna de uma amplitude maior que a que usualmente lhe é atribuída. Uma delas diz respeito à organização do mercado de trabalho, que se efetivará quando o programa funcionar normalmente.

Num mercado onde os fluxos de entrada e saída de mão-de-obra na empresa ocorrem dinamicamente, e onde as informações sobre a demanda de trabalhadores não são instantaneamente percebidas pelos mesmos, o seguro-desemprego vem suprir essa deficiência, na medida em que a distribuição dos benefícios é centralizada em algum órgão público, o qual se responsabiliza pela aproximação entre as partes que compõem o mercado de trabalho. (CHAHAD, 1986, p. 72-73).

Essa organização do mercado de trabalho pressupõe uma situação em que o trabalhador, solicitando sua habilitação no Seguro-Desemprego, passa a ser identificado como desempregado e, por conseguinte, teria acesso a um conjunto de vagas disponíveis no mercado. Portanto, a falta de integração entre os três elementos que compõem o PSD, uma vez não ocorrendo, mostra um alcance duvidoso de seus objetivos, pois não caracteriza a efetividade esperada no programa para requalificar o desempregado para o exercício da profissão durante o período de desemprego, a fim de recolocá-lo no mercado de trabalho e auxiliá-lo na manutenção do emprego.

5.2.2 Análise dos resultados da pesquisa de opinião junto a trabalhadores e empregadores sobre Intermediação de Mão de Obra

A Pesquisa de Opinião com os trabalhadores que procuraram a IMO foi feita com base em uma amostra de duas mil entrevistas presenciais em todo o Brasil. Revelou que “[...] o atendimento foi considerado ‘ótimo’ por 40% e ‘bom’ por 58% dos entrevistados” (UNB, 2010, p. 29). Apesar do resultado positivo, de acordo com a análise feita pelos avaliadores, “[...] a satisfação com o atendimento não necessariamente conduz à satisfação com o resultado obtido” (UNB, 2010, p. 29), isso porque as características demográficas, isoladamente, não explicitam aspectos que influenciam a satisfação com o atendimento recebido no posto de IMO, o que implicaria ter uma visão positiva do resultado do atendimento.

Conforme os resultados apontados pelos avaliadores:

Os fatores mais importantes referem-se à situação de trabalho. Quanto mais crítica – mais tempo de desemprego e menos instrumentação pessoal, escolaridade e qualificação –, menor a satisfação, ou seja, mais necessidade de atenção, de orientações e de criação de condições para a inserção no mercado de trabalho. (UNB, 2010, p. 29-30).

A pesquisa de opinião, em relação aos resultados obtidos com a IMO, revelou as situações específicas que levam a uma menor satisfação por parte dos usuários. “As mulheres, as pessoas de mais escolaridade, as pessoas negras, os desempregados, em particular os que estavam nessa situação há mais tempo, os que estavam em busca do primeiro emprego e os entrevistados em postos das capitais são os menos satisfeitos” (UNB, 2010, p. 46). Da mesma forma, a pesquisa aponta que “[...] o avanço da idade, o tempo maior de desemprego e a escolaridade mais baixa compõem outra situação específica que leva à menor satisfação” (UNB, 2010, p. 46).

Por sua vez, o resultado da pesquisa junto aos empregadores aponta que esse serviço ainda é bastante desconhecido no meio empresarial, pois o Sine apareceu em menos de 30% dos casos como a principal forma de recrutamento de mão de obra, o que indica um serviço pouco atrativo. Ou seja, ficou caracterizada a falta de esclarecimentos e informações aos empregadores sobre esse serviço do Sine. Portanto, pode-se concluir que é preciso um trabalho de aproximação com as empresas, para fins de divulgação dos serviços prestados pela rede de atendimento do Sine e também para que se possam conhecer as necessidades e pendências dessas empresas.

Dentre os empregadores cadastrados no Sine, a pesquisa destaca que a satisfação com o atendimento inicial é um fator determinante para a avaliação positiva em todas as etapas posteriores. Ou seja, os empregadores bem atendidos no primeiro atendimento, que é o cadastramento da empresa, tenderam a avaliar positivamente as demais fases. Portanto, o primeiro contato com o empregador deve ser visto pelo Sine como um ponto estratégico e que merece ajustes e tratamento especial para esse grupo de usuários.

A par disso, pode-se depreender que, não obstante prover transitoriamente a subsistência do desempregado ter sido a principal função prática do PSD, pode-se considerar que a importância da IMO é de uma amplitude maior do que a usualmente lhe é atribuída e que, portanto, necessita de maior atenção por parte dos gestores do PSD. A possibilidade de oferecer um conjunto de vagas disponíveis e coerentes com as condições profissionais do solicitante é tão importante quanto distribuir o benefício do Seguro-Desemprego, pois, como já foi dito, com a distribuição do Seguro-Desemprego pelo órgão público responsável, as

informações sobre a demanda de trabalhadores desempregados passam a ser percebidas pelo mercado de trabalho, em contrapartida, consoante Chahad (1986, p. 72-73):

Isso não significa que a existência do seguro-desemprego solucione a questão do desemprego. Ele apenas auxilia na organização do mercado de trabalho, ao manter bem informado os trabalhadores desempregados quanto às oportunidades de emprego, e as empresas sobre a disponibilidade de mão-de-obra, segundo categorias ocupacionais.

Ressalte-se que a IMO não soluciona a questão do desemprego nem mesmo assegura as condições necessárias para o trabalhador disputar e se manter num posto de trabalho. Todavia, a IMO possui aspectos positivos que estão representados na possibilidade de o desempregado obter uma ocupação compatível com sua qualificação e remuneração anterior de outro emprego. Ademais, ao colocar o trabalhador ante as oportunidades de emprego, além de ser uma forma de organizar o mercado de trabalho, há também notórios benefícios morais ao indivíduo, pois se trata de um mecanismo de encorajamento e incentivo ao trabalhador.

5.2.3 Análise dos resultados da avaliação da qualificação social e profissional e da pesquisa de opinião com egressos do Plano Nacional de Qualificação 2007

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ), instituído em junho de 2003, nasce com o propósito de reorientar a ação do Estado, propondo combinar o máximo possível a elevação da escolaridade de jovens e adultos com a formação para o trabalho. Baseou-se numa avaliação crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), que vigeu entre 1995 e 2002, cuja principal crítica foi em relação à sua:

[...] incapacidade de integrar-se efetivamente às demais políticas públicas de Trabalho e Renda e de interagir com as políticas públicas de Educação e de Desenvolvimento, assim como à fragilidade das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho (CETs e CMTs), ao baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, à ênfase nos cursos de curta duração e à fragilidade do seu sistema de planejamento, monitoramento e avaliação. (OLIVEIRA, 2006, p. 173).

O PNQ estruturou-se por meio de ações que contemplaram três eixos: (i) os Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs); (ii) os Projetos Especiais de Qualificação (Proesqs); e (iii) os Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs).

A qualificação profissional é uma categoria intrinsecamente ligada ao discurso modernizante de que as mudanças ocorridas no mundo do trabalho fizeram surgir novos conceitos, como o de empregabilidade e o de competência. Esse primeiro é entendido não só

como capacidade para se conseguir um emprego, mas, antes de tudo, como condição necessária para o trabalhador se manter concorrendo a uma vaga no mercado de trabalho. Já o segundo compreende-se como um conjunto de conhecimentos (saberes), habilidades (o saber fazer) e atitudes e comportamentos (saber ser) que levem o profissional a saber agir na sua profissão com todas as qualificações e capacidades para resolver situações concretas de trabalho e transpondo experiências adquiridas de uma circunstância a outra.

Na prática, o conceito de empregabilidade carrega a ideia de um possível movimento (tornar-se empregado e manter-se no mercado de trabalho), e o conceito de competência, por sua vez, institui condicionantes para que a empregabilidade possa se realizar, pois a possibilidade de empregar-se não decorre apenas de qualificações disponíveis pelo cidadão; ele deve ter também as competências que interessam ao empregador.

Ambos os conceitos permeiam os discursos empresariais e se fazem presentes nas propostas governamentais, sob a justificativa de que as mudanças ocorridas no processo de trabalho produziram efeitos sobre o perfil da qualificação da força de trabalho. Esse novo modelo produtivo propõe uma produção flexibilizada, afirmando a necessidade de o trabalhador “ser competente” para ocupar um posto de trabalho com participação, cooperação e envolvimento. Ou seja, há um enfoque segundo o qual as condições dinâmicas do mundo do trabalho, hoje, exigem um trabalhador mais instruído, mais qualificado e mais educado. É partindo desse pressuposto que a estratégia do PSD consiste em associar as ações de qualificação profissional à orientação e recolocação no mercado de trabalho, numa visão de que qualificação profissional implica empregabilidade.

Entretanto, não obstante a importância da qualificação na preparação do trabalhador para ingressar no mercado de trabalho, cabe levantar algumas questões críticas atinentes a essa nova maneira de focar a formação profissional. É importante notar, por exemplo, o surgimento de dois tipos de qualificação: uma, em sentido restrito, superqualificando algumas funções-chave de concepção/gerência; e outra qualificando apenas em nível técnico as demais.

Segundo Kuenzer (1995, p. 48):

Para a maioria da força de trabalho, ligada às tarefas de execução, a pedagogia do trabalho assume as características de um ensino ‘prático’ e parcial de uma tarefa fragmentada, ministrada no próprio trabalho ou em instituições especializadas de formação profissional. Este aprendizado, pelo seu próprio caráter fragmentário, não possibilita ao trabalhador a elaboração científica de sua prática, reproduzindo as condições de sua dominação pela ciência a serviço do capital.

Portanto, quando se tratar de qualificação, não serão encontradas as mesmas pessoas fazendo parte dos mesmos processos de formação profissional, pois poucos são muito qualificados, enquanto uma imensa maioria é pouco qualificada. Isso porque, na evolução das formas capitalistas de consumo da força de trabalho, perpassa a contradição essencial do processo capitalista de trabalho: a necessidade – por questão de vida ou morte – do trabalho vivo e, ao mesmo tempo, o desejo de substituí-lo, cada vez mais, por trabalho morto.

Assim, em determinadas circunstâncias, faz-se realmente necessário um trabalhador com um perfil de qualificação mais elevado, mas chamando a atenção para a ideia de que essas mesmas circunstâncias reservam para esses trabalhadores mais qualificados um número reduzido de empregos e que, provavelmente, serão no futuro também atingidos por um processo de desqualificação.

É mister considerar que a história da formação profissional do trabalhador no modo de produção capitalista é, na verdade, a história de sua desqualificação, fato esse encoberto pelo discurso da necessidade da qualificação em face do desenvolvimento de novas tecnologias, que estaria a exigir novos conhecimentos, mudanças na organização do trabalho e criação de novas relações nas empresas, cuja combinação aumenta a produtividade, os lucros das empresas e os salários dos trabalhadores, trazendo ganhos para as empresas e para os trabalhadores.

Corroborando o pensamento de Oliveira (2001, p. 7), considera-se que essa propalada exigência do processo capitalista de “elevada qualificação”, para determinados postos de trabalho, serve para “[...] difundir a idéia de que a culpa pela não obtenção de mais e melhores empregos cabe aos detentores de força de trabalho (que têm baixa escolaridade e não se preparam profissionalmente para as novas tecnologias)”. Essa compreensão, centrada no individualismo e descolada das relações políticas, sociais e econômicas (os verdadeiros fatores causais do elevado índice de desemprego), leva a mistificações.

Cabe ainda chamar a atenção para outra estratégia que se dinamiza no modelo atual de produção, a qual é denominada pela Kuenzer (2002) de “*inclusão excludente*”. Pelo processo de substituição da escolarização propedêutica por cursos de formação profissional, que supostamente melhorariam as condições de empregabilidade, ocorre a inclusão de jovens e adultos em cursos de vários níveis e modalidades de educação escolar que não atendem aos necessários padrões de qualidade que permitam a formação intelectual do trabalhador. São cursos que conferem uma “certificação vazia” (KUENZER, 2002) e que constituem uma modalidade aparente de inclusão, mas que, na verdade, fornecem apenas a justificativa para a exclusão do mercado.

O discurso dos capitalistas, contudo, apregoa a valorização dos recursos humanos, para o qual a educação teria o papel de formar um trabalhador consciente e cidadão; e, quanto à necessidade de qualificação profissional, esta é apregoadada como meio para melhores condições de trabalho, de salários e de vida. Assim, os recursos humanos seriam, hoje, o maior patrimônio que as empresas possuem e que para eles devem voltar sua atenção se quiserem permanecer competitivas na economia globalizada.

Embora a explicação, até aqui, das mudanças de concepções ocorridas na educação, em seus níveis e modalidades, seja oriunda das modificações que ocorrem no mundo da produção, não é difícil perceber também que, para a compreensão do novo papel da educação, faz-se necessário ir além dos espaços limítrofes do setor produtivo. É preciso averiguar ainda os pressupostos das políticas educacionais e, conseqüentemente, do atual ordenamento político e econômico do sistema capitalista.

Abordar a educação, em seus níveis e modalidades, como uma política social, requer, portanto, diluí-la num espaço teórico próprio das políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado. Enfocar o conceito de política pública implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, principalmente na máquina do governo, o seu principal referente.

Desde a década de 1970, as formas e funções assumidas pelo Estado passaram a ser questionadas, em conseqüência das próprias crises enfrentadas pelo modo de acumulação capitalista e dos rumos traçados visando à sua superação. Nesse contexto, os postulados do liberalismo clássico tiveram na crise um espaço propício de revigoramento, expresso na corrente denominada de neoliberal, cujo vigor teórico emanou, principalmente, das formulações de Friedrich Hayek e Milton Friedman, que em suas obras realizam uma crítica às concepções de intervenção estatal, sejam as que se derivam do modelo do Estado de Bem-Estar Social e keynesiano, sejam as que têm suas origens na teoria marxista.

A base da tese neoliberal consiste na ideia de que o regime de concorrência e de liberdade individual é capaz de resolver todo e qualquer desajuste econômico, bem como de que o sistema de mercado é capaz de proporcionar não só os melhores resultados econômicos, mas também os mais desejáveis resultados sociais. E mais, “capitalismo e liberdade” formam o binômio que oferece a oportunidade para a prosperidade material da humanidade e que propicia condições para o florescimento e desenvolvimento da criatividade. “Menos Estado e mais mercado” é o foco central de suas postulações, que têm como princípio-chave a noção de liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico.

Os ideólogos neoliberais apontam os riscos decorrentes da magnitude da intervenção estatal na economia e demais esferas da vida privada. Segundo eles, a intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social, e até moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do capitalismo.

E, especificamente em relação à educação profissional, a proposta neoliberal é taxativa: os subsídios à formação profissionalizante dos indivíduos não podem ser justificados pelo que vão proporcionar aos beneficiários individualmente, e sim pelas vantagens que podem resultar para a comunidade em geral. Qualquer tipo de educação que se volte para o treinamento profissional não deve, pois, ser subsidiada pelos fundos públicos. Em se tratando de um meio de valorização do capital humano, o ensino profissionalizante deve ser, portanto, privatizado. Assim, para o neoliberalismo, a política educacional deve ser concebida tal como as demais políticas sociais, de acordo com as orientações dos ditames e leis que regem os mercados, a fim de que sejam bem-sucedidas.

Ao pensar a educação sob a óptica neoliberal, reduzida a uma dimensão principalmente econômica, provoca-se na prática a implementação de uma visão negativa da realidade escolar, sendo a preparação do aluno para ingressar no mercado de trabalho um dos principais objetivos, criando-se, então, um fetiche no campo educacional: para o aluno, a educação passa a ter um poder de equalização socioeconômica, obscurecendo as relações de dominação e de exploração nas quais os estudantes estão inseridos.

A par de todas essas discussões, a UNB desenvolveu ações para avaliar o PNQ 2007 e realizou uma pesquisa de opinião com dois mil egressos de todo o país. As análises revelaram que as ações do PNQ Profissional não foram suficientes para auxiliar trabalhadores na busca por uma colocação no mercado de trabalho. Isso porque os egressos participavam dos cursos com a esperança de arranjar uma colocação e melhorarem suas condições de trabalho, todavia “[...] quase a metade se frustra em relação a essas expectativas, tendo considerado que nada mudou após o curso” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 55).

No total da amostra, somente “[...] 5% dos pesquisados afirmaram ter obtido trabalho a partir do apoio recebido no âmbito dos cursos” (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010, p. 55). Esses resultados mostram a desarticulação entre a Qualificação e a Intermediação de Mão de Obra. Com isso, também ficou evidente que:

Até 2007 reproduziram os mesmos problemas existentes nos cursos do PLANFOR e não cumpriram com o que determina o inciso segundo do parágrafo segundo da Lei do

FAT, que é a de promover ações integradas de orientação e recolocação. Os trabalhadores acumulam, por essa lógica, uma infinidade de cursos e de nomenclaturas que não os ajudam a melhorar suas competências no mercado de trabalho. Há uma dissociação entre as políticas de educação e de trabalho. (UNB, 2010, p. 33).

5.3 Descrição e análise dos resultados obtidos com a pesquisa qualitativa da UNB

Como já dito anteriormente, a metodologia do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego foi caracterizada pela diversidade de fontes de dados e pela combinação de várias técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas, ocorrendo de forma simultânea e sequencial.

Dentre as técnicas qualitativas, foram realizadas entrevistas, no período de 2008 a 2009, nos 26 estados da federação e no Distrito Federal junto aos representantes das agências executoras do PSD. Os resultados expuseram críticas e observações quanto às inconsistências estruturais e à falta de capacidade do programa de executar suas ações de forma integrada e articulada, inclusive no que se refere às parcerias.

Aspectos negativos, como a falta de condições das estruturas físicas e insuficiência de recursos humanos, foram apontados pelos entrevistados, principalmente naquelas agências diretamente dependentes do Ministério do Trabalho, como as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), o Sistema de Gestão de Ações de Emprego (Sigae) e o PNQ. Também foram frequentes as demandas por maior comunicação e interação entre os órgãos deliberativos (Codefat) e orientadores (MTE). Essa insatisfação aparece tanto nas SRTEs como nas Secretarias de Estado, nos Sines e nos Conselhos ouvidos. Aspectos gerenciais, como a “frequência dos treinamentos” com vistas ao aperfeiçoamento profissional dos técnicos, também foram levantados nas entrevistas.

Ainda no que se refere ao atendimento ao usuário, dois grandes problemas são mencionados no Relatório Consolidado de Avaliação Externa do PSD (2010): (i) a necessidade de se efetivar os procedimentos de integração do tripé Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Social e Profissional; e (ii) a indefinição de papéis, competências e rotinas para as SRTEs e os postos de atendimento dos Sines.

Observou-se também, por meio dessas entrevistas, que o PSD no Brasil, mesmo que orientado por uma política federal, dependia das circunstâncias estaduais e regionais. Acredita-se que tal fato se deve ao pacto federativo, que delegava muitas das ações às condições de recursos e infraestrutura locais.

A partir da análise das entrevistas em profundidade, foi apresentada pelos avaliadores uma lista de recomendações:

Fortalecer o controle e a participação social do CODEFAT, das CEEs e das CMEs, aumentando o protagonismo social de atores e agentes do PSD. Construir canais de interação entre o CODEFAT, CEEs e CEMs de forma a propiciar um fluxo contínuo de participação e de informação em tempo real entre as representações de trabalhadores, empregadores e governo. Exercer coordenação pró-ativa, acompanhamento e avaliação contínuos no PSD, por parte do MTE, das secretarias estaduais e dos municípios convenientes. Fortalecer espaços de diálogo social para pensar, propor ajustes e redirecionamentos da política, quando necessários. (UNB, 2010, p. 31).

Além das entrevistas em profundidade, foram realizados 80 grupos focais nas capitais dos estados e na capital federal durante o período do estudo. Os mais de 600 participantes eram beneficiários de algum dos serviços da política de trabalho, emprego e renda. Para cada unidade da federação, elaborou-se um relatório dos resultados dos grupos focais. Em seguida, foram feitos relatórios regionais que caracterizaram cada região, na medida em que identificaram as diferenças entre os estados.

O relatório nacional consolidou os relatórios regionais e apontou um cenário acerca dos serviços de Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Social e Profissional, buscando entender a percepção que os cidadãos tinham sobre as políticas de trabalho, emprego e renda no Brasil. Para isso, foram feitas perguntas relacionadas à realidade do programa, por exemplo: “[...] visão dos egressos, qualidade dos cursos, razão do desemprego, rotina de recusa e situação do egresso” (UNB, 2008b, p. 3).

Não obstante a avaliação positiva, muitos afirmaram que participar de cursos de qualificação não garantia a (re)inserção no mercado de trabalho. Esses participantes perceberam que o mercado de trabalho exige, principalmente, experiência de seus trabalhadores e, a cada momento, torna-se mais difícil a inserção das camadas mais jovens da população no mercado. Também perceberam que, a partir dos 30 anos de idade, as pessoas encontram dificuldades em encontrar vagas no mercado de trabalho.

Apesar das críticas no sentido de aumentar o valor do benefício e o número de parcelas, a pesquisa assinala que, na visão dos beneficiários, o Seguro-Desemprego é o componente mais forte do PSD. Por isso, esse foi o aspecto que recebeu menos queixas e mais elogios. Já a IMO, por sua vez, foi avaliada pelos usuários como a política mais frágil das ações de geração de trabalho, emprego e renda, portanto foi o aspecto que mais recebeu reclamações.

As pessoas pesquisadas declararam que não conseguiam emprego por meio da IMO. Segundo elas, esse serviço é falho e reproduz os vícios do mercado, privilegiando os

adultos mais jovens e reservando as piores vagas para os Sines por causa da sua baixa capilaridade entre as empresas. Aliás, esse foi o ponto levantado na pesquisa quantitativa, que mostrou que esse serviço ainda é bastante desconhecido no meio empresarial e pouco atrativo. Os dados encontrados comprovam que o Sine apareceu em menos de 30% dos casos como a principal forma de recrutamento de mão de obra pelas empresas.

Por fim, destacou-se o último dos aspectos recorrentes: a integração dos serviços de Seguro-Desemprego, Qualificação Social e Profissional e Intermediação de Mão de Obra. Ficou claro nas participações dos grupos focais que os serviços não funcionam de modo integrado. Grande parte das queixas dos usuários foi no sentido de que é necessário que o trabalhador, ao solicitar um deles, obtenha informações e tenha a oportunidade de solicitar os outros.

Foram realizados ainda três estudos de caso, que são apresentados em relatórios distintos. Um deles trata do caso do Seguro-Defeso realizado em Abaetetuba, no Estado do Pará (PA). Outro trata da IMO em Goiás, Alagoas, São Paulo e Paraná. E o terceiro trata das experiências do Planseq.

O estudo de caso realizado na colônia de pescadores em Abaetetuba/PA mostrou a importância do Seguro-Defeso para os pescadores que utilizam o benefício para assegurar a sobrevivência própria e de seus familiares, bem como para a manutenção dos equipamentos de pesca. Observou-se que a atuação do Sine é bem satisfatória e que os pescadores não têm dificuldades para requererem o seguro. Contudo, foram identificados problemas em relação à ação de piratas, ao trabalho do atravessador, à ausência de atendimento médico na ilha e à falta de atuação da Polícia Aquática para evitar os assaltos tanto nos barcos como nas residências.

O estudo de caso proposto nos municípios de Goiânia, Santo André, Maceió e Curitiba teve por objetivo “[...] avaliar a rotina de recusa e sua utilização nos Postos de Atendimento, a integração das ações, assim como a estrutura dos postos disponíveis no país” (UNB, 2008a, p. 5). A região Norte não foi contemplada pela aplicação da técnica de estudo de caso, mas foi analisada a partir de visitas e entrevistas em profundidade.

Os resultados encontrados em Goiânia e em Santo André, em síntese, foram os seguintes:

O estudo de caso de Goiânia ressalta o empenho em garantir melhor atendimento por meio de um processo de incentivos e de parcerias com ações integradas. A rotina de recusa, aliada à agilidade e à qualificação de seu pessoal, ocorre em algumas unidades da capital goiana, embora não em todas elas. O estudo de caso de Santo André, no estado de São Paulo, permitiu mostrar como se dá a IMO no caso de parceria com o município. As duas unidades estudadas revelaram bom desempenho e boa qualidade de atendimento. Incluindo o movimento dos dois postos da Prefeitura de Santo André, constata-se que estes apresentam um

aproveitamento das vagas captadas em torno de 40%. Não apresentam problemas de estrutura física, mas sim de equipamentos ociosos. [...]. (UNB, 2008a, p. 58).

Já em Maceió e em Curitiba, os estudos de caso permitiram que se conhecessem práticas diferenciadas em razão de realidades opostas dos postos de atendimento:

O estudo de caso de Maceió mostra-se importante porque são unidades mais tradicionais, ligadas à Secretaria de Estado, com muitos problemas de infra-estrutura física e de pessoal, e que se diferencia pelo esforço em dar qualidade ao atendimento. Não possuem o sistema de recusa implantado. [...] Finalmente, o estudo de caso de Curitiba, introduzido no sentido de observar melhor que diferença apresenta um atendimento IMO interativo e realizado por um outro sistema que não o SIGAE, permitiu trazer contribuições importantes. Primeiro, observa-se um nível de gestão integrada das ações das políticas de Seguro-Desemprego, alcançando resultados importantes. Estes se evidenciam na observação do baixo tempo que o trabalhador dispõe para utilizar o serviço, podendo ter respostas mais efetivas a suas solicitações. Ainda que o estudo de caso tenha se passado em Curitiba, constatou-se que existe uma padronização do serviço em âmbito estadual, garantindo mais universalidade e integralidade dos serviços. O único problema identificado é sobre a dificuldade de atualização das informações, principalmente no que se refere ao seguro-desemprego, cujas novas orientações nem sempre são repassadas a tempo, ocasionando atrasos nos relatórios. (UNB, 2008a, p. 59).

Outrossim, foi realizado um estudo de caso sobre o Planseq (UNB, 2009a), que, teoricamente, caracterizava-se como um elo entre políticas de Qualificação Social e Profissional e Intermediação de Mão de Obra, com oportunidades concretas de ocupação de novos empregos. O público-alvo do plano eram as pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social e em situações de vulnerabilidade.

Os estudos identificaram uma série de problemas e inconsistências que comprometeram a execução do plano e, com efeito, o alcance de seus objetivos. As dificuldades surgiam desde as formas de comunicação para com o público-alvo, que eram ineficazes, até os trabalhos de supervisão feitos pelas Superintendências Regionais do Trabalho. Havia entraves nas instituições executoras por conta de falhas e desatualização do sistema Sigae. Também o sistema de inscrições *on-line* apresentado no treinamento das executoras não funcionava, o cadastro de beneficiários era desatualizado e o sistema não permitia visualizar as inscrições feitas no Sine.

No que se refere ao desenvolvimento dos cursos, com exceção do “Sistema S”, as instituições que promoviam os cursos apresentavam, em regra, estruturas inadequadas, entre intermediária e precária, inclusive sem as exigências mínimas de infraestrutura para realizarem as etapas práticas.

As Superintendências, que são os órgãos responsáveis pelo acompanhamento dos cursos em execução nos diferentes planos de qualificação, não seguiam nenhuma padronização dessa atividade, e o sistema de monitoramento ficava à mercê das interpretações

que os servidores das Superintendências faziam das normas. Somando-se a isso, os servidores não foram qualificados para executar essa atribuição.

Ainda que formulados de modo assertivo, os resultados anteriormente descritos mantêm seu caráter exploratório e estão sujeitos, neste trabalho, a uma análise adicional. A estrutura de análise que aqui será delineada tem como base princípios e proposições de caráter geral e encontrados na literatura que trata de programas e políticas públicas relacionadas à qualificação profissional e à geração de trabalho, emprego e renda.

Nessa perspectiva, é relevante destacar os resultados centrais identificados na Avaliação Externa, por meio do quadro-síntese abaixo, permitindo que sejam estabelecidas algumas conclusões e formulados antigos e novos questionamentos de forma mais objetiva.

Quadro 8 – Quadro-síntese dos resultados da avaliação externa do PSD realizada pela UNB e das categorias (continua)

Eixos de investigação	Síntese dos resultados	Categorias
Pesquisa de opinião do Seguro-Desemprego e sobre a integração do PSD, realizada em 2009.	Insatisfação com problemas envolvendo documentação no requerimento; mau atendimento; críticas ao valor e à quantidade de parcelas do seguro; falta de integração no PSD entre as políticas do Seguro-Desemprego e as de qualificação profissional e IMO.	- Atendimento nos postos; - Visão dos beneficiários sobre o SD; - Gestão e integração no sistema de políticas de trabalho, emprego e renda.
Pesquisa de opinião junto a trabalhadores e empregadores sobre IMO, realizada em 2009.	Entre os trabalhadores, foi considerado “ótimo” por 40% e “bom” por 58% dos entrevistados; entre os empregadores, esse serviço ainda é bastante desconhecido e representa menos de 30% dos casos de recrutamento de mão de obra.	- Visão de empregados e empregadores em relação à IMO.
Pesquisa de opinião com egressos do PNQ 2007, realizada em 2009.	As ações de qualificação profissional no âmbito do Sistema Público de Emprego não foram suficientes para auxiliar os trabalhadores desempregados na busca por uma colocação no mercado de trabalho; os cursos não ajudaram a melhorar as competências dos trabalhadores; houve uma dissociação entre as políticas de educação e de trabalho.	- Ações de qualificação profissional adotadas pelo Sistema Público de Emprego; - A visão dos egressos do PNQ 2007.
Entrevistas em profundidade junto aos representantes das agências executoras do PSD, realizadas em 2008.	Críticas quanto às inconsistências estruturais e à falta de capacidade do programa de executar suas ações de forma integrada e articulada, inclusive no que se refere às parcerias; falta de condições das estruturas físicas e insuficiência de recursos humanos; insuficiência de treinamento; falhas na comunicação e falta de interação entre os órgãos deliberativos (Codefat), orientadores (MTE) e executores (SRTE e postos do Sine); indefinição de competências e rotinas para as SRTEs e os postos de atendimento dos Sines; falta de integração entre as políticas de Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Social e Profissional.	- Condições estruturais e operacionais das agências executoras do PSD; - Percepção dos representantes das agências executoras do PSD; - Gestão e integração no sistema de políticas de trabalho, emprego e renda.

Quadro 8 – Quadro-síntese dos resultados da Avaliação Externa do PSD realizada pela UNB e das categorias (conclusão)

Eixos de investigação	Síntese dos resultados	Categorias
Grupos focais junto aos beneficiários dos serviços da política de trabalho, emprego e renda, realizado em 2008.	O mercado de trabalho exige, principalmente, experiência e a participação de cursos de qualificação, o que, porém, não garante obrigatoriamente a (re)inserção no mercado de trabalho; a partir dos 30 anos de idade, as pessoas encontram dificuldades em encontrar recolocação no mercado de trabalho; críticas no sentido de aumentar o valor do Seguro-Desemprego e o número de parcelas; a IMO reproduz os vícios do mercado, privilegiando os adultos mais jovens e reservando as piores vagas para os Sines por causa da sua baixa capilaridade entre as empresas; os serviços de Seguro-Desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional não funcional integrados.	- Visão dos beneficiários sobre a gestão e integração no sistema de políticas de trabalho, emprego e renda.
Estudo de caso sobre Seguro-Defeso – Abaetetuba/Pará, realizado em 2008.	Mostra a importância do Seguro-Defeso para a sobrevivência dos pescadores e de seus familiares; atuação satisfatória do Sine; ação de piratas e atravessadores; falta de segurança; ausência de atendimento médico na ilha.	- Visão dos beneficiários acerca do Seguro-Defeso.
Estudo de caso sobre IMO nos estados de Goiás, Alagoas, São Paulo e Paraná, realizado em 2008.	Condições estruturais e práticas diferenciadas no atendimento da IMO.	- Práticas no atendimento da IMO.
Estudo de caso do Planseq, realizado em 2009.	Problemas estruturais e falhas operacionais nas instituições que promoviam cursos e nos órgãos executores e supervisores do plano.	- Estrutura das instituições executoras e supervisoras dos cursos do Planseq.

Fonte: Elaboração própria (2015).

Como dito anteriormente, para a finalidade estabelecida no projeto de Avaliação Externa realizada pela UNB, os critérios analíticos ou avaliativos básicos adotados foram eficiência, eficácia e efetividade. O quadro apresentado expõe de forma sintética os principais resultados da avaliação externa do PSD realizada pela UNB e das análises elaboradas a partir desses dados, por meio dos quais se pode chegar a algumas conclusões, as quais estão descritas na seção seguinte.

5.4 Síntese conclusiva da avaliação externa do PSD realizada pela UNB

A avaliação feita no PSD, por envolver uma realidade tão complexa e rica de informações do tipo quantitativo e qualitativo, beneficiou-se do uso de dados recolhidos por meio de diversas técnicas (entrevistas, grupos focais, estudo de caso, pesquisa de opinião, etc.) e de fontes distintas (normas jurídicas, documentos oficiais e relatórios gerenciais).

Assim, com base nessa síntese de resultado, já é possível concluir que, a despeito das finalidades distintas, as técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa se complementaram para confirmar e/ou esclarecer resultados encontrados. Foi o que se observou ao se constatar a falta de integração entre serviços de Seguro-Desemprego, Qualificação Social e Profissional e Intermediação de Mão de Obra, por exemplo.

O uso de métodos mistos demonstra também ser uma forma de expansão quanto à meta do que está sendo avaliado, pois viabiliza conhecer o programa como um todo, e não só a respeito de certos elementos. O estudo em sequência das técnicas informa ao avaliador a melhor forma de proceder para aprofundar o problema avaliado anteriormente. Assim, as entrevistas em profundidade podem maximizar o potencial dos grupos focais para obter mais clareza do objeto da avaliação.

Na verdade, o uso de várias técnicas pode ajudar a revelar paradoxos e novas interpretações, tendo em vista que uma política pública – como a do PSD:

[...] desempenha distintos papéis, dependendo do setor/grupo social ao qual se destina e do tipo de relação que estabelece com as demais políticas. [...] uma política pública na área social pode ser congruente com a política econômica básica (que é o fio condutor e reflete as prioridades de ação de um determinado governo) e está diretamente ligada a ela; será complementar, ao fornecer-lhe elementos reforçadores de seus objetivos e metas principais; será reparadora ou compensatória ao atuar sobre os danos ou conseqüências nefastas das políticas básicas com os objetivos de atenuá-los. (BELLONI, 2000, p. 33-34).

Assim, ainda que uma avaliação esteja centrada em avaliar apenas uma política setorial, é importante que se discutam aspectos globais que interferem ou definem o papel da política específica. Entretanto, a Avaliação Externa do PSD acabou se prendendo às questões práticas e operacionais apontadas pelos envolvidos no programa e deixou de avançar nas interpretações mais amplas dos pontos de vista político e social. Poderia ter se chegado à compreensão, por exemplo, de que o PSD, ao colocar um trabalhador com experiência e qualificação ante as oportunidades de emprego, além de viabilizar a obtenção de uma ocupação compatível com suas expectativas de ganhos salariais, aumenta a probabilidade de que o mesmo venha a se realizar em termos de sua habilitação profissional, bem como permite manter os padrões de eficiência do sistema produtivo do país.

Outrossim, a Avaliação Externa não se aprofundou nos aspectos econômicos, que são pertinentes e importantes a esse tipo de análise. Exemplificando, em termos teóricos, vamos destacar Chahad (1986, p. 77), que considera que o pagamento de benefícios, que caracteriza o principal objetivo do Seguro-Desemprego, nada mais representa do que a reposição do poder de compra do trabalhador desempregado.

Numa perspectiva agregada, porém, isso representa a manutenção ou reposição de parcela da renda agregada da economia e, conseqüentemente, afeta o próprio nível da atividade econômica. Esta influência do seguro-desemprego sobre o nível de atividade econômica tem importantes efeitos anticíclicos. Nos períodos de contratação do emprego, fruto de uma recessão econômica, o pagamento de benefícios cresce muito mais rapidamente que os tributos coletados por conta de seguro-desemprego. Isso representa devolver recursos para economia, que tem, assim, parcela de seu poder de compra ampliado (ou mantido).

O autor ainda esclarece que:

Quando a atividade econômica se recupera, a tendência é de elevação da arrecadação de recursos para o seguro-desemprego, devido ao crescimento do emprego e dos salários, mais rapidamente que o pagamento de benefícios, prevenindo-se, assim, pressões inflacionárias mais graves. Nesse sentido, o seguro-desemprego funciona na forma de um estabilizador automático, sem que seja necessária a ação direta do governo para que isso ocorra. (CHAHAD, 1986, p. 77).

Logicamente, o PSD, não obstante seus inúmeros objetivos, não pode ser visto como um “remédio” capaz de solucionar todas as dificuldades de uma economia de mercado como a do Brasil, muito menos como solução para o problema do desemprego. Ademais, trata-se de um instituto controvertido por natureza, cheio de entraves, seja do ponto de vista operacional e administrativo, seja do ponto de vista político, o qual tem muitas falhas na execução, como foi o caso do PNQ. E por que as falhas ocorrem? Para Oliveira (2007, p. 190), “[...] um dos motivos que levam a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração de ações e implementação no processo de planejamento, de acordo com algumas escolas ou visões”.

No Brasil, o planejamento ainda é visto como algo quase estritamente tecnicista, dominado por burocratas. Eles partem do pressuposto de que, tendo um bom planejamento, a implementação será automaticamente boa. Entretanto, a realidade tem sido muito diferente. Muitos projetos, programas e políticas falham na implementação ou apresentam resultados que não estavam previstos no planejamento.

Oliveira (2007), analisando as diversas maneiras de se pensar um planejamento, particularmente com respeito às políticas públicas, traz algumas visões típicas de planejamento no Brasil. Para o autor:

Uma primeira escola vê o processo de planejamento de políticas públicas associado a atividades de elaboração de planos, com isso envolvendo tomada de decisões políticas, reuniões de discussão, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, criação de legislação e distribuição de responsabilidades, e, ao final, se gera um plano. Uma vez terminadas essas etapas, assume-se que automaticamente as ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados, se o plano foi bem feito. Assim, a avaliação de um processo de planejamento é vista, primordialmente, na ótica de se confeccionarem planos. (OLIVEIRA, 2007, p. 190).

Ainda segundo Oliveira (2007, p. 191):

Outra visão de planejamento reconhece o papel da implementação, mas ainda enfatiza a elaboração de planos como chave primordial para o sucesso de políticas públicas. Nela, como na visão anterior, existem bons e maus planos. Porém, segundo essa visão, muitos dos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado no plano.

Uma versão um pouco mais moderna de planejamento apontada pelo autor é a de que:

[...] priorizam-se alguns mecanismos de gestão da implementação no plano. Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Porém, por mais que se fiscalize, os resultados muitas vezes ainda são insatisfatórios porque houve diversos tipos de problemas institucionais, muito do planejado não era executável, ou as condições iniciais mudaram com o tempo. (OLIVEIRA, 2007, p. 191).

Como bem chama a atenção Arretche (2003), programas são dinâmicos e passam por mudanças significativas ao longo de sua operação cotidiana. Portanto, se, de um lado, é fato que a atividade de planejamento dos programas é fundamental para que se obtenha sucesso; por outro lado, a capacidade de antecipação de problemas de implementação é restrita, principalmente quando se trata de programa em um contexto federativo, como é o caso do PSD.

Outro motivo que leva às falhas em programas, projetos ou políticas públicas é a ausência, no âmbito do órgão ou entidade pública, de um sistema de monitoramento e avaliação que possa dispor de procedimentos de coleta de informação mais específica, por meio de pesquisa de campo de natureza qualitativa e/ou quantitativa, necessárias à compreensão e à correção dessas falhas identificadas com rigor técnico.

Talvez ainda estejam pouco disseminadas ou conhecidas, no âmbito da Administração Pública, as práticas concernentes a um sistema de monitoramento e avaliação. Contudo, trata-se de um conjunto de atividades voltado à sistematização de informações que pode levantar evidências para o aperfeiçoamento contínuo dos programas, projetos ou políticas públicas.

Em que pese às considerações críticas e às lacunas aqui apontadas, a Avaliação Externa do PSD realizada pela UNB representou um avanço inequívoco e significativo de estruturação e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação necessário à gestão do PSD, o que implicou posteriormente a produção de informações e um modelo de gestão de base e produção de indicadores, cujas análises estão nas seções seguintes.

6 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO E USO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

“[...] a prática da avaliação gerará, certamente, a necessidade de estudos conceituais e empíricos sobre a avaliação – estudos descritivos da prática da avaliação; estudos sobre o impacto das avaliações, definindo-se, inicialmente, o entendimento de impacto como procuramos mostrar anteriormente e estudos empíricos sobre a metodologia da avaliação.”

(Heraldo Marelin Vianna)

Este capítulo adentra na análise descritiva da segunda e terceira fases, que são, respectivamente, a caracterização da proposta do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego (PSD) pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e das metodologias e ações desenvolvidas pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) no período de 2012 a 2014.

No último tópico de análise, estão presentes as informações produzidas pelo SMA como estratégias de um modelo de gestão para o PSD.

6.1 A proposição do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego

Ante o cenário de rápidas mudanças tecnológicas e gerenciais, integração de mercados, aumento da competitividade e transição geográfica do emprego, percebem-se alterações estruturais importantes no mercado de trabalho brasileiro, que acarretam maior risco de desemprego involuntário.

Nesse contexto, o aumento do tempo de desemprego, aliado à demanda das pessoas que ingressam anualmente na População Economicamente Ativa (PEA), eleva a necessidade de ampliação da integração e articulação da Intermediação de Mão de Obra (IMO) com o Seguro-Desemprego, de forma que possa minorar os impactos do desemprego na vida do trabalhador, potencializando as oportunidades de reinserção no mercado de trabalho e de aperfeiçoamento profissional.

Esse tem sido um dos incitamentos para a gestão do Seguro-Desemprego, ao mesmo tempo que procura reduzir o custo com o programa e minimizar o tempo de desemprego do trabalhador e seus efeitos adversos. Igualmente desafiadora é a necessidade de o PSD dispor de um sistema de monitoramento efetivo das ações adotadas pelo atendimento ao usuário e de uma avaliação contínua dos resultados alcançados.

E foi exatamente com a finalidade de superar a dificuldade que se apresenta quanto à insuficiência de monitoramento e avaliação das ações concernentes ao Seguro-Desemprego que o Ministério do Trabalho, em 2010, firmou o Termo de Cooperação nº 3 com a UFC, que atende à concepção de propor as bases do SMA das ações de atendimento no âmbito do PSD.

O SMA do PSD não foi implementado dentro do arcabouço hierárquico do Ministério do Trabalho. Sua estrutura tem suporte numa coordenação nacional vinculada à UFC incumbida da gestão geral do Sistema e sua organização é composta por um Conselho Nacional e pelas coordenações de cada região geográfica do país.

O Conselho Nacional do SMA foi composto por dois representantes do Ministério do Trabalho, pelo coordenador nacional do SMA e pelos coordenadores regionais do SMA. O Ministério do Trabalho publicou uma portaria nomeando todos os participantes desse conselho e estabelecendo o prazo de um ano de vigência. As suas atribuições são as seguintes:

Proporcionar orientação estratégica para o funcionamento do SMA; Acompanhar o funcionamento do SMA (aprovação de procedimentos, aprovação de cronograma, acompanhamento das atividades de monitoramento e avaliação, análise dos relatórios de monitoramento e avaliação, divulgação dos resultados para os gestores do MTE/PSD); Propor, analisar e aprovar eventuais mudanças no SMA; Revisar os instrumentos, procedimentos de coleta de dados e relatórios de monitoramento e avaliação; Responder sobre as atividades de monitoramento e avaliação junto ao MTE; Fomentar a utilização dos resultados do monitoramento e da avaliação; Debater as implicações dos resultados do monitoramento e da avaliação no desenho e/ou na implementação do PSD. (UFC, 2012, p. 27-28).

A Coordenação do Conselho Nacional do SMA foi realizada pela UFC ou pelo Ministério do Trabalho. Suas atribuições são:

Convocar e presidir as reuniões do Conselho Nacional do SMA; Coordenar as ações do SMA; Gerir os recursos financeiros alocados pelo MTE para o funcionamento do SMA; Executar as atividades de avaliação (*survey* com usuários da Intermediação de Mão de Obra, *survey* com beneficiários do Seguro-Desemprego e *survey* com empregadores) em nível nacional; Realizar as análises de dados de avaliação; Elaborar os relatórios periódicos de avaliação; Interagir sistematicamente com o MTE. (UFC, 2012, p. 28).

Nesse Conselho Nacional do SMA, os representantes do Ministério do Trabalho possuíam as atribuições de:

Participar das reuniões do Conselho Nacional do SMA (reuniões a cada dois meses, de forma rotativa); Propor mudanças operacionais e estruturais que visem ao

aperfeiçoamento do SMA; Apresentar as demandas dos diversos setores do MTE ao Conselho Nacional, inclusive adequação de instrumentos e de relatórios de monitoramento e avaliação; Informar ao Conselho Nacional do SMA sobre a criação/alteração de metas de desempenho para os postos realizadas pelo MTE e CODEFAT; Informar ao Conselho Nacional do SMA sobre a criação/alteração de procedimentos relativos ao PSD, realizadas pelo MTE e CODEFAT, e que possam ter algum impacto nas atividades de monitoramento e avaliação do SMA; Participar sistematicamente junto com os gestores do PSD da leitura e discussão das informações e análises produzidas pelo SMA; Incentivar a utilização dos resultados do monitoramento e da avaliação no desenho e/ou na implementação das ações do PSD, visando ao melhor funcionamento do PSD. (UFC, 2012, p. 28-29).

As Coordenações Regionais, por sua vez, foram realizadas pelas universidades federais (ou suas fundações de apoio), com o apoio da Coordenação Nacional. Houve cinco Coordenações Regionais, ou seja, uma universidade em cada região geográfica do país. Foram atribuições das coordenações regionais do SMA:

Participar das reuniões do Conselho Nacional do SMA (reuniões a cada dois meses, de forma rotativa); Manter uma equipe de técnicos devidamente capacitados para o desenvolvimento das atividades de monitoramento; Executar as atividades de monitoramento (visitas técnicas aos postos da rede de atendimento do Seguro-Desemprego e da Intermediação de Mão de Obra); Realizar as entrevistas em profundidade com gestores estaduais e municipais do PSD (*e.g.* secretarias municipais e estaduais de trabalho); Elaborar relatórios de monitoramento. (UFC, 2012, p. 29).

Aqui vale destacar que, apesar de, no Brasil, o Governo Federal já vir adotando a sistemática das atividades de monitoramento e avaliação de programas desde o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, constatam-se ainda dificuldades na institucionalização de Sistemas de Monitoramento e Avaliação no setor público orientado para resultados.

Essas dificuldades no monitoramento e na avaliação dos programas são consequência, em boa medida, nas lacunas de formação e pouco domínio de conceitos e técnicas no campo do monitoramento e avaliação, dentre os gestores, o que implica problemas na especificação dessas atividades no governo e, conseqüentemente, leva às conhecidas frustrações com os resultados esperados de desenvolvê-los, pois muitas vezes acabam seguindo modelos que não se prestam a auxiliar na estruturação de um sistema de monitoramento que permita uma análise contínua da eficiência e que contribua para o aprimoramento efetivo das ações governamentais e da gestão dos programas.

Cotta (1998, p. 118) mostra algumas das limitações inerentes às metodologias de avaliação de programas sociais:

As metodologias de avaliação de programas sociais têm sido objeto de severas críticas. Basicamente, afirma-se que, na prática, as avaliações não subsidiam o processo decisório porque seus resultados são inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. Inconclusivos em função das próprias limitações deste tipo de estudo, inoportuno devido à morosidade do processo avaliativo e irrelevantes porque não respondem às demandas informacionais de todos os agentes sociais afetos à intervenção.

Observa-se que a implementação e uso do SMA no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) se constituiu numa proposta que integrou de forma sistemática a avaliação e o monitoramento das ações de atendimento inerentes ao Seguro-Desemprego. Essa integração entre monitoramento e avaliação foi imprescindível para, durante o período de 2013 a 2014, coletar, analisar e usar as informações nos estudos acerca do perfil de atuação e das condições de prestação de serviços das unidades da rede de atendimento do PSD, bem como do grau de satisfação dos usuários do PSD.

Com os resultados apresentados com o uso do SMA do PSD desenvolvido pela UFC, algumas decisões foram tomadas pelos gestores do programa, tais como: (i) descredenciamento, em 2013, de postos que estavam sem atividade nos últimos anos; (ii) aprovação, pela Portaria nº 132, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, de 29 de abril de 2014, do Manual de Normatização da Intermediação de Mão de Obra (IMO), que teve como objetivo “esclarecer dúvidas e fornecer informações e procedimentos para a correta aplicação e utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e apoio do Convênio Plurianual do Sistema Nacional de Emprego (CPSine)”; (iii) recomendação para utilizar os dados e informações produzidos pelo SMA do PSD, para acompanhar os convênios firmados com estados e municípios; (iv) intensificação das discussões acerca do estabelecimento de novos indicadores de desempenho do PSD; (v) assinatura do quarto Termo de Cooperação entre o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e a UFC, em dezembro de 2015, com o fim de dar continuidade ao desenvolvimento e aprimoramento do SMA do PSD.

O estabelecimento de um novo Termo de Cooperação entre o MTPS e a UFC denota a necessidade crucial de avaliação sistemática, contínua e eficaz, que se constitua em um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos aplicados no programa, além de fornecer aos formuladores da respectiva política pública e aos gestores dados importantes para o (re)desenho de um programa mais consistente e para a gestão pública mais eficaz.

De fato, pode-se afirmar que monitoramento e avaliação, como instrumentos de apoio aos processos decisórios, no ciclo de gestão governamental, são dois processos que se complementam e estão correlatados à procura de possibilidades para contribuir com o aprimoramento de programas e políticas e, por conseguinte, alavancar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. Kusek e Rist (2004) elaboraram o quadro a seguir, que indica resumidamente as diferenças e as complementaridades existentes entre os dois processos.

Quadro 9 – Papéis complementares do monitoramento e da avaliação

Monitoramento	Avaliação
Evidencia os objetivos do programa.	Analisa por que os resultados pretendidos foram ou não alcançados.
Vincula as atividades e seus recursos aos seus objetivos.	Avalia contribuições causais específicas de atividades para resultados.
Traduz os objetivos em indicadores de desempenho e fixa metas.	Examina o processo de implementação.
Coleta dados rotineiramente acerca desses indicadores, compara os resultados com as metas.	Explora resultados não intencionais.
Relata aos gerentes os progressos e os alerta dos problemas.	Proporciona lições, destaca resultados significativos ou potenciais do programa e oferece recomendações para melhorias.

Fonte: Kusek e Rist (2004).

Para Garcia (2001), o monitoramento apresenta-se como condição essencial para avaliação. Segundo o autor:

Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções. (GARCIA, 2001, p. 33).

Portanto, depreende-se que o monitoramento e a avaliação constituem partes de um mesmo sistema para contribuir com o aprimoramento do programa, com o alcance dos resultados pretendidos, para a melhoria da aprendizagem coletiva e para a tomada de decisões fundamentada em informações.

Nessa linha de raciocínio, pode-se dizer que um dos objetivos do monitoramento é subsidiar a revisão das ações e do processo de tomada de decisões no âmbito do programa, conforme podemos perceber na figura a seguir. Nessa perspectiva, ressalte-se que o monitoramento é necessário para manter a qualidade de um programa.

Figura 10 – Ciclo de ações constituídas pelo monitoramento e avaliação



Fonte: Elaboração própria (2016).

Em relação ao acompanhamento de ações e monitoramento, já não é comum na literatura especializada encontrar distinções, pois, para grande parte da literatura, acompanhamento e monitoramento são duas atividades congêneres.

Cohen e Franco (2012, p. 77) entendem que:

[...] enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada tanto antes ou durante a implementação como ao concluir a mesma ou mesmo algum tempo depois, para quando se prevê que o projeto provocou todo o seu impacto.

Por sua vez, Rua (2007), a partir da observação das diferentes práticas e discussões sobre o assunto, formulou o quadro abaixo, apresentando algumas distinções entre acompanhamento e monitoramento.

Quadro 10 – Distinções entre acompanhamento e monitoramento

Acompanhamento	Monitoramento
Não é um processo interativo.	É uma ferramenta de gestão interativa e proativa.
As informações são superficiais e nem sempre são analisadas.	Utiliza informações com a profundidade necessária e os dados são sempre analisados.
Os resultados raramente são compartilhados e são pouco utilizados.	Divulga as descobertas feitas e fornece insumos qualificados para o planejamento.
É realizado de forma mecânica, para cumprir exigências.	Os resultados são utilizados para aperfeiçoamento do trabalho de equipe e para a tomada de decisões.
Visto como controle, fiscalização.	Gera aprendizagem organizacional.

Fonte: Rua (2007).

Não obstante, da colaboração conceitual de Rua (2007), depreende-se que o “[...] acompanhamento deve ser visto como uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação do programa” (COHEN; FRANCO, 2012, p. 77) e que não se trata de um processo isolado do sistema de monitoramento e avaliação e, por conseguinte, do planejamento institucional. Mas é uma dimensão dos mesmos e de grande importância para analisar os novos conhecimentos aprendidos com a avaliação, para reavaliar dados e informações e, conseqüentemente, buscar um planejamento mais satisfatório mediante uma seleção mais rigorosa entre as diversas possibilidades de ações futuras. O intento é maximizar a eficácia do programa, com mais eficiência na alocação de recursos públicos para atingir objetivos e metas do mesmo.

Já controlar, por sua vez, “[...] é a realização do acompanhamento gerencial mediante a geração rotineira de relatórios que possibilitem a comparação entre os resultados obtidos com aqueles previamente desejados” (FAMÁ; LOPES CARDOSO; FRARE, 2001, p. 3).

No âmbito das políticas públicas, o controle tem como objetivo regular e avaliar o desempenho do programa ou seus projetos, viabilizando a adoção de medidas corretivas sempre que necessário para assegurar a eficiência e eficácia, conceitos já discutidos na seção 5.1.

É um instrumento de orientação e planejamento das organizações quando busca fornecer *feedback* sobre o desempenho, reforçar os métodos de execução, assegurar mecanismos corretivos para manter o processo de execução sobre o controle e permitir que a aprendizagem organizacional facilite as mudanças e a adaptação organizacional. (ANDRADE, 2010, p. 238).

Portanto, o controle, por meio das demais funções administrativas (planejamento, organização e direção), tem um aspecto importante, que é promover ajustes quando há desvios de finalidade e garantir o funcionamento das atividades que foram operacionalizadas de forma diferente do que foi planejado. No caso do SMA para o PSD implementado pela UFC e pelo MTE, o monitoramento teve como função principal verificar se o programa está alcançando o público adequado e se a entrega do serviço e funções de apoio são consistentes com as especificações e resoluções do programa.

Também o SMA buscou avaliar a evolução dos resultados do programa e as implicações desses resultados para os diferentes atores envolvidos, direta e indiretamente com ele, e para a sociedade como um todo, nos termos preceituados pela Resolução Codefat nº 467/2005, que estabelece as finalidades do Programa de prover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado e de auxiliar os trabalhadores na busca de emprego com a promoção de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O SMA foi pensado para operar com uma estrutura bastante flexível, com apoio e coordenação de *expertises* de Universidades Federais, por meio de um mecanismo de fácil operacionalização jurídica. Os relatórios produzidos pelo SMA tiveram a periodicidade definida (relatório semestral com dados agregados, mensal com dados tabulados e eventuais em função de alguma necessidade de intervenção) com vistas a permitir decisões gerenciais.

De acordo com a Proposição do Sistema de Monitoramento e Avaliação das Ações de Atendimento no Âmbito do PSD, o Sistema possui duas dimensões distintas, mas complementares. A primeira delas é o monitoramento, cujo objetivo principal é “[...] fornecer informações regulares sobre o desempenho do programa e permitir ao gestor realizar ações corretivas quando surgem os problemas” (UFC, 2012, p. 6). Para isso, o SMA utilizou informações gerenciais do programa, a fim de que os dados apropriados fossem compilados e resumidos periodicamente, gerando uma documentação que apresentasse, em tempo hábil, aspectos do desempenho do programa que pudessem levar à conclusão se o programa estava operando de acordo com padrão apropriado.

O processo de monitoramento aconteceu nos postos do Sine, nas Gerências Regionais do Trabalho e Emprego (GRTE) e nas Agências de Atendimento (AGRTE) do MTE. Para cada um desses postos, foi utilizado um instrumento contendo um roteiro e *checklist*²⁹ para o levantamento das informações, envolvendo observação direta, revisão e análise de registros de informação do local em monitoramento e eventual coleta de documentos que fossem pertinentes para enriquecer as informações já contempladas nos itens do Roteiro e *Checklist* do Monitoramento.

Os dados foram inseridos em aplicativo desenvolvido pela UFC, o qual foi sendo aperfeiçoado e adaptado às demandas ao longo do processo. Um volume significativo de dados foi gerado a partir dessas inserções no sistema. A princípio, foram emitidos dois relatórios com os resultados do monitoramento. O primeiro foi um relatório por posto. O segundo foi um relatório com informações de vários postos visitados, contendo informações dos postos por estado ou por região. O formato do relatório foi flexível, o que permitiu a revisão periódica a partir de decisões do Conselho Nacional do SMA, considerando a importância de preservar os dados fundamentais para elaboração de uma série histórica de informações de monitoramento por posto. É importante ressaltar que o Conselho Nacional é a instância que tem como uma de suas atribuições fomentar a utilização dos resultados de monitoramento e avaliação do SMA, promovendo o constante aperfeiçoamento do SMA em decorrência da implementação e utilização de seus resultados.

A segunda dimensão do SMA é a avaliação, que tem como objetivo central “[...] investigar os resultados gerais do PSD e como esses resultados evoluem no tempo, buscando os seguintes aspectos: pertinência, eficiência, eficácia, impacto das atividades e efetividade social da política pública” (UFC, 2012, p. 9).

É importante frisar a integração entre a avaliação e o monitoramento. O trabalho de avaliação incorporou análises e dados do monitoramento, e os resultados dessas análises subsidiaram modificações nos instrumentos da avaliação. Tanto modificações nos questionários quanto utilização de outras técnicas de coleta foram incluídas no processo quando pertinentes e necessárias à consecução dos objetivos do SMA. De forma similar ao monitoramento, as demandas referentes ao aperfeiçoamento dos instrumentos, procedimentos de coleta de dados e relatórios da avaliação sempre foram analisadas pelo Conselho Nacional do SMA, que contou com a participação de representantes do MTE.

²⁹ Instrumentos elaborados e pré-testados pela UNB e, posteriormente, analisados e revisados pela UFC.

A avaliação teve amostras probabilísticas nacionais dos usuários da IMO e beneficiários do Seguro-Desemprego com coleta de dados anual. Por se tratar de uma política nacional, a avaliação teve amostras com inferências nacionais, possibilitando inferências regionais no caso dos beneficiários do Seguro-Desemprego e usuários da IMO.

As unidades amostrais foram os postos Sine do Ministério do Trabalho e as agências da Caixa Econômica Federal. Em cada uma dessas unidades, foram selecionados beneficiários ou usuários por amostragem, que foi estabelecida de acordo com o número total de beneficiados ou usuários. Para se evitar problemas na definição das amostras em postos onde o número de pessoas atendidas era muito reduzido, foi estabelecido pelo Conselho Nacional do SMA um ponto de corte fixando um número mínimo de beneficiários por unidade amostral.

Também houve uma amostra probabilística aleatória simples (com inferência nacional) junto aos empregadores usuários da IMO, cujos cadastros foram fornecidos pelo Ministério do Trabalho. A proposta do SMA previu que, de forma complementar, poderia haver entrevistas em profundidade com empregadores, representantes de organizações sindicais e empresariais, combinando, assim, o uso de técnicas de coleta qualitativa e quantitativa.

Na proposta do SMA, há alguns aspectos que sustentam a integração entre monitoramento e avaliação. O primeiro aspecto da integração entre o monitoramento e a avaliação são os itens dos questionários de avaliação e os itens do roteiro e *checklist* de monitoramento. Existem dados de monitoramento e de avaliação que são similares e que podem ser comparados para verificar convergências e discordâncias. Os dados comuns do monitoramento e da avaliação são: atividades do posto; infraestrutura do posto; consistência com o convênio; atendimento do PSD no posto; Portal Mais Emprego; acesso ao posto; e divulgação do posto.

O segundo aspecto da integração diz respeito às informações do monitoramento que foram ser utilizadas nos questionários de avaliação. O terceiro aspecto são as análises dos resultados da avaliação que incorporaram novos itens a serem monitorados. O quarto e último aspecto é o uso das informações do monitoramento para a elaboração da análise do desenho e do conteúdo do PSD necessários à avaliação do Programa. Ou seja, as informações do monitoramento foram complementares às informações dos questionários de avaliação.

Nos termos da Proposição do Sistema de Monitoramento e Avaliação das Ações de Atendimento no âmbito do PSD (2012), as fontes de informação para o SMA foram:

- Pesquisa de opinião (tipo *survey*) com entrevistas face a face com usuários IMO (inclui dimensões analíticas relacionadas com a emissão da CTPS);

- Pesquisa de opinião (tipo *survey*) com entrevistas face a face com beneficiários do Seguro-Desemprego (inclui dimensões analíticas relacionadas com a emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS);
- Pesquisa de opinião (tipo *survey*) com questionário autoaplicado, face a face ou por telefone, com empregadores usuários dos postos Sine;
- Indicadores de desempenho;
- Relatórios do monitoramento.

Em suma, ao atuar como sistema, as informações produzidas tanto pela avaliação quanto pelo monitoramento podem ser utilizadas, conforme a necessidade dos gestores da política pública.

Aqui, ressaltamos que o SMA já está em desenvolvimento e sua implementação realizada pela UFC já passou pelas seguintes etapas.

6.1.1 Seleção de indicadores-chave para avaliar e monitorar no SMA do PSD

O ponto de partida foi o trabalho de Avaliação Externa do PSD, por meio das pesquisas de opinião realizadas com beneficiários do Seguro-Desemprego e com usuários do Sistema de Intermediação de Mão de Obra (IMO). Foram aplicados questionários, cujo roteiro foi construído a partir de inúmeras discussões da equipe da UFC e em reuniões com o Grupo de Trabalho do Ministério do Trabalho. A coleta e o processamento dos dados do monitoramento atenderam aos critérios de agilidade e utilidade.

6.1.2 Escolha da linha de base para os indicadores a serem monitorados e avaliados

A linha de base para os indicadores foi o período/data com o qual os resultados do monitoramento e da avaliação foram comparados para que os gestores e formuladores da política pública tivessem uma base para o estabelecimento de metas de desempenho. Assim, no caso da avaliação, a linha de base foi constituída pelos resultados obtidos com os *surveys* realizados na Avaliação Externa da Universidade de Brasília, a fim de permitir a criação de uma série histórica no âmbito de cada posto monitorado, para acompanhar a evolução da gestão do posto, seus indicadores de esforço a partir das atividades e o grau de aderência às diretrizes e orientações para o funcionamento do PSD.

6.1.3 Preparação dos instrumentos de coleta

Os instrumentos utilizados na avaliação do SMA e no monitoramento foram construídos e devidamente testados numa pesquisa de campo no Ceará e no Rio de Janeiro e ajustados para atender às recomendações apresentadas.

6.1.4 Coleta de dados feita pelo monitoramento e pela avaliação

A coleta do monitoramento foi realizada durante dois anos com uma estimativa de 1.500 postos monitorados em todas as regiões do país. Já os questionários da avaliação foram aplicados anualmente, conforme desenho amostral e estratégia de coleta previamente definidos.

6.1.5 Relato dos resultados do monitoramento e dos resultados da avaliação

Cabe destacar que, nos termos da proposição do SMA, os relatórios do monitoramento e da avaliação se diferenciam quanto a dois aspectos: frequência e profundidade. No caso, as informações do monitoramento deveriam ser entregues com maior frequência e menor profundidade (relatórios gerenciais) do que os resultados da avaliação. Entretanto, a riqueza dos dados oriundos do monitoramento possibilitaram a geração de relatórios mais detalhados que deram uma grande visibilidade acerca do funcionamento dos postos monitorados.

6.1.6 Uso dos resultados

A utilização dos resultados do SMA tem como função melhorar a eficiência, eficácia ou efetividade dessa política. A ideia do SMA é institucionalizar a avaliação externa do PSD e, no âmbito do MTE, desenvolver mecanismos de comunicação, discussão e propostas de implementação dos resultados da avaliação e do monitoramento, a partir de um sistema de geração de informações de forma contínua, que permita que a informação seja fornecida tempestivamente para todos os envolvidos com poderes para tomada de decisão e implementação e/ou reformulações de ações.

No início da implementação do SMA, observou-se a primeira situação problemática, que se referia aos relatórios com grande volume de informações, mas que pouco

ajudavam os gestores no acompanhamento das ações dos postos. A estratégia adotada para resolver esse problema foi promover oficinas com os técnicos do MTE³⁰ para reflexão e identificação de aspectos prioritários e obrigatórios que deveriam ser abordados nesses relatórios, cujo objetivo era se chegar à elaboração de relatórios gerenciais mais específicos para a gestão.

Ora, as informações produzidas pelos relatórios de monitoramento e pelos relatórios de avaliação mais direcionados às questões mais críticas, que decorrem de incertezas da comunidade responsável pela tomada de decisões e a implementação de ações, poderiam contribuir para a melhoria da gestão do PSD em seus diferentes níveis: nacional, estadual, municipal e no nível do próprio posto. Para isso, o elemento essencial deveria ser o envolvimento da alta gestão do PSD no Conselho Nacional do SMA.

Apesar de sua potencialidade, percebe-se que um SMA completo e significativo apresenta alguns desafios. Levando em consideração as informações e o tempo necessário, o monitoramento e a avaliação sistemática são tarefas complexas. Imaginemos o tamanho do esforço para se organizar recursos humanos e materiais, para a produção e manutenção contínua de dados atualizados para alimentar a atividade avaliativa. Ora, observe-se que, na falta desses recursos, as avaliações tendem a se transformar em mera verificação de alguns indicadores básicos que acabam não mostrando aspectos qualitativos dos processos e resultados alcançados.

Sabe-se que existem situações em que as avaliações são difíceis de executar, porque os objetivos do programa não estão claros ou porque é difícil conseguir fazer uma separação entre os efeitos produzidos pelo programa e os efeitos sociais produzidos por outras causas. A própria resistência daqueles que são avaliados também é um obstáculo.

Outra dificuldade encontrada, mais prática e frequente, foi a forma de apresentar os resultados de um processo avaliativo. As avaliações podem produzir informações importantes que, no entanto, não são aproveitadas por terem uma forma de apresentação inadequada e desconectada da linguagem daqueles interessados na avaliação. Observe-se que o desenho das operações pertinentes ao SMA tem como foco produzir e organizar informações sobre impactos das políticas e dos programas públicos para sociedade e subsidiar decisões entre as alternativas viáveis e disponíveis para os gestores.

Cabe esclarecer que a decisão pode se dar em diferentes níveis de gestão, ambientes, momentos e com diferentes objetivos. Por isso, é importante a identificação dos

³⁰ Em 2013, foram realizadas oficinas nos dias 25/2, 16/4, 14/6 e 20/8. Em 2014, foram feitas mais duas oficinas: a primeira em 29/9 e a segunda em 21/11.

agentes a quem serão submetidas todas as informações, para fins de acompanhamento e tomada de decisões. Analogamente, as informações que servirão de subsídio também são distintas, variadas. Por isso, o desafio para melhorar esse processo de tomada de decisão passa também pelo acompanhamento das informações, cujo modelo deve ser confiável, seletivo, tempestivo e eficaz.

Não obstante essas dificuldades, a difusão de um sistema de monitoramento e avaliação apresenta-se como uma ferramenta fundamental para produzir conhecimentos que possam ser inseridos no processo de tomada de decisão.

6.2 Descrição da metodologia e ações do SMA

Nos últimos anos, as instituições governamentais vêm incorporando ao desafio da governança a necessidade de avaliar os resultados e a efetividade de suas políticas e programas públicos, a fim de medir o desempenho de suas intervenções, deixar transparente para a sociedade informações acerca do que foi alcançado e lastrear o processo de tomada de decisões.

Essa realidade traz para o quadro de desafios a necessidade de incorporar sistemas de monitoramento e avaliação às práticas administrativas das organizações governamentais, como meios imprescindíveis para municiar os gestores públicos de informações precisas, confiáveis, atualizadas e tempestivas.

Nesse contexto, a institucionalização de um sistema de monitoramento e avaliação ganhou força no âmbito do MTE, que, como já foi dito, em dezembro de 2007, demandou da UNB um estudo que se tornaria a primeira Avaliação Externa do PSD e, em 2010, deu continuidade à sua proposta de sistematizar as avaliações externas por meio do Termo de Cooperação nº 3, firmado com a Universidade Federal do Ceará (UFC).

A partir desse Termo de Cooperação, o MTE, em parceria com um conjunto de universidades, coordenadas pela UFC, durante o período de janeiro de 2012 a setembro de 2014³¹, realizou o trabalho de monitoramento e avaliação das rotinas administrativas exercidas pelas unidades de atendimento do PSD. Esse estudo do perfil de atuação dos postos de atendimento teve como objetivo “[...] indicar as atividades desenvolvidas por cada posto

³¹ De acordo com o Sumário Executivo do Monitoramento e Avaliação da Rede de Atendimento do Programa Seguro-Desemprego (2014), os dados de 2014 não se referem ao ano completo, a exemplo de 2012 e 2013, visto que setembro de 2014 foi o mês de corte para a sistematização do estudo.

em relação à intermediação de mão de obra, ao seguro-desemprego e à qualificação profissional” (UFC, 2014, p. 2).

Um dos fatores que leva o MTE à necessidade de se modernizar é a inadequação dos sistemas de informação que se articulam com o PSD, que não apoiam adequadamente o processo decisório, já que dão suporte, sim, às decisões administrativas, mas nem sempre auxiliam as decisões políticas.

Analisando-se a arquitetura do Sistema de Informação do PSD, verifica-se a existência de subsistemas distintos para tratar de modalidades diferentes de seguro. Ou seja, embora com similaridades, existe um subsistema para o Seguro-Desemprego do trabalhador formal, outro para o empregado doméstico e um para o trabalhador resgatado, cuja habilitação decorre ação da Fiscalização Trabalhista realizada em campo, e não pela rede de postos de atendimento. Cada um desses subsistemas consulta os demais, a fim de verificar a situação dos trabalhadores e evitar a concessão de benefícios em duplicidade.

Outrossim, o Sistema de Informação do PSD possui uma base de dados central que agrega uma série de informações de outros sistemas estruturais (Caged³²/Rais³³/PIS³⁴/CNIS³⁵/Caixa³⁶), cujas fontes de dados, apesar de serem externas ao programa, relacionam-se entre si. Essa interconexão, logicamente, tem sua importância na rotina de habilitação do trabalhador desempregado ao Seguro-Desemprego. Inclusive, os indeferimentos que ocorrem nas solicitações do benefício, em sua grande maioria, são realizados eletronicamente, por meio dos módulos de segurança que são implementados no Sistema do Seguro-Desemprego, em que são feitos cruzamentos de dados com esses outros sistemas, a fim de que sejam evitadas liberações indevidas ou mesmo algum caso de fraude.

Nesse sentido, pode-se afirmar que esses sistemas corporativos são fundamentais para as rotinas administrativas concernentes ao programa, já que são utilizados para conferir eletronicamente os dados referentes aos vínculos trabalhistas, permitindo verificar a

³² O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) é o registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e é utilizado pelo PSD para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas.

³³ A Relação Anual de Informações Sociais (Rais) disponibiliza informações sociais relativas aos vínculos empregatícios formais (dados pessoais do empregado/servidor público, informações sobre admissão, vínculo empregatício, salário, jornada de trabalho, descrição da ocupação profissional, afastamentos/licenças, dados do empregador, etc.), visando identificar os beneficiários do Abono Salarial.

³⁴ O Programa de Integração Social (PIS) é uma contribuição tributária de caráter social, que tem como objetivo financiar o pagamento do Seguro-Desemprego, abono e participação na receita dos órgãos e entidades, tanto para os trabalhadores de empresas públicas como de empresas privadas.

³⁵ O Cadastro Nacional de Informação Social (CNIS) é um sistema responsável pelo controle das informações de todos os segurados e contribuintes da Previdência Social. Armazena as informações necessárias para garantir direitos trabalhistas e previdenciários aos cidadãos brasileiros.

³⁶ O Sistema da Caixa é utilizado pelo PSD para conferir informações relativas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e dados referentes aos vínculos trabalhistas.

ocorrência de duplo vínculo e de reemprego e, por conseguinte, dificultando a concessão de benefícios irregulares.

Contudo, hoje, essa série de sistemas de informações atrelados ao PSD não fornece um modelo e uma metodologia totalmente eficientes para aquisição e utilização estruturada de informações para as arenas decisórias, tampouco para criar condições hábeis de arranjos institucionais com os demais atores políticos envolvidos com o PSD nas esferas estaduais e municipais.

O modelo organizacional do PSD apoia-se nas relações entre os Entes Federativos, por meio de três segmentos: Superintendência de Relações do Trabalho (SRTE) e Sine; Conselhos Estaduais de Emprego; e Comissões Municipais de Emprego. Todas operam como representantes do Sistema Público de Emprego nos três níveis de governo, coordenadas pelo MTE e executadas pelas secretarias estaduais e municipais de trabalho. Nesse arcabouço, a descentralização, a intersetorialidade e o controle social aparecem como elementos ordenadores do processo de implementação do PSD.

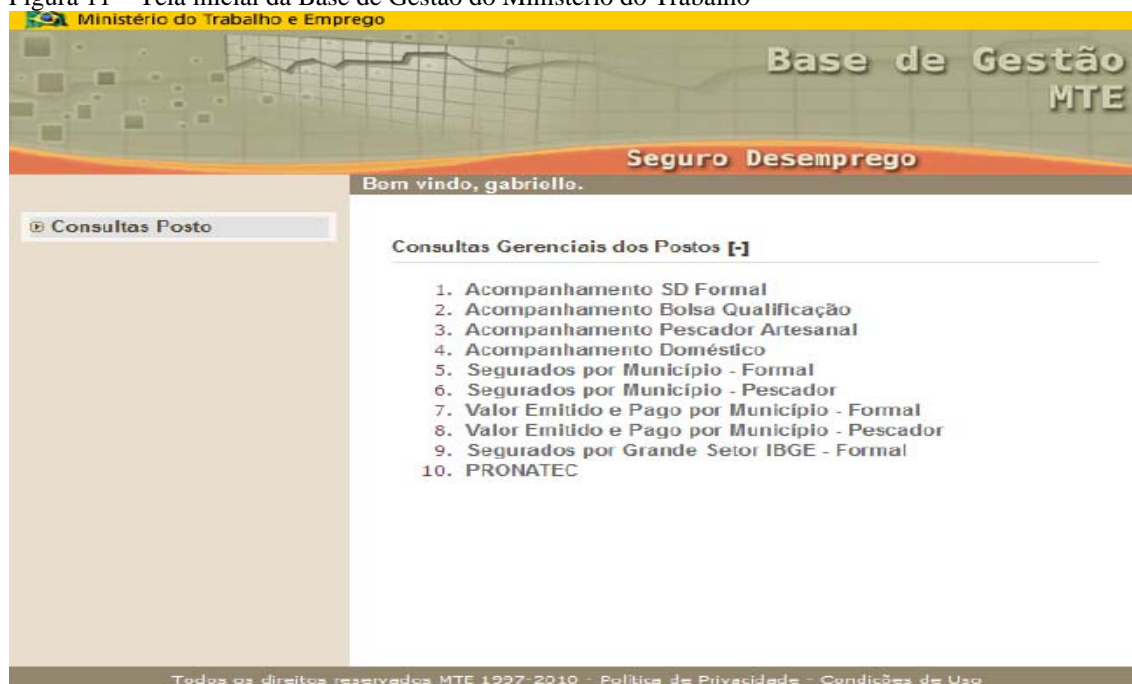
Nota-se que a articulação eficiente desses três níveis de governo, dentro da estrutura organizacional, é fundamental para definir a capacidade operacional e o grau de integralidade do PSD. Para isso, os instrumentos de comunicação e dos sistemas de informações devem responder às necessidades do modelo de gestão do PSD, porém não é o que se percebe. Ou seja, não obstante dispor de um desenho político-institucional e técnico razoavelmente bem estruturado, esses aspectos institucionais do PSD ainda não estão consolidados.

Isso se dá em parte porque o modelo de gestão proposto pelo Ministério do Trabalho ainda é centralizador e interfere no trabalho dos órgãos executores do PSD. Os órgãos envolvidos com a execução do programa se ressentem da problemática da comunicação e do acesso às informações, que terminam por afetar diretamente a capacidade de se oferecer melhores resultados aos usuários.

Um exemplo desse modelo centralizador é o Sistema Base de Gestão do Seguro-Desemprego do Ministério do Trabalho, em que se lança uma série de informações relativas ao acompanhamento do Seguro-Desemprego por modalidade, tais como: quantidade de atendimento por posto (requerimento); desses requerimentos, quantos passaram pela habilitação (segurados); dos segurados, quantos já receberam pelo menos uma parcela, dentre outros dados, mas cujo acesso é restrito a alguns técnicos do próprio Ministério.

O sistema é acessado por meio de senha restrita a gestores e técnicos específicos do Ministério do Trabalho. A figura 11 mostra a tela inicial da Base de Gestão do Ministério do Trabalho.

Figura 11 – Tela inicial da Base de Gestão do Ministério do Trabalho



Fonte: Portal do Ministério do Trabalho (2015).

Na prática, esse Sistema de Gestão é um sistema governamental que centraliza um variado rol de informações/dados, mas que não foi desenhado segundo uma concepção que viesse a privilegiar a ligação do Ministério do Trabalho com o ambiente externo e que não solucionava os problemas relativos à agregação de informação entre os demais sistemas que interferem no PSD.

Logicamente, assim como a Base de Gestão, os demais sistemas de informações armazenam dados importantes para o funcionamento do programa, possibilitando não só a execução das rotinas administrativas e ações, mas também o acompanhamento e o controle gerencial. Contudo, essa estrutura, claramente baseada em princípios articulados no formato clássico de hierarquização dos órgãos públicos de um modelo burocrático de administração, resulta em sistemas fragmentados, setoriais, com abordagens centralizadas, que não incorporam todas as necessidades da organização, pois não fornece um modelo e uma metodologia de aquisição e utilização rápida e estruturada de informações para as áreas decisórias.

Da mesma forma, o Portal Mais Emprego³⁷ – apesar de representar instrumento fundamental para o processo sistêmico e para a integração do programa – ainda possui restrições na capacidade operacional, pois não permite mecanismos de troca de informações, de levantamento, compilação e organização de dados de outras políticas públicas de outros

³⁷ Sistema informatizado que busca contribuir para a integração das políticas de trabalho, emprego e renda ao agregar ao pagamento do benefício as políticas de Intermediação de Mão de Obra e de Qualificação Profissional. Reúne, num único banco de dados, as informações dos trabalhadores e vagas disponibilizadas nas agências de emprego do Sine, com amplitude nacional.

setores que permeiam a geração de emprego e renda, a exemplo do turismo, das políticas para a juventude, etc.

Esse sistema tem acesso mais amplo, permitindo aos empregadores, agentes dos postos do Sine e demais gestores navegarem em suas diversas funcionalidades.

Figura 12 – Tela inicial do Portal Mais Emprego



Fonte: Portal do Ministério do Trabalho (2016).

As deficiências do PSD já haviam gerado uma série de recomendações por parte da equipe de avaliadores da UNB. As melhorias propostas tiveram diferentes graus de tamanho e complexidade, sendo que “[...] algumas envolvem aspectos meramente técnicos e outras, alterações em políticas e até legislação” (UNB, 2010, p. 225). Destaca-se a recomendação de “[...] instituir procedimento de avaliação e acompanhamento estratégico da política” (UNB, 2010, p. 82).

Como se viu no desenvolvimento histórico, o PSD não é um programa estático, e sim dinâmico ao longo do tempo. Passou por mudanças significativas em seus objetivos e, com efeito, em seu desenho. Assim, procede-se à recomendação da equipe de avaliadores da UNB em instituir um processo de avaliação e acompanhamento, na medida em que, nas diferentes etapas do ciclo do programa, os gestores necessitam – além das informações dos sistemas estruturadores (Base de Gestão, Sigae, Caged, Rais, etc.) – de dados consistentes, compreensíveis e ao tempo certo para sua apropriação na tomada de decisão.

Nesse sentido, o SMA do PSD surgiu como um modelo voltado à sistematização das informações e à estruturação de instrumentos de monitoramento e avaliação orientados a

levantar evidências para o aperfeiçoamento contínuo de ações e resultados. O seu diferencial, segundo a abrangência conceitual e programática de seus elementos constituintes, estaria no fato de que, apoiando-se intensamente nos registros e cadastros administrados pelos gestores e operadores envolvidos, ou seja, estando interligado aos sistemas informatizados de gestão do PSD (no qual são registrados atendimentos prestados, informações dos técnicos que operam, características dos benefícios, etc.), bem como dispor de procedimentos mais específicos, como os de coleta de dados por meio de pesquisas de campo de natureza quantitativa e/ou qualitativa, poderiam subsidiar o aperfeiçoamento do programa, produzindo informações necessárias ao entendimento e à correção dos desvios e falhas eventualmente identificados.

O documento Proposição das Bases do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) das ações de atendimento no âmbito do PSD preconiza que o SMA:

[...] desempenhará papel-chave para o aperfeiçoamento de uma política pública que contribui diretamente com a proteção social e com o desempenho da economia por meio do melhor funcionamento do mercado de trabalho e apoio ao desenvolvimento de competências da força de trabalho por meio da identificação de oportunidades de qualificação profissional. Neste sentido, o aumento da eficiência e da eficácia do PSD representará ganhos sociais e econômicos para o país. (UFC, 2012, p. 3).

O SMA propõe um trabalho contínuo, cumulativo e coletivo para que se obtenham conhecimentos densos e aprofundados, resultando em indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo do PSD. Nesse sentido, o documento suscitado destaca que:

A utilização dos resultados para melhorar o desempenho do PSD é o principal propósito do SMA. O SMA não é apenas um sistema para geração de informações de forma contínua, mas um sistema que permite que a informação seja transmitida de forma apropriada e no tempo certo para todos aqueles que necessitam do seu uso para tomada de decisão e implementação de ações. (UFC, 2012, p. 17).

A experiência do SMA do PSD, durante o período de 2012 a 2014, da forma como foi concebido e com as características flexibilidade e adaptabilidade que possui, já mostra as possibilidades de recortes e análises que possam contribuir para a visão sistêmica da gestão, para o aprimoramento das dimensões técnicas, administrativas e políticas e para o alcance dos objetivos do programa. Para uma melhor compreensão desse pressuposto, é importante descrever as principais atividades desenvolvidas no âmbito da estrutura nacional do SMA do PSD, as quais estão apresentadas nos diversos documentos de gestão das atividades do SMA.

Uma das principais sistemáticas de atividade do SMA foi a realização de oficinas de trabalho com técnicos do MTE e com o Conselho Nacional do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego, formada por uma

equipe de gestores do MTE que representa as atividades do PSD, das equipes regionais de monitoramento (Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Coordenação Geral e Técnica do SMA.

Nas oficinas com o Conselho Nacional do SMA, discutiam-se ações que visavam ao aprimoramento do sistema de monitoramento e avaliação, tais como: dinamização e organização de trabalho, implicações das dificuldades nas visitas de monitoramento e avaliação; e a melhor forma de sistematizar os dados oriundos da coleta em campo do monitoramento. No período de 2012 a 2013, foram realizadas seis oficinas: em 20 de novembro de 2012; 25 de fevereiro de 2013; 16 de abril de 2013; 14 de junho de 2013; 20 de agosto de 2013; e 23 de setembro de 2013.

De acordo com o Relatório de Gestão das Atividades do SMA, Preparação e Realização da Oficina de Trabalho para Balanço do Funcionamento e das Atividades do SMA (2012), na primeira oficina houve a instalação do Conselho Nacional do SMA do PSD, com apresentação dos respectivos membros; apresentação da Proposição da dinâmica de funcionamento do SMA e das Relações entre a Coordenação Nacional e os Grupos Regionais; apresentação da pauta da 2ª Reunião do Grupo de Monitoramento do SMA do PSD, realizada na manhã do dia 20 de novembro de 2012; apresentação de estudo descritivo dos postos de atendimento; e apresentação da proposta de início das atividades de monitoramento dos postos.

A Segunda Oficina foi realizada com o objetivo de “Apresentar o projeto do SMA da rede de atendimento do Programa Seguro-Desemprego e discutir as bases para constituição da Rede Nacional do SMA com pesquisadores que aceitaram participar como coordenadores regionais do SMA do PSD” (UFC, 2013b, p. 17).

Nos termos dispostos no Relatório Gestão das Atividades do SMA, Preparação e Realização da Oficina de Trabalho para Balanço do Funcionamento e das Atividades do SMA – Etapa 7 (2013), a Terceira e Quarta Oficinas, realizadas em 16 de abril de 2013 e 14 de junho de 2013, respectivamente, fizeram o balanço das atividades do SMA (metas e etapas); apresentaram as atividades relacionadas à Avaliação e ao Monitoramento; e discutiram sobre as estratégias para a análise dos dados e a elaboração de relatórios.

A Quinta Oficina, em 20 de agosto de 2013, teve como pauta: “1) análise dos resultados já evidenciados no Monitoramento do SMA do PSD; 2) organização da forma de comunicação dos resultados desta primeira etapa do Monitoramento” (UFC, 2013b, p. 28).

A Sexta Oficina do Conselho Nacional do SMA, em 23 de setembro de 2013, teve como objetivo “Apresentar os resultados das informações coletadas pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego” (UFC, 2013b, p. 30).

Em 2014, as oficinas do Conselho Nacional do SMA seguiram a mesma sistemática e trataram, basicamente, sobre os resultados preliminares das atividades referentes ao monitoramento em cada uma das regiões do país, chamando a atenção para as dificuldades das visitas realizadas e ressaltando as relações já aparentes entre as atividades de avaliação e monitoramento do PSD. Também foram pautas dessas Oficinas a apresentação do perfil dos postos a partir das variáveis e indicadores da IMO, QP e SD e do sistema de gerenciamento de dados – Sistema Geral de Monitoramento (SGM) –, bem como a análise da movimentação desses indicadores nos postos do PSD.

Paralelamente às Oficinas de Trabalho do Conselho Nacional do SMA, também foram realizadas Reuniões do Grupo de Monitoramento do SMA do PSD. Esse grupo foi formado por equipes regionais, cada uma delas composta por um coordenador, um assistente de pesquisa e técnicos de monitoramento que estão vinculados a uma universidade federal de cada região brasileira.

Foram realizadas seis reuniões do Grupo de Trabalho do Monitoramento do SMA/PSD: 4 de outubro de 2012; 20 de novembro de 2012; 25 de fevereiro de 2013; 16 de abril de 2013; 19 de agosto de 2013; e 23 de setembro de 2013. O objetivo dessas reuniões foi:

[...] colaborar com as atividades de monitoramento que o sistema exerce em cada região brasileira, formando os técnicos de monitoramento de cada região, planejando e executando as visitas e por fim analisando-as à luz das visitas realizadas e dos dados gerados com as entrevistas coletadas nestas visitas. (UFC, 2013b, p. 34).

Em 4 de outubro de 2012, a primeira reunião tratou, basicamente, das seguintes questões: apresentação dos pesquisadores que poderiam participar como coordenadores regionais do SMA do PSD; apresentação do processo de construção da proposta do SMA; metas referentes à organização e gestão do SMA e do estabelecimento e manutenção da Rede Nacional para o Monitoramento do PSD; e definição de princípios norteadores para a seleção dos pesquisadores e técnicos para monitoramento das equipes regionais.

Na segunda reunião do Grupo de Trabalho do Monitoramento do SMA/PSD, em 20 de novembro de 2012, foram definidos os critérios para organização das visitas: tipo de posto (SNE, SRTE, GRTE); localização; forma de convênio; volume de atendimento; e tipo de atendimento (SD e IMO).

Em novembro de 2012, iniciando as atividades, foram definidas cinco equipes das coordenações regionais, relativas a cada uma das regiões brasileiras, formadas por um coordenador regional, um assistente de pesquisa e dois técnicos de monitoramento. Também foi realizada a *I Formação dos Técnicos de Monitoramento do SMA do PSD*. A formação foi dirigida pelos coordenadores regionais, com a orientação da Coordenação Nacional do SMA. A finalidade dessa ação foi habilitar os técnicos para o trabalho de campo do monitoramento. Com esse intento, a Coordenação Nacional elaborou os seguintes documentos: manual para formação, carta de apresentação, modelo do relatório de visitas, além de disponibilizar os instrumentos de coleta de dados. Foram discutidos o Projeto do MTE, o desenho do SMA e da Rede Nacional, como também cada instrumento de coleta de dados foi lido e discutido minuciosamente.

Na forma disposta no Relatório de Gestão das Atividades do SMA, Preparação e Realização da Oficina de Trabalho para Balanço do Funcionamento e das Atividades do SMA (2013), as demais reuniões do Grupo de Trabalho do Monitoramento do SMA/PSD, em 2013, em síntese, analisaram os dados coletados, planejaram visitas aos postos de atendimento do PSD, avaliaram o processo de atividades desenvolvido, bem como discutiram acerca de assuntos administrativos e financeiros necessários para a realização das atividades de monitoramento, das dificuldades encontradas (desconhecimento dos gestores em relação à pesquisa, da resistência por parte dos gestores e técnicos dos postos para realizar as entrevistas, da desativação ou mudança de endereços dos postos, da distância e acessibilidade dos postos, etc.) e da organização e análise das oficinas de trabalho com os técnicos do MTE e do Conselho Nacional do SMA, dentre outras questões.

Em 2014, as reuniões do Grupo de Trabalho do Monitoramento do SMA/PSD objetivaram a organização do Relatório do Perfil dos Postos, a revisão e a análise da movimentação dos indicadores a partir das atividades já desenvolvidas. Simulações estatísticas com os dados foram fundamentais para promover a identificação de aspectos relacionais entre os diversos indicadores. Além disso, as reuniões permitiram uma visão geral do andamento das atividades de monitoramento e suas possíveis dificuldades relativas ao SGM, no tocante à digitação dos instrumentos e à aplicação das novas questões propostas, como as do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

A primeira etapa de visitas de monitoramento à rede de atendimento do PSD iniciou em 3 de dezembro de 2012, estendendo-se até fevereiro de 2013. Durante esse período, houve problemas pertinentes à comunicação das visitas junto aos postos, bem como relacionadas à

gestão financeira do projeto, que fizeram com que as visitas fossem irregulares e que fosse baixo o número de postos visitados e de entrevistas aplicadas. Apesar disso, em março de 2013, foi possível elaborar o primeiro relatório contendo os dados coletados em campo.

No quadro a seguir, pode ser observado o quantitativo referente aos postos visitados e entrevistas efetivadas por região brasileira. Ressalte-se que a região Sudeste não foi mencionada na tabela em virtude de ainda não ter sido iniciado o trabalho àquela época de monitoramento dos postos.

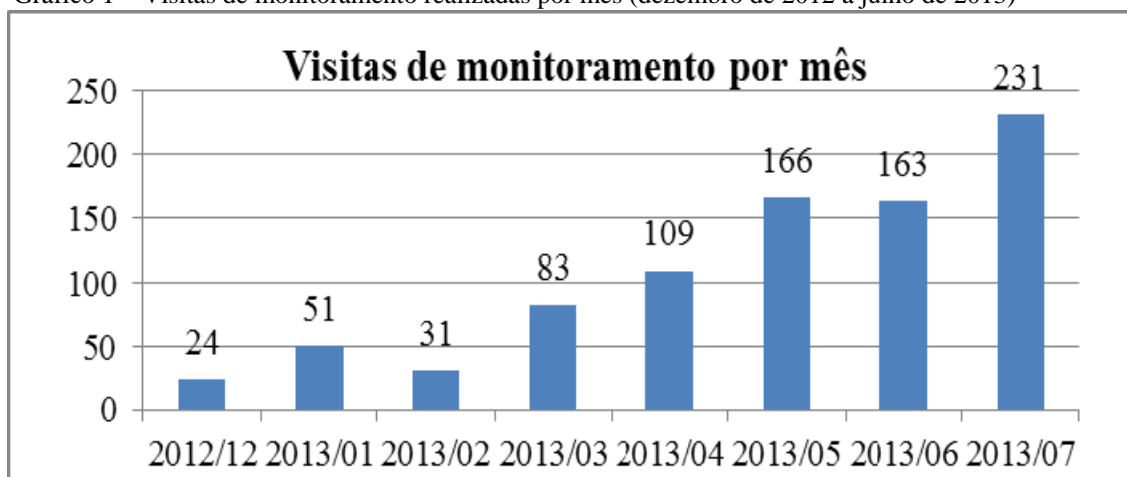
Quadro 11 – Número de postos visitados e de entrevistas realizadas por região em março/2013

Região	Postos visitados	Entrevistas efetivadas
Norte	12	11
Nordeste	24	23
Centro-Oeste	30	29
Sul	22	19

Fonte: UFC (2013b).

A partir de maio de 2013, as visitas foram se regularizando e houve maior aumento no quantitativo total, conforme pode se verificar no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Visitas de monitoramento realizadas por mês (dezembro de 2012 a julho de 2013)

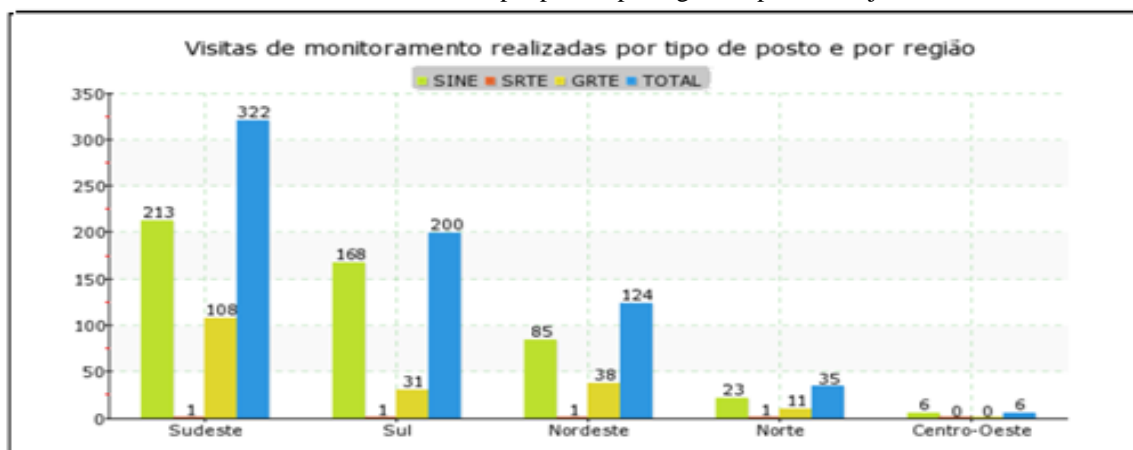


Fonte: UFC (2013b).

Em agosto de 2013, foram concluídas as visitas de monitoramento, as quais totalizaram 1.088, quantitativo acima da meta estipulada para a primeira fase do projeto (1.000 postos).

De janeiro a dezembro de 2014, as visitas de monitoramento seguiram o cronograma previsto e a conclusão das atividades aconteceu normalmente nas fases seguintes. O gráfico adiante mostra o quantitativo de postos e seus respectivos percentuais por região.

Gráfico 2 – Visitas de monitoramento realizadas por posto e por região no período de janeiro a dezembro de 2014



Fonte: UFC - Etapa 5 (2014).

Durante todo o processo de evolução das visitas de monitoramento, os avaliadores produziram relatórios com um grande número de informações. Esses resultados preliminares exigiram uma metodologia de trabalho que possibilitasse uma maior interação com os técnicos do MTE, a fim de que esses pudessem indicar a melhor configuração desses documentos e a definição de quais dados/informações seriam mais úteis para atender à demanda da equipe.

A estratégia adotada para promover essa aproximação com os técnicos do Ministério foi a realização de oficinas e grupos de trabalho, em que os participantes tiveram a chance de incorporar sugestões ao processo de monitoramento. Isso foi de grande importância, pois permitiu aos avaliadores perceberem melhor a reação de aceitação ou de questionamento sobre os diferentes aspectos monitorados e, com as propostas de intervenção em relação às informações, os relatórios enviados puderam ser readaptados de acordo com o interesse dos principais condutores do PSD. “A intenção destas Oficinas é conhecer a necessidade das informações e dados que os técnicos esperam do SMA, contribuindo com a efetividade do seu desempenho diante da supervisão e provisão das demandas encontradas nos postos que participam do PSD” (UFC, 2013b, p. 55).

Esses servidores, apesar de serem considerados muitas vezes simples burocratas, têm o privilégio de estarem mais próximos dos destinatários do programa e podem, assim, entender melhor seus comportamentos e suas necessidades. Ressalte-se, ainda, que eles são detentores de conhecimento técnico sobre o serviço que prestam, conhecem o funcionamento da máquina estatal e conseguem entender melhor os requisitos essenciais para o bom funcionamento do serviço público. De acordo com Secchi (2010, p. 84):

A influência da burocracia acontece em todas as fases do ciclo de política pública. [...] Na fase de avaliação das políticas públicas, os burocratas abastecem os sistemas de controle com dados relevantes, fornecem aos políticos informações sobre o andamento da implementação, recebem críticas e sugestões vindas dos destinatários das políticas públicas.

As Oficinas iniciaram no dia 25 de fevereiro de 2013, quando já tinham sido estabelecidas diretrizes do SMA junto ao Conselho Nacional e às equipes regionais e já tinham sido iniciadas as primeiras visitas de monitoramento. Na primeira reunião, objetivando sensibilizar os técnicos para contribuírem com SMA, a equipe de avaliadores apresentou a Proposição da dinâmica de funcionamento do SMA e das Relações entre a Coordenação Nacional e os Grupos Regionais.

Houve mais três reuniões em 2013. A segunda, em 16 de abril, demandou dos servidores a relação de suas atividades funcionais com a supervisão dos postos da rede de atendimento do PSD e foi o momento de discussão dos dados que já tinham sido coletados. A terceira oficina, em 14 de junho, continuou abordando as principais atividades desenvolvidas pelos técnicos dentro da gestão do PSD e também discutiu as expectativas que esses técnicos tinham em relação ao SMA do PSD. Em 20 de agosto, houve a quarta oficina, quando se apresentou a análise das informações de acordo com os resultados da oficina anterior.

O mesmo percurso metodológico foi realizado em 2014, com a realização de mais duas oficinas com técnicos do MTE, em 29 de setembro e 21 de novembro, para aperfeiçoar os relatórios gerenciais, o que será detalhado mais adiante no momento da descrição das atividades referentes a esse período.

Para dar conta dos objetivos e da complexidade do monitoramento e avaliação do PSD, a equipe técnica do projeto do SMA organizou as atividades de monitoramento e avaliação de forma simultânea e sequencial e a metodologia adotada contemplou, separada e complementarmente, os processos de monitoramento e de avaliação, mas sustentando a ideia de integração entre ambos, inclusive possibilitando que as informações do monitoramento fossem complementares às informações dos questionários de avaliação.

Nos subitens a seguir, serão detalhadas as atividades de cada uma dessas dimensões que compõem o SMA.

6.2.1 As atividades do monitoramento do PSD

O monitoramento de políticas públicas, segundo Maia, Silva e Salviano (2013, p. 31):

[...] encontra lugar de destaque dentro da função planejamento quando se considera que seu objetivo é, fundamentalmente, o aprendizado sobre as ações de governo e seus impactos na sociedade, tanto no campo técnico-burocrático quanto no político, conferindo a devida relevância para a intersetorialidade que as permeia.

A despeito do planejamento para o monitoramento do PSD, os avaliadores tiveram o cuidado de definir as condições apropriadas para a coleta de informações. Assim, foram especificados: o ambiente em que a coleta de dados seria feita (nos postos da rede de atendimento do PSD); a forma de coletar as informações (questionários); quem iria coletar as informações; o tipo de treinamento dado a essas pessoas que iriam coletar as informações; o momento das visitas de monitoramento; e a determinação de métodos e técnicas apropriados para organizar, analisar e interpretar as informações.

O processo de implementação do monitoramento junto à rede de atendimento do PSD envolveu cinco etapas distintas:

Etapa 1 - Planejamento dos postos a ser visitados (realizado pelas equipes regionais de monitoramento); Etapa 2 - Solicitação de autorização encaminhada ao MTE (realizado pelas equipes regionais de monitoramento); Etapa 3 - Envio de autorização aos responsáveis pelos postos de atendimento (realizado pela equipe do MTE); Etapa 4 - Envio de confirmação à UFC das autorizações para as visitas aos postos de atendimento (realizado pela equipe do MTE); Etapa 5 - Realização das visitas de monitoramento aos postos de atendimento (realizado pelas equipes regionais de monitoramento). (UFC, 2013b, p. 77).

A par disso, as atividades foram planejadas de acordo com um modelo definido pelo Conselho Técnico do SMA, a fim de estabelecer critérios comuns e manter a padronização dos procedimentos de coleta dos dados. A técnica utilizada foi a pesquisa de campo com aplicação de questionários junto aos responsáveis pelos postos de atendimento.

O processo de monitoramento foi realizado em duas etapas: (i) período de dezembro de 2012 a agosto de 2013; (ii) período de maio a setembro de 2014, na rede de postos de atendimento do PSD, a fim de produzir informações que permitissem aos gestores conhecer a realidade dos postos da rede de atendimento do PSD, identificar e corrigir problemas.

À época que iniciou o trabalho de monitoramento, a rede de atendimento do PSD contava com 2.200 postos, cuja maioria era decorrente de convênios, localizados em municípios fora das capitais dos estados. Em 2013, durante as visitas para realização de entrevistas, alguns problemas dificultaram o processo, tais como: a falta de comunicação entre o MTE e os postos do Sine e a falta de informações atualizadas dos postos da rede de atendimento, o que resultou em mais de 80 visitas em unidades desativadas, inexistentes ou localizadas em outro endereço. Além disso, em 18 postos visitados, os responsáveis não

estavam presentes, o que demonstrou falta de conhecimento por parte desses responsáveis acerca do período de visita.

Apesar desses entraves, “[...] considera-se que a implantação desse processo alcançou êxito pleno, principalmente por se tratar de um projeto de abrangência nacional e cuja natureza ainda resulta em alguma resistência por parte dos gestores dos postos que foram objeto de monitoramento” (UFC, 2013c, p. 1). As informações colhidas por meio do monitoramento das unidades de atendimento do PSD foram organizadas tendo em consideração os seguintes aspectos: “[...] o tipo de rede (própria ou conveniada), a localização do município do posto (capitais e demais cidades), o tipo de convênio (estadual, municipal e entidades privadas) e a região de localização do posto” (UFC, 2013c, p. 2).

Os dados da pesquisa, em relação à caracterização dos postos de atendimento, mostraram que:

Foi visitado um total de 1.066 postos do PSD, que corresponde a 47% dos postos existentes e em 948 desses postos foi possível realizar o levantamento das informações de monitoramento. Estas visitas foram divididas entre os tipos de rede, localização e nas diversas regiões do País. Do total de postos visitados, 28% pertencem à Rede Própria e 72% à Rede Conveniada, enquanto que 24% estão localizados em capitais e 76% estão fora das capitais dos estados. Estes percentuais são aproximadamente os verificados na Rede. Em relação às regiões, o planejamento destas visitas não levou, intencionalmente, em consideração as proporções de postos localizados em cada região. Dado o montante de visitas, para cada subdivisão dos estratos pesquisados, esta amostra possui grande representatividade da Rede de Atendimento do Programa de Seguro-Desemprego. (UFC, 2013c, p. 1).

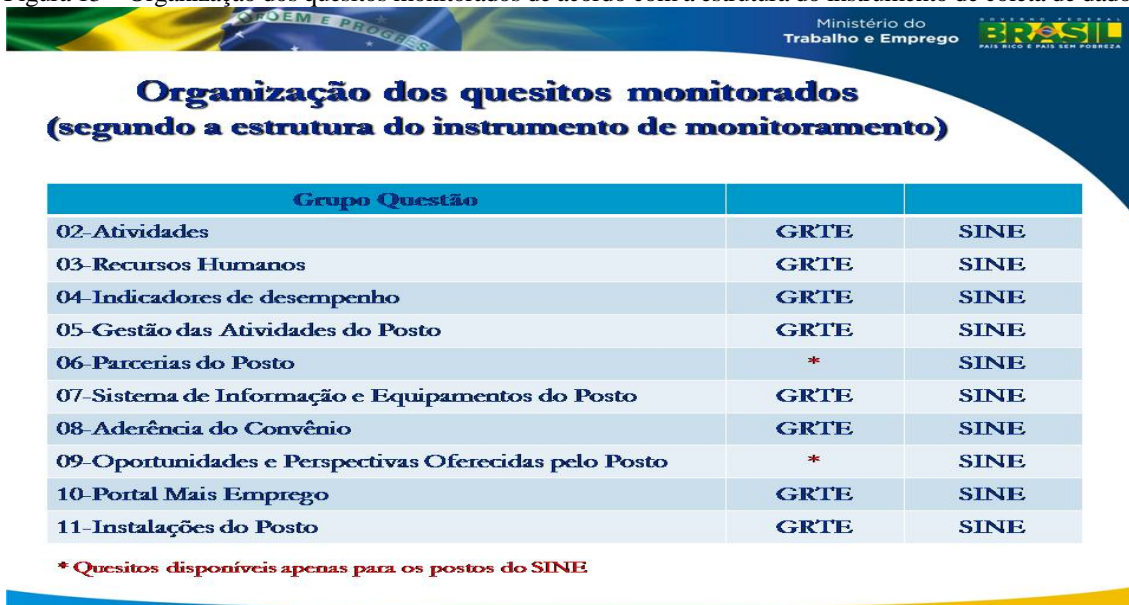
Vale ressaltar que os postos de atendimento da Rede Própria são aqueles pertencentes ao Ministério do Trabalho (gerências e agências). Já os postos da Rede Conveniada dizem respeito às agências municipais e estaduais do Sistema Nacional de Emprego (Sine), que, mediante convênios, executam serviços concernentes ao PSD.

Com os primeiros resultados das atividades de Monitoramento do PSD, realizadas no período de dezembro de 2012 a agosto de 2013, tendo em consideração as informações coletadas na 2ª Oficina de Trabalho com os técnicos do MTE, em 16 de abril de 2013, a equipe técnica da UFC realizou uma terceira oficina, em 20 de agosto de 2013, com o objetivo de estabelecer as estratégias para análise dos dados de monitoramento. Essas estratégias foram: (i) organização dos quesitos monitorados e (ii) definição de quesitos para análise segundo os critérios: prioridade, obrigatoriedade e execução.

A organização dos quesitos foi distribuída segundo os critérios: estrutura do instrumento de monitoramento e área de atuação.

Os quesitos monitorados, segundo a estrutura do instrumento de monitoramento, foram: atividades, recursos humanos, indicadores de desempenho, gestão de atividades do posto, parceria do posto, sistemas de informação e equipamentos do posto, aderência do convênio, oportunidades e perspectivas oferecidas pelo posto, Portal Mais Emprego e instalação do posto.

Figura 13 – Organização dos quesitos monitorados de acordo com a estrutura do instrumento de coleta de dados



Grupo Questão		
02-Atividades	GRTE	SINE
03-Recursos Humanos	GRTE	SINE
04-Indicadores de desempenho	GRTE	SINE
05-Gestão das Atividades do Posto	GRTE	SINE
06-Parcerias do Posto	*	SINE
07-Sistema de Informação e Equipamentos do Posto	GRTE	SINE
08-Aderência do Convênio	GRTE	SINE
09-Oportunidades e Perspectivas Oferecidas pelo Posto	*	SINE
10-Portal Mais Emprego	GRTE	SINE
11-Instalações do Posto	GRTE	SINE

* Quesitos disponíveis apenas para os postos do SINE

Fonte: UFC (2013a).

Já, segundo a área de atuação, os quesitos foram: CTPS, Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra, Captação de Vagas, Qualificação Profissional, Parceria do Posto, Sistema de Informação, Instalações e Gestão e Recursos Humanos.

Figura 14 – Organização dos quesitos monitorados de acordo com a área de atuação



Grupo Questão		
01-CTPS	GRTE	SINE
02-Seguro-Desemprego	GRTE	SINE
03-Intermediação de Mão-de-Obra	*	SINE
04-Captação de Vagas	*	SINE
05-Qualificação Profissional	*	SINE
06-Parcerias do Posto	*	SINE
07-Sistema de Informação	GRTE	SINE
08-Instalações	GRTE	SINE
09-Gestão e Recursos Humanos	GRTE	SINE

* Quesitos disponíveis apenas para os postos do SINE

Fonte: UFC (2013a).

Observa-se que, dentre os quesitos escolhidos para organizar as informações, as que se referem ao Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional são os elementos integrantes do PSD. As demais dimensões consideram os seguintes aspectos: Atendimento, Equipamentos e Sistema de Informação, Instalações Físicas e Gestão. Para cada uma dessas dimensões, foram calculados os percentuais de execução de seus quesitos/ações.

Para analisar esses pontos contidos no questionário de monitoramento, foram identificados três critérios importantes, a partir das oficinas e reuniões realizadas com gestores e técnicos, que disseminaram suas experiências quanto à execução do programa: (i) o nível de *prioridade* em relação ao processo de supervisão por parte dos gestores do MTE; (ii) o nível de *obrigatoriedade* em relação à necessidade de desenvolvimento da ação nos postos de atendimento; e (iii) execução por nível de atividade. Essa classificação ainda resultou na definição de quatro categorias: (i) prioritárias e obrigatórias; (ii) prioritárias, mas não obrigatórias; (iii) obrigatórias, mas não prioritárias; e (iv) não obrigatórias e não prioritárias.

Os resultados preliminares das atividades de monitoramento do PSD, em 2013, foram apresentados inicialmente por meio dos seguintes relatórios parciais:

- Relatórios consolidados das estratégias de análise dos dados de monitoramento da Apresentação na 3ª Oficina de Trabalho com os técnicos do MTE – Item 1: Análise do critério **Obrigatoriedade**;
- Relatórios consolidados das estratégias de análise dos dados de monitoramento da Apresentação na 3ª Oficina de Trabalho com os técnicos do MTE – Item 2: Análise do critério **Obrigatoriedade** por grupo de atividades;
- Relatórios consolidados das estratégias de análise dos dados de monitoramento da Apresentação na 3ª Oficina de Trabalho com os técnicos do MTE – Item 3: Análise do critério **Prioridade**;
- Relatórios consolidados das estratégias de análise dos dados de monitoramento da Apresentação na 3ª Oficina de Trabalho com os técnicos do MTE – Item 4: Análise do critério **Prioridade** por grupo de atividades;
- Relatórios consolidados das estratégias de análise dos dados de monitoramento da Apresentação na 3ª Oficina de Trabalho com os técnicos do MTE – Item 5: Análise do critério **Execução**;
- Relatórios consolidados das estratégias de análise dos dados de monitoramento da Apresentação na 3ª Oficina de Trabalho com os técnicos do MTE – Item 6: Análise do critério **Execução** por grupo de atividades.

Em 21 de janeiro de 2013, foi apresentado um Sumário Executivo do Monitoramento e Avaliação da Rede de Atendimento do PSD (UFC, 2013c, p. 3), alertando que:

[...] Em decorrência dessas definições, os resultados apresentados consideraram as questões consideradas prioritárias e/ou obrigatórias, tendo sido desconsideradas, apenas para efeito de análise do desempenho dos postos, as questões que foram consideradas pelos técnicos e gestores como não prioritárias para a supervisão e não obrigatórias para os postos.

Com a construção dessas categorias analíticas, o processo de monitoramento foi conduzido de tal forma que acabou possibilitando a captura de especificidades do programa e também de características que contribuíram para o entendimento mais claro do funcionamento das unidades de atendimento. Nesse sentido, vejamos uma síntese dos resultados do monitoramento, destacando-se aqueles quanto à rede de atendimento do PSD:

De uma forma geral, o resultado do monitoramento revelou melhor desempenho nos postos das Redes Conveniadas, especialmente nos convênios com as entidades privadas e com os municípios. Não há diferença significativa, no desempenho, quando são comparadas as localizações dos postos, uma vez que tanto em postos localizados em capitais como em postos localizados fora das capitais dos estados são executados em torno de 65% dos itens. Em relação ao tipo de rede, há um maior percentual de execução na Rede Conveniada (69%) do que na Rede Própria (56%). Porém, quando são separados por tipo de convênio, há um maior percentual de execução nos postos do PSD conveniados com entidades privadas (89%) e um menor percentual de execução nos postos de convênio com os estados (68%). Nas regiões há uma pequena diferença no desempenho, sendo maior nas regiões Sudeste (67%), Centro-Oeste (66%) e Sul (65%) e um pouco menor nas regiões Nordeste (63%) e Norte (59%). (UFC, 2013c, p. 3).

Quando se trata da execução das atividades do Seguro-Desemprego na rede de atendimento:

O monitoramento dos postos da Rede Própria revelou um nível de execução regular, com percentual médio de 56% de execução dos itens verificados. De uma forma geral, os postos da Rede Própria caracterizam-se por realizar a atividade relativa ao Seguro-Desemprego de forma satisfatória (75%), possuir Equipamentos (54%) e instalações físicas (59%) regulares, além de ter baixo índice de execução na dimensão Atendimento (38%). A análise dos quesitos monitorados nos permite concluir que os postos dessa rede apresentam grandes problemas estruturais relacionados ao dimensionamento das equipes de atendimento, à qualidade e quantidade de equipamentos necessários para oferecer bom atendimento aos usuários, à existência de guichê preferencial e à falta de infraestrutura para atendimento de usuários portadores de necessidades especiais. (UFC, 2013c, p. 3).

Na Rede Conveniada, houve uma pequena diferenciação nos resultados encontrados, apresentando-se a execução de forma mais satisfatória em relação ao atendimento do Seguro-Desemprego e Intermediação de Mão de Obra, mas também com problemas estruturais em outros quesitos. Nos termos do Sumário Executivo do Monitoramento e Avaliação da Rede de Atendimento do PSD (UFC, 2013c, p. 4):

[...] foi encontrado um nível de execução regular, com percentual médio de 69% de execução dos itens verificados. De uma forma geral, os postos da Rede Conveniada caracterizam-se por realizar as atividades relativas ao Seguro-Desemprego (84%) e Intermediação de Mão de Obra (78%) em níveis satisfatórios, enquanto que realizam as atividades de Qualificação Profissional de forma Regular (65%). As demais dimensões são executadas pela Rede Conveniada de forma regular: Atendimento (52%), Equipamentos e Sistemas de Informação (62%), Instalações Físicas (53%) e Gestão e Supervisão (60%). De forma análoga à rede própria, a análise dos quesitos monitorados nos permite concluir que os postos da Rede Conveniada apresentam grandes problemas estruturais relacionados à existência de guichê preferencial, ao local e disponibilidade de equipamentos nos termos do convênio, e à falta de infraestrutura para atendimento de usuários portadores de necessidades especiais.

Especificamente sobre a atividade do benefício do Seguro-Desemprego, chamou a atenção dos avaliadores o indicador referente ao quantitativo de solicitação de requerimentos.

Em 2012, foram registrados 8.062.068 requerimentos. Em 2013, houve um acréscimo nesse número para a ordem de 8.570.590. Até setembro de 2014, foram contabilizados na base do MTE 6.659.964 requerimentos para o seguro-desemprego. Sobre recursos impetrados, observou-se uma leve queda em 2013 (508.384) quando comparados aos números de 2012 (532.519). Ressalte-se, pois, que o quantitativo de 2014 foi elevado nesse quesito em comparação a 2012 e 2013, pois até setembro registraram-se 578.826 requerimentos para seguro-desemprego. (UFC, 2014g, p. 9).

Esses resultados permitiram verificar que os percentuais de realização das atividades relativas à Intermediação de Mão de Obra e à Qualificação Profissional estão sempre abaixo daqueles percentuais relativos ao Seguro-Desemprego. Essa inferência é confirmada pelos dados descritos adiante:

Sobre a intermediação de mão de obra, emergem duas atividades: gestão de vagas e intermediação de trabalhadores. Para elas, os percentuais relativos aos anos de 2012, 2013 e 2014 ficaram em torno de 50%, em ambas as atividades [...]. Quanto à atividade de seguro-desemprego, observou-se que, ao longo dos três anos, os percentuais ficaram em torno de 80% (em 2012, 79,1%; em 2013, 79,3% e em 2014, 82,8%) [...]. No que se refere à qualificação profissional, representada neste estudo pelas ações de encaminhamento ao PRONATEC, é importante destacar que no ano de 2012 o esforço dos postos para o encaminhamento de trabalhadores para a QP ainda não estava captada nos indicadores selecionados, o que explica o baixo percentual (26,6%) dos postos que a realizaram no referido ano. Isso se justifica pelo fato de que o PRONATEC estava em implementação em 2012, por isso o baixo percentual em relação aos demais anos. Em contrapartida, nos anos de 2013 e 2014 o percentual de postos efetivando essa atividade foi de 66,4% e 70,5%, respectivamente. (UFC, 2014g, p. 7).

Dando continuidade à descrição das ações do monitoramento do PSD, destaca-se agora outra atividade importante, que diz respeito às entrevistas realizadas com os responsáveis pelos postos. Entre 1º de maio e 20 de julho de 2014, dentro do que estava planejado, há informações de 241 entrevistas realizadas e 34 não realizadas, o que corresponde ao percentual de 83% de entrevistas efetuadas.

Merecem destaque alguns dos resultados obtidos em relação aos postos do Sine. Em relação às condições para o atendimento de pessoas com deficiências físicas, consta o

seguinte no Relatório Manutenção da Rede Nacional para o Monitoramento do PSD (UFC, 2014e, p. 65):

Os responsáveis pelos postos do SINE revelaram uma condição bastante preocupante para o PSD em relação à disponibilização de infraestrutura necessária para atender a pessoas que necessitam de atendimento especial. De forma mais detalhada, essas atividades desenvolvidas estão apresentadas abaixo e no quadro a seguir: Um terço dos gestores dos postos do SINE informou disponibilizar guichê preferencial para os trabalhadores; Os cadeirantes encontram rampas de acesso em 67% dos postos do SINE, mas banheiros adaptados em apenas 37%; Em apenas 16% dos postos do SINE há funcionário treinado para atender utilizando a linguagem de sinais.

A situação dos equipamentos utilizados pelos funcionários dos postos do Sine também mereceu atenção por parte dos avaliadores, pois:

[...] pouco mais da metade dos gestores dos postos declararam que os equipamentos disponibilizados eram adequados para o bom atendimento (51%), apresentavam-se em quantidade suficiente para o bom atendimento (62%) e que atendiam as condições de uso, manutenção e segurança (53%). Contudo, há a outra metade dos postos que informou não apresentar essas características que são indispensáveis para oferecer um bom atendimento aos usuários do SINE. (UFC, 2014e, p. 67).

As informações referentes às atividades necessárias para melhorar as perspectivas de empregabilidade e de qualificação profissional dos trabalhadores também chamaram a atenção.

Dos itens levantados, apenas a orientação sobre documentos pessoais foi relatada por 88% dos responsáveis pelos postos do SINE; Apenas 32% dos postos do SINE declaram que disponibilizam alguma ferramenta para preparação ou encaminhamento para o mercado de trabalho; Mais complicado ainda é o processo de qualificação profissional dos trabalhadores, visto que apenas 18% dos postos encaminham os trabalhadores para a rede pública oficial de ensino, 13% dos postos encaminham os trabalhadores para associações ou cooperativas para emprego ou qualificação profissional e somente 2% dos postos encaminham para ONGs ou pastorais os trabalhadores para elevar a escolaridade. (UFC, 2014e, p. 69).

O que se verificou, a partir das respostas dadas pelos próprios responsáveis pelos postos, é que as unidades do Sine possuíam algumas deficiências sérias, que necessitavam de mais atenção por parte dos gestores do programa. Todos esses resultados dão um panorama acerca da importância do PSD inserido no conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda do Estado brasileiro. Mas o foco deste estudo está na caracterização das atividades do monitoramento, e o desafio consiste em definir a metodologia capaz de estabelecer o mérito e a pertinência do SMA do PSD.

Percebe-se que, em termos gerais, para propiciar a tomada de decisões, o SMA tem que oferecer respostas, informar e orientar os gestores e técnicos envolvidos sobre os resultados do programa. Assim, cuidados especiais devem ser tomados com as estratégias de comunicação

desses resultados. Comunicar resultados de um programa de intervenção social, com alcance nacional, como é o caso do PSD, é muito mais do que simplesmente descrevê-los, apresentá-los e difundi-los, “[...] implica envolver múltiplas dimensões, contextos e interatividade entre os diversos atores que participam de um processo” (MINAYO, 2005, p. 223).

No caso da investigação avaliativa do PSD, que se realizou em várias etapas, observa-se que houve a comunicação das informações obtidas durante todo o processo por meio de relatórios parciais e de sumários executivos. A apresentação dos relatórios parciais era mais detalhada e ressaltava os aspectos mais relevantes referentes aos objetivos do SMA, inclusive as dificuldades encontradas e recomendações para mudanças e melhorias de gestão. Já os sumários executivos eram relatórios mais sintéticos, destinados aos gestores, apontando quais os resultados mais relevantes. Os conteúdos dos relatórios destinados aos gestores tiveram um caráter sintético e analítico, e a organização se deu de acordo com:

[...] os diferentes níveis de agregação das informações, por dimensão avaliada, por nível de prioridade e obrigatoriedade e por posto visitado. A categorização da rede, assim como os itens monitorados, são apresentados em relatório próprio e seus percentuais de execução são apresentados em gráficos, que permitem a comparação de quais características dos postos e/ou quais dimensões e itens monitorados se sobressaem aos demais. (UFC, 2013c, p. 4).

A fim de oferecer uma visão clara da situação do atendimento junto aos gestores do PSD, foi adotada a estratégia de esses relatórios realçarem as questões cuja informação coletada “[...] demandasse alguma atenção por parte dos gestores do MTE”, destacando-as em vermelho, conforme apresentado a seguir.

Figura 15 – Trecho do relatório gerencial de monitoramento dos postos Sine

Ministério do Trabalho e Emprego * Sistema de Monitoramento e Avaliação * Programa Seguro Desemprego		Página 1 de 637
Monitoramento - Ano base: 2013		
Lista postos visitados que apresentaram muitos aspectos que demandam alguma atenção por parte dos gestores		325
Tipo: SINE Código: 43330916 SINE SALVADOR DO SUL/RS RS SALVADOR DO SUL		
Data visita: 2013/05/23 Número de registros cuja referência demanda atenção dos gestores: 51 de 66		
02-Atividades		
Atividades Complementares		
Atendimento por psicólogos		Não
Orientação profissional		Não
Captação de Vagas		
Captação de vagas ativa in loco		Não
Captação de vagas ativa no Posto		Não
Captação de vagas passiva		Não
CTPS		
Emissão de CTPS – 1ª Via		Sim
Emissão de CTPS – 2ª Via		Sim

Fonte: UFC (2013a).

Em 2014, foram gerados diversos tipos de relatórios, a saber:

[...] credenciamento, movimentação, atividades desenvolvidas e indicadores dos postos da rede de atendimento do PSD; credenciamento/descredenciamento e indicativo de movimentação dos postos da rede de atendimento do PSD por região, unidade da federação, tipo de convênio e conveniente; atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD por região, unidade da federação, tipo de convênio e conveniente; movimentação anual por indicador das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD por região, unidade da federação, tipo de convênio e conveniente; e, por fim, movimentação mensal por indicador das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD por região, unidade da federação, tipo de convênio. (UFC, 2014c, p. 11).

Esses produtos serão mais à frente mais bem apresentados e detalhados.

Depreende-se, portanto, que os documentos utilizados pela equipe de avaliadores foram adequados. Corroborando essa compreensão, citamos o que Minayo (2005, p. 226) orienta acerca da apresentação de resultados de uma investigação avaliativa:

[...] o relatório deve ser escrito em linguagem clara, objetiva e apresentar formatos sintéticos e visuais que permitam comparações, como é o caso de gráficos, tabelas, mapas ou outros dispositivos em que a informação esteja sintetizada para melhor comparação. Dados mais complexos e de difícil compreensão podem ser colocados em anexo, desde que explicados de forma simplificada no relatório.

Minayo (2005, p. 224) chama a atenção também para o fato de que “Apenas redação de relatórios é, geralmente, insuficiente [...]”. Nesse sentido, a autora afirma que “[...] é preciso valorizar sempre encontros face a face, que constituem estratégias comunicacionais mais efetivas para a apresentação de resultados” (MINAYO, 2005, p. 226).

No caso do SMA do PSD, os avaliadores adotaram a apresentação oral por meio de oficinas e reuniões técnicas, que se constituíram numa forma de apresentação essencial, para possibilitar a integração, para dirimir dúvidas e para promover novas visões. As Oficinas de Trabalho do Conselho Nacional do SMA e do Grupo de Trabalho de Monitoramento com os técnicos do MTE deram aos avaliadores um retorno mais interativo e humanizado a respeito das conclusões a que se chegaram.

Embora a coleta de dados junto aos gestores dos postos conveniados realizada pela equipe de monitoramento tenha envolvido questões abertas, a análise e geração dos relatórios gerenciais do monitoramento limitaram-se às questões fechadas do questionário aplicado. As respostas oriundas das questões abertas ainda carecem de análise por meio da aplicação de uma metodologia qualitativa.

Afora as ações realizadas pelo monitoramento, a dinâmica de trabalho do SMA envolveu atividades de Avaliação. Um dos diferenciais estratégicos adotados pela equipe de avaliadores da UFC foi a escuta de opiniões dos diferentes atores envolvidos com o PSD e o

fato de ouvir pessoas de diferentes posições hierárquicas do programa avaliado e sujeitos beneficiados agregou validade ao processo.

6.2.2 As atividades da avaliação do PSD segundo os usuários da IMO/Sine beneficiários do Seguro-Desemprego e dos empregadores usuários do Sine

Muitas são as concepções de avaliação. Minayo (2005, p. 23) cita que: “Em sentido bem amplo, avaliar significa julgar, estimar, medir, classificar, analisar criticamente alguém ou algo”. Na atualidade, surgiram diversas conceituações inovadoras, como a de Silva e Brandão (2003, p. 2):

Entendemos avaliação como a elaboração, a negociação, a aplicação de critérios explícitos de análise, em um exercício metodológico cuidadoso e preciso, com vistas a conhecer, medir, determinar e julgar o contexto, o mérito, o valor ou o estado de um determinado objeto, a fim de estimular e facilitar processos de aprendizagem e de desenvolvimento de pessoas e organizações.

Nessa abordagem, compreende-se que, na visão dos autores, a avaliação é concebida como uma interação entre pessoas e instituições e que a metodologia a ser aplicada faz parte do próprio conceito, nos verbos *conhecer*, *medir*, *determinar* e *julgar*. Pelas características do modelo de avaliação externa proposto, a UFC foi ao encontro dessa concepção de trabalho, à medida que considerou a avaliação não como um evento isolado, mas sim como um processo em que se integrou avaliadores e sujeitos envolvidos com o PSD, em busca do comprometimento e do aperfeiçoamento do atendimento aos usuários e beneficiários do programa.

Nessa perspectiva, as ações que foram delineadas pelos avaliadores tinham o objetivo de avaliar o PSD segundo o ponto de vista dos usuários da IMO, dos beneficiários do SD e dos empregadores usuários do Sine. Com efeito, as etapas previstas incluíram três pesquisas *survey* longitudinal, com: (i) beneficiários do Seguro-Desemprego; (ii) usuários trabalhadores da IMO/Sine; (iii) empregadores usuários do Sine.

As pesquisas de opinião foram de natureza quantitativa e ocorreram, respectivamente, nos seguintes períodos: de 19 de março de 2013 a 4 de junho de 2013; de 27 de março de 2013 a 9 de agosto de 2013; e de 24 de julho de 2013 a 16 de agosto de 2013. “Foram entrevistados 5.409 usuários de IMO em 137 postos, 5.510 beneficiários do SD em 160 agências da CEF e 1.019 empresários usuários do SINE em todo o território nacional” (UFC, 2013c, p. 5).

A avaliação sobre o usuário do benefício Seguro-Desemprego e da IMO buscou identificar, principalmente, o perfil dos trabalhadores usuários do programa. Já a pesquisa junto aos empregadores usuários do Sine teve como objetivo, além de captar o perfil dos empregadores que procuram o Sine para IMO, identificar as tendências de desempenho do PSD junto a esse segmento.

Em relação ao estudo feito acerca do usuário do PSD, compreende-se que é indispensável a percepção das diferenças que constituem o perfil desses trabalhadores, tanto para o Seguro-Desemprego quanto para a IMO, bem como para a capacitação profissional. Na execução do programa atual, essas diferenças na gestão e nas respectivas ações não têm sido levadas em consideração, o que pode interferir no alcance eficaz e efetivo do público-alvo.

A avaliação dos beneficiários do Seguro-Desemprego foi realizada nas agências da Caixa Econômica Federal em que se estava recebendo o benefício. De acordo com os dados do SMA, verifica-se que foram entrevistados, em 2013 e 2014, 10.965 beneficiários no total (58,9% homens e 41,1% mulheres). O principal motivo de os beneficiários do Seguro-Desemprego procurarem uma unidade de atendimento do PSD foi a busca de informação para receber o referido benefício. De modo geral, o perfil desse público é basicamente de trabalhadores desempregados e egressos do mercado formal. Os solteiros representam a maioria dos beneficiários que foram entrevistados na pesquisa, cujo percentual, em 2013 e 2014, ultrapassou 51%. A média de idade foi de 30 e 31 anos, respectivamente, em 2013 e 2014.

Dentre os pesquisados, a maioria (32,3%) possui faixa de renda familiar entre 1 e 2 salários mínimos nos dois anos da avaliação, e 16,1% não possuem renda familiar. Mais da metade dos respondentes informou que vivia com no máximo 3 pessoas em casa. Sobre a raça, 47,0% declararam-se pardos em 2013 e 46,6% em 2014. Em 2013 e 2014, respectivamente, 33,5% e 35,3% declararam-se brancos, enquanto 15% se declararam negros, nos dois anos.

Em relação ao perfil do público-alvo que buscou a IMO, durante os dois anos, foram avaliados 10.857 usuários, dos quais houve um pouco mais de homens entrevistados (51% em 2013 e 54,60% em 2014); 60% deles possuem pelo menos o ensino médio completo. A média de idade de todos os entrevistados foi de 31 anos. Quanto à renda familiar, os maiores percentuais dos entrevistados (35,0% em 2013 e 37,1% em 2014) se encontram com faixa de renda entre 1 e 2 salários mínimos. Mas 11,2% dos entrevistados em 2013 e 12,8% em 2014 declararam não possuir renda nenhuma. A maioria dos entrevistados (56,0% em 2013 e 57,0% em 2014) vive com, no máximo, 3 pessoas na mesma casa.

No que se refere à raça ou cor, 49,2% e 47,2%, respectivamente, declararam-se pardos em 2013 e 2014; 31,2% e 35,4% declararam-se brancos em 2013 e 2014, respectivamente; enquanto os que se declararam negros foram 16,3% em 2013 e 15,1% em 2014.

A avaliação dos empregadores que utilizam a rede de postos do Sine para a IMO foi um *survey* longitudinal realizado em 2013 e 2014, que possibilitou apontar tendências do desempenho do programa. Em todo o país, foram entrevistados 2.108 empregadores, dos quais 52,1% eram da região Sudeste, onde se encontrava a maior quantidade de empresas. Em seguida, vinham região Sul, com 18,8%; Nordeste, com 15,7%; Centro-Oeste, com 8,6%; e Norte, 4,7%. O maior percentual (53,5% em 2014 e 42,0% em 2013) de empregadores avaliados correspondia a microempresas. As pequenas empresas representaram 30,3% em 2013 e 27,0% em 2014; as médias responderam por 16,1% em 2013 e 13,1% em 2014; já as grandes, 11,5% em 2013 e 6,4% em 2014. Os setores da economia que mais se utilizaram do Sine para IMO foram os de serviços (49,3% em 2013 e 43,3% em 2014) e os de comércio (37,9% em 2013 e 40,6% em 2014). Os empregadores da indústria correspondem aos percentuais de 12,9% e 13,9% em 2013 e 2014, respectivamente. A agricultura representou 0,4% e outros setores, 0,8% nos referidos dois anos.

Levando em consideração a grande massa de informações captadas, em linhas gerais percebeu-se que o PSD ainda não contempla efetivamente todos os seus objetivos. Foram identificados problemas de ordem estrutural e operacional, práticas que dificultam a articulação entre os entes federativos e outras capacidades necessárias para a integralidade também são vistas como deficientes. A complexidade da estrutura organizacional e questões ligadas aos Sistemas de Informação são partes explicativas para esses entraves.

Diante desse cenário, houve um cuidado especial em relação às recomendações dadas; com isso e a partir do que foi analisado, os avaliadores terminaram o Sumário Executivo do Monitoramento e Avaliação da Rede de Atendimento do PSD (UFC, 2013c, p. 7) apontando algumas ações:

- 1) Realizar um estudo mais aprofundado da rede de atendimento do PSD por meio de levantamento de informações oriundas das bases de informações institucionais do MTE e do Sistema de Monitoramento e Avaliação, de tal forma que o processo de monitoramento seja realizado não somente com as informações coletadas em campo, mas também com informações coletadas nos sistemas de informação do MTE; 2) Manter um cadastro atualizado dos postos de atendimento mediante um levantamento de informações oriundas das bases de informações institucionais do MTE e da definição de um mecanismo de comunicação das alterações na rede de atendimento promovidas pelos convenientes, o que melhorará a eficiência do

processo de monitoramento com o incremento das visitas em que as informações são coletadas; 3) Promover maior envolvimento dos técnicos e gestores do MTE em oficinas de trabalho visando maior conhecimento acerca da realidade dos postos e maior integração das informações coletadas pelo processo de monitoramento dos postos de atendimento; 4) Incorporar aos procedimentos de supervisão do PSD as informações oriundas do monitoramento dos postos da rede de atendimento, favorecendo um melhor acompanhamento das condições pactuadas por meio dos convênios com os diversos entes públicos e privados, além de favorecer a tomada de decisões visando à correção de problemas identificados e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade do atendimento aos usuários do PSD; 5) Elaborar um plano de melhoria das condições de atendimento da Rede Própria, mediante a realização de investimentos nos aspectos revelados pelo monitoramento como sendo críticos: dimensionamento das equipes de atendimento, qualidade e quantidade de equipamentos necessários para oferecer bom atendimento aos usuários, existência de guichê preferencial e infraestrutura para atendimento de usuários portadores de necessidades especiais; 6) Promover maior integração entre as atividades de monitoramento e de supervisão dos convenientes por intermédio da utilização das informações coletadas pelo processo de monitoramento, de tal forma que se possam garantir melhores condições de atendimento dos usuários atendidos pelas Redes Conveniadas.

Foram também sugeridas outras ações que, uma vez acatadas pelos gestores, poderiam no futuro mostrar efeitos positivos. São elas:

i) maior divulgação e realização das atividades de intermediação pelos postos SINE, incluindo um trabalho de divulgação do Portal Mais Emprego tanto interna como externamente; ii) a melhoria do atendimento nos postos do SINE para elevar a eficácia da IMO; e iii) uma maior aproximação dos postos do SINE com o setor privado por meio de suas organizações associativas em níveis setorial, municipal e estadual visando à eficácia da IMO. (UFC, 2013c, p. 7).

Em 2014, os resultados preliminares do SMA do PSD apresentaram algumas conclusões, as quais mereceram atenção por parte do Ministério do Trabalho:

- A existência de variações regionais na execução do PSD nos postos do Sine;
- A necessidade de melhorar a integração das ações do PSD, isto é, entre os benefícios do Seguro-Desemprego e as atividades de qualificação profissional e da IMO;
- As atividades relacionadas com a qualificação profissional foram pouco citadas durante o atendimento;
- A infraestrutura dos postos do Sine foram mais bem avaliadas na região Sudeste;
- O atendimento nos postos da região Sudeste foi o mais bem avaliado;
- O uso do Pronatec pelos postos do Sine foi baixo;
- O Portal Mais Emprego era pouco utilizado.

A par dessas conclusões, a equipe de avaliadores fez outras recomendações, no sentido de:

- Melhorar a integração das ações do PSD junto aos postos do Sine;

- Divulgar os resultados do SMA junto aos postos do Sine e gestores nacionais;
- Aprofundar os estudos acerca do Portal Mais Emprego, para torná-lo mais atrativo junto ao seu público-alvo;
- Articular localmente os postos do Sine com as instituições que ministram cursos do Pronatec;
- Articular localmente os postos do Sine com as instituições patronais para a IMO.

De modo geral, as metodologias e ações desenvolvidas pelo SMA tiveram o intuito de possibilitar a geração não somente de documentos mais direcionados e objetivos, mas, sobretudo, de favorecer uma cultura participativa entre os sujeitos do processo (gestores, técnicos e avaliadores), a fim de permitir que os relatórios gerados atendessem às demandas mais importantes e urgentes do MTE.

Assim, o modelo de gestão implantado em 2014, proposto pelo SMA, caracterizou-se por oferecer relatórios gerenciais mais dinâmicos e direcionados, o que foi possível por meio da implementação do Sistema de Gestão do Monitoramento do SMA do PSD (SGM). Esse modelo será objeto de discussão da subseção a seguir.

6.3 Modelo de gestão implantado pelo SMA

Como já mencionado, o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Programa Seguro-Desemprego (PSD), desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, em parceria com um conjunto de universidades, coordenadas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), é composto de dois eixos: o de monitoramento e o de avaliação. Esses dois eixos, embora relacionados e complementares, foram organizados de forma independente, com base em objetivos, metodologias, procedimentos e instrumentos distintos.

Vale ressaltar que a proposta do SMA do PSD não deve ser confundida com um sistema de informação gerencial, ainda que informações já existentes em banco de dados do Ministério sejam fonte para sua estruturação. Nessa perspectiva, para que se possa compreender o modelo de gestão pretendido, serão descritos a seguir os componentes e a metodologia de construção dos dois subsistemas: (i) o eixo de monitoramento do PSD e (ii) o eixo de avaliação do PSD, detalhados à frente.

6.3.1 O eixo de monitoramento do PSD

O objetivo essencial do Monitoramento do PSD “[...] é fornecer informações regulares sobre o desempenho do programa e permitir ao gestor realizar ações corretivas quando surgem os problemas” (UFC, 2012, p. 6). Para atingir esse objetivo, antes de sua elaboração, fez-se necessário estabelecer uma série de definições procedimentais. O primeiro passo consistiu num trabalho investigativo e exploratório para localizar e levantar os dados já disponíveis na estrutura do PSD, bem como verificar o fluxo dessas informações.

O segundo passo consistiu em levantar os sistemas de informação existentes. Aqui, constatou-se que havia vários sistemas na estrutura administrativa (mencionados na seção 4.3), distintos e com diferentes objetivos, mas que poderiam servir de base de dados primários com variáveis selecionadas para a construção de indicadores.

Sabe-se que a escolha dos indicadores deve estar em função do que se quer analisar e do que se quer revelar quanto aos aspectos relacionados aos diversos pontos em observação. Para evitar equívocos e prejuízos ao processo de avaliação, Minayo (2005) indica alguns cuidados que precisam ser tomados nessa etapa de formulação:

- Os indicadores precisam refletir com muita clareza os objetivos do programa;
- A construção dos indicadores precisa estar corretamente relacionada às fases de desenvolvimento de uma proposta;
- A importância de debater e entrar em acordo sobre os indicadores em conjunto com os participantes da avaliação;
- A definição das fontes de dados que servirão de base aos indicadores;
- O conhecimento sobre a instituição ou a região onde a avaliação será feita;
- A preocupação com a confiabilidade dos indicadores. Considera-se confiabilidade como sendo “[...] capacidade do instrumento aferir resultados similares se aplicado por diferentes pesquisadores; aos mesmos entrevistados em momentos distintos; ou entre diferentes tipos de atores [...]” (MINAYO, 2005, p. 109-110);
- A relevância fundamental de aferir a validade;
- Transparência e definição dos indicadores segundo os níveis de mensuração;
- A desagregação do indicador referente à população em grupos específicos, para possibilitar comparações relevantes;
- A definição da composição do indicador.

Partindo dessa lógica e tendo em consideração que as unidades de atendimento desenvolvem um conjunto variado de atividades pertinentes ao PSD (Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional), a equipe de avaliadores selecionou, dentre o rol disponível nas bases de gestão do MTE, 16 indicadores em função dos aspectos que se queria analisar, que se encontram dispostos no quadro 12. “Esses indicadores foram organizados em cinco dimensões: Inscrição de trabalhadores, Gestão de Vagas (IMO), Intermediação de Trabalhadores (IMO), Seguro-Desemprego (SD) e Qualificação Profissional (QP)” (UFC, 2014g, p. 5).

Quadro 12 – Painel de indicadores utilizados para descrever as atividades desenvolvidas pelas unidades de atendimento vinculadas ao PSD³⁸

Inscrição de Trabalhadores	Gestão de Vagas (IMO)	Intermediação de Trabalhadores (IMO)	Seguro-Desemprego (SD)	Qualificação Profissional (QP)
Número de trabalhadores inscritos 101	Número de vagas cadastradas 201	Número de trabalhadores encaminhados 301	Número de requerentes 401	Número de requerimentos do Pronatec 501
Número de trabalhadores com deficiência 102	Número de vagas validadas 202	Número de trabalhadores colocados 302	Número de recursos recebidos 402	Número de pré-matrículas no Pronatec 502
	Número de vagas oferecidas 203	Número de convocações 303	Número de recursos para análise 403	Número de matrículas no Pronatec 503
	Número de vagas preenchidas 204	Número de contatos realizados 304		

Fonte: UFC (2014g).

Neste estudo, foram considerados seis tipos de postos que atuam de forma diferenciada no âmbito do PSD: “postos vinculados à rede própria (STRE e GRTE), rede própria que atuam pela Internet (IMOWEB/autointermediação), rede conveniada com os estados, rede conveniada com os municípios, rede conveniada com entidades privadas sem fins lucrativos e agências da Caixa Econômica Federal” (UFC, 2014g, p. 3). De acordo com o levantamento feito pela equipe técnica de avaliadores, incluindo os postos credenciados e os postos descredenciados que apresentaram alguma movimentação, foram identificadas 2.720 unidades em 2012, 2.762 em 2013 e 2.576 em 2014, o que mostra que a rede de

³⁸ Os códigos que estão apresentados no quadro, em cada indicador, representam uma codificação própria do trabalho dos avaliadores externos.

atendimento do PSD apresentou uma redução no quantitativo de postos durante o período que se deu o processo de monitoramento.

Para desenvolver as atividades de monitoramento pelas unidades de atendimento, foram definidas pelos avaliadores as seguintes estratégias:

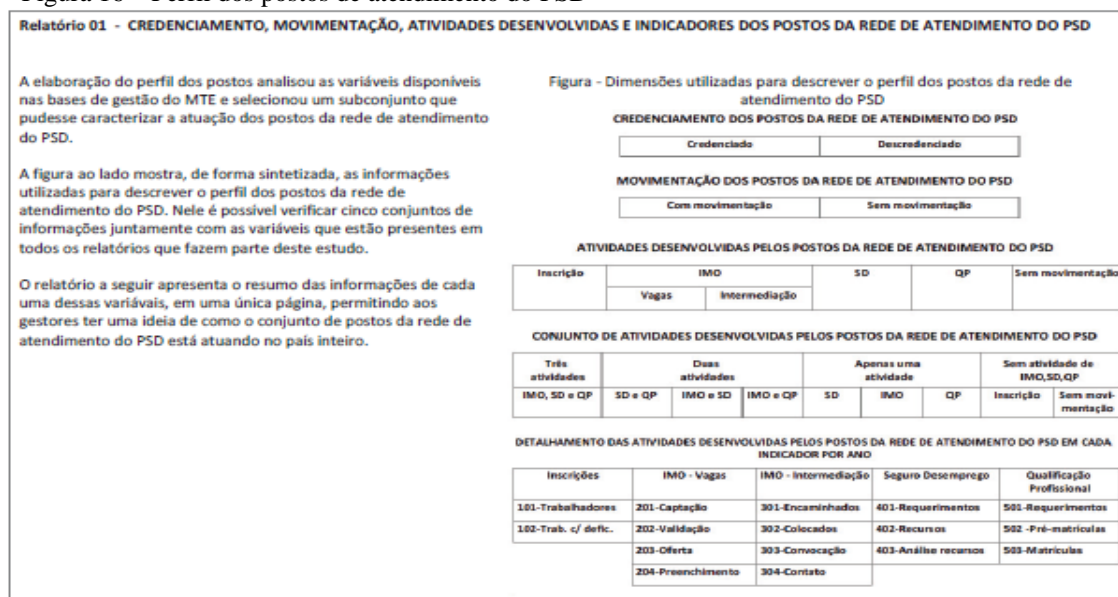
(1) IMO – foi considerado como tendo atuado na IMO as unidades de atendimento que apresentaram alguma movimentação em pelo menos um dos oito indicadores vinculados à Gestão de vagas ou Intermediação de trabalhadores (consultar Painel de Indicadores); (2) SD – foi considerado como tendo atuado no SD as unidades de atendimento que apresentaram alguma movimentação em pelo menos um dos três indicadores vinculados ao Seguro-Desemprego (consultar Painel de Indicadores); (3) QP – foi considerado como tendo atuado na QP as unidades de atendimento que apresentaram alguma movimentação em pelo menos um dos três indicadores vinculados à Qualificação profissional (consultar Painel de Indicadores); (4) Inscrição de trabalhadores – foi considerado como tendo realizado ‘inscrição de trabalhadores’ as unidades de atendimento que apresentaram alguma movimentação em pelo menos um dos dois indicadores vinculados à Inscrição de trabalhadores (consultar Painel de Indicadores). (UFC, 2014g, p. 6).

As fontes de dados que serviram de base para esses indicadores foram o Portal Mais Emprego e a Base de Gestão do MTE. Mas, a fim de garantir um trabalho colaborativo entre os operadores e gestores do PSD, a equipe de avaliadores promoveu oficinas para suscitar e dirimir dúvidas acerca dos indicadores selecionados e das estratégias adotadas.

Além dos resultados oriundos do monitoramento inicialmente planejado, foi demandado por parte do MTE o perfil mais detalhado de atuação dos postos de atendimento, considerando as três atividades que compõem o PSD (IMO, SD, QP). Na perspectiva deste estudo, as unidades foram agrupadas em quatro situações: (i) postos que desenvolvem as três atividades do PSD; (ii) postos que desenvolvem duas dessas atividades; (iii) postos que desenvolvem apenas uma dessas atividades; (iv) postos que desenvolvem apenas inscrições de trabalhadores e que não realizam atividades da IMO, SD e QP.

A preparação do perfil das unidades lançou mão das variáveis disponíveis nas Bases de Gestão do MTE, além dos dados já captados pelo processo de monitoramento inicial, e nomeou um conjunto de informações que pudesse caracterizar a atuação das unidades de atendimento, possibilitando aos gestores do programa uma visão geral da rede de atendimento em todo o país. Para isso, fez simulações por meio de métodos estatísticos, buscando correlacionar os itens analisados, que seriam chamados posteriormente de indicadores, até se chegar às dimensões ideais que pudessem ser utilizadas para descrever o perfil dos postos do PSD, cujos resultados foram apresentados pelo relatório indicado na figura 16, abaixo, para os anos de 2012, 2013 e 2014.

Figura 16 – Perfil dos postos de atendimento do PSD



Fonte: UFC (2014f).

Destaca-se o fato de esses relatórios de perfil dos postos adotarem um *layout* que permitiu apresentar o resumo das informações de cada uma das variáveis analisadas em uma única página, possibilitando que se tenha uma visão geral da atuação das unidades da rede de atendimentos do programa.

O grau de detalhamento apropriado, o formato e o estilo dos relatórios, em uma única página, adaptados ao público interessado do MTE, foram um dos pontos fortes dentre as estratégias adotadas pelos avaliadores, pois tornaram esses documentos mais interessantes e informativos, descartando aquela leitura tediosa e cansativa de um grande número de informações escritas.

Para se chegar às versões finais de cada um desses relatórios, os avaliadores mantiveram a estratégia de aproximação com os técnicos do MTE. Nesse sentido, em 21 de novembro de 2014, foi realizada mais uma oficina para analisar os relatórios do perfil dos postos, a fim de que fossem aperfeiçoados e melhor atendessem às necessidades do MTE. Os relatórios analisados apresentavam informações acerca do credenciamento, movimentação e indicativo de atividades desenvolvidas pelas unidades, referentes aos anos de 2012, 2013 e 2014.

No geral, os relatórios de avaliação e monitoramento têm muitas finalidades diferentes. Todavia, há um ponto comum a todas elas, que é transmitir ao público interessado sobre as descobertas e conclusões resultantes da coleta, análise e interpretação das informações obtidas. Como notam Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 557), “Além de apresentar o conteúdo específico importante para cada público, o avaliador

também precisa levar em conta as diferenças das formas pelas quais os públicos interpretam e aceitam os relatórios de avaliação”. Assim, para facilitar as análises e a dinâmica da oficina, foi proposto um roteiro a ser seguido pelos técnicos com os questionamentos abaixo:

- a) Que informações neste relatório você considera importantes para o seu trabalho?
- b) Por que essas informações são importantes?
- c) Que informações são desnecessárias?
- d) Por que essas informações são desnecessárias?
- e) Quais as análises que podem ser realizadas com essas informações?
- f) Que outras informações poderiam ser adicionadas a este relatório?
- g) Para quem interessa esse relatório?
- h) Como esse relatório pode ser utilizado para melhor compreender o PSD? (UFC, 2014b, p. 1).

Ao final de cada roteiro, os técnicos tinham ainda que preencher um quadro opinando sobre os seguintes aspectos: “*Layout* dos relatórios; Informações apresentadas; Relação entre tabelas e gráficos; Possibilidades de análises; Contribuições para a gestão do PSD” (UFC, 2014b, p. 2).

Os técnicos foram separados em grupos, que, individualmente, tiveram 40 minutos de discussão. Após esse tempo, um relator de cada grupo fez comentários das questões propostas no roteiro sobre o relatório analisado. De acordo com o disposto no Relatório da Oficina, em síntese, os grupos afirmaram que os relatórios eram de grande utilidade, tanto pelas informações que traziam como pela forma em que estavam organizados. Dentre os pontos positivos que foram destacados no Relatório da Oficina com os Técnicos do MTE, podem-se citar:

- A boa qualidade do formato dos relatórios. De acordo com o grupo, “[...] em apenas uma página pode ser visualizado o panorama geral dos postos acerca de determinado aspecto” (UFC, 2014b, p. 3);
- A evolução mensal das atividades desenvolvidas pelos postos, possibilitando a comparação mês a mês dos quantitativos;
- Facilidade de visualizar e identificar os quantitativos referentes a cada atividade;
- O uso de relatórios ilustrados com gráficos de barras coloridas, o que facilita a compreensão dos técnicos.

Nessa perspectiva de ação, outro aspecto positivo adotado pela equipe de avaliadores foi não depender apenas da forma impressa e apresentar os referidos relatórios por meio oral, fazendo uso de *slides*. Sabe-se que é sempre um desafio para o avaliador apresentar relatórios que convençam e atraiam o público interessado. Worthen, Sanders e

Fitzpatrick (2004, p. 558) citam que: “Cousins e Leithwood (1986) descobriram que uma combinação de relatórios orais e escritos, expressos em linguagens não-técnicas, tem impacto maior sobre o(s) público(s) da avaliação e fazem com que estes lhe dêem mais atenção e apreciem melhor os resultados”.

Figura 17 – Slide de apresentação de resultados



Fonte: UFC (2014f).

Além do relatório de perfil dos postos apresentado na figura 16, outros foram organizados em forma de tabela, nas quais eram apresentados: movimentação mensal das atividades realizadas pelos postos em cada dimensão selecionada no monitoramento (inscrições de trabalhadores, IMO, SD e QP); quantitativo de postos e respectivos percentuais, por região, em relação à situação de credenciamento/descredenciamento e de movimentação; número de postos por região de acordo com o tipo das atividades desenvolvidas junto ao PSD; movimentação anual por indicador das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD por região; informações das movimentações mensais, trimestrais e anuais por conveniente e por posto de atendimento vinculado ao conveniente; e relação dos postos de atendimento do PSD vinculados aos convenientes.

A figura 18 mostra o Relatório 5 do Perfil dos Postos de Atendimento do PSD, que apresenta o quantitativo mensal das atividades desenvolvidas em cada variável selecionada no estudo no período de janeiro a dezembro de 2012.

Figura 18 – Relatório de movimentação mensal por indicador das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD em 2012

MTE - UFC - Programa Seguro-Desemprego (PSD)	BRASIL
Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA)	
<u>Perfil dos postos da rede de atendimento do PSD</u>	ANO BASE: 2012 - PERÍODO DE ANÁLISE: Janeiro/2012 a Dezembro/2012 - ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES: 04/11/2014

Relatório 05 - MOVIMENTAÇÃO MENSAL POR INDICADOR DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS POSTOS DA REDE DE ATENDIMENTO DO PSD
Organiza-se em tabela que mostra o quantitativo mensal das atividades desenvolvidas em cada dimensão selecionada no estudo (Inscrições de trabalhadores, IMO-Vagas, IMO-Intermediação, SD e CP), com destaque para o conjunto de indicadores considerados neste estudo.

Tabela - Movimentação mensal das atividades desenvolvidas pelo conjunto de postos vinculados ao Programa Seguro Desemprego - Ano: 2012

MÊS	Inscrições		IMO - Vagas				IMO - Intermediação				Seguro Desemprego			Qualificação Profissional		
	101- Trabalha- dores	102- Trab. c/ defic.	201- Captão	202- Validação	203- Oferta	204- Preen- chimento	301- Encami- nhados	302- Coloca- dos	303- Convo- cação	304- Contato	401- Requeri- mentos	402- Recursos	403- Análise recursos	501- Requeri- mentos	502- Pré-ma- trículas	503- Matrículas
1	Janeiro	790.767	2.870	80.084		300.878	65.934	625.847	68.208		655.089	56.888	50.489			
2	Fevereiro	676.119	2.190	61.557		219.470	47.308	440.293	48.738		607.706	46.550	41.757	1		
3	Março	835.390	2.559	73.214		261.185	62.482	534.125	64.387		773.148	54.464	48.789			
4	Abril	734.778	2.174	61.609	9.133	224.592	52.994	444.679	54.640		685.302	44.371	39.566	2	46	
5	Mai	750.394	2.195	69.541	7.019	252.426	60.733	503.583	62.624		754.963	50.124	44.431	2	1.093	
6	Junho	609.944	1.957	63.742	7.821	230.585	58.065	481.483	59.879		653.083	39.357	34.788	2	5.571	
7	Julho	715.778	2.103	74.264	7.277	262.790	65.078	544.071	66.933	9.605	30.731	691.375	39.733	36.492	4	14.651
8	Agosto	722.564	2.315	83.286	9.784	308.818	70.045	585.390	72.453	95.445	105.622	708.647	43.508	41.323	2	18.362
9	Setembro	537.534	1.746	70.104	9.035	295.441	63.078	463.061	71.565	77.873	86.614	532.886	34.828	33.052	2	10.874
10	Outubro	699.099	2.443	78.029	9.031	313.335	66.163	490.453	72.133	92.638	102.545	741.315	46.590	44.248	5	11.666
11	Novembro	601.639	1.839	61.048	6.151	243.850	46.864	355.636	51.789	64.941	71.733	654.180	42.445	40.198	3	5.861
12	Dezembro	511.784	1.309	42.007	3.959	162.577	34.017	248.407	37.436	45.481	50.251	604.374	33.661	31.743	11	2.254
TOTAL DE 2012		8.225.790	25.700	818.485	69.210	3.075.947	692.761	5.717.008	730.785	385.983	427.496	8.062.068	532.519	486.876	34	70.978

Fonte: UFC (2014f).

Há ainda os relatórios que organizam em tabela os quantitativos e percentuais dos postos, por região, quanto à situação de credenciamento e de descredenciamento e de movimentação nos anos de 2012, 2013 e 2014. Na figura abaixo, pode-se verificar o Relatório 02a, que traz esses dados em relação ao período de janeiro a dezembro de 2012.

Figura 19 – Número de postos de acordo com o credenciamento/descredenciamento e o indicativo de movimentação por região em 2012

MTE - UFC - Programa Seguro-Desemprego (PSD) Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA)		BRASIL										
<u>Perfil dos postos da rede de atendimento do PSD</u>		ANO BASE: 2012 - PERÍODO DE ANÁLISE: Janeiro/2012 a Dezembro/2012 - ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES: 04/11/2014										
Relatório 02.a - CREDENCIAMENTO/DESCREDENCIAMENTO E INDICATIVO DE MOVIMENTAÇÃO DOS POSTOS DA REDE DE ATENDIMENTO DO PSD POR REGIÃO												
Organiza-se em tabela que mostra o quantitativo de postos e respectivos percentuais, por região, em relação à situação de credenciamento/descredenciamento e de movimentação. Essa tabela traz informações totalizadas por região, indicando a proporção de postos em cada região em relação ao credenciamento e à movimentação.												
Tabela - Número de postos de acordo com o credenciamento/descredenciamento e o indicativo de movimentação por Região - Ano: 2012												
REGIÃO	Situação de credenciamento dos postos				Número total de postos	Situação de movimentação dos postos				Número total de postos		
	Credenciado	Descredenciado *				Com movimentação	Sem movimentação **					
Norte	169	99,4%	1	0,6%	170	100,0%	136	80,0%	34	20,0%	170	100,0%
Nordeste	545	99,1%	5	0,9%	550	100,0%	467	84,9%	83	15,1%	550	100,0%
Sudeste	1072	98,6%	15	1,4%	1087	100,0%	955	87,9%	132	12,1%	1087	100,0%
Sul	682	99,6%	3	0,4%	685	100,0%	576	84,1%	109	15,9%	685	100,0%
Centro Oeste	219	96,9%	7	3,1%	226	100,0%	194	85,8%	32	14,2%	226	100,0%
TOTAL	2687	98,9%	31	1,1%	2718	100,0%	2328	85,7%	390	14,3%	2718	100,0%
* Postos descredenciados que apresentaram alguma movimentação nos indicadores selecionados neste estudo.						** Postos credenciados que NÃO apresentaram movimentação nos indicadores selecionados neste estudo.						

Fonte: UFC (2014f).

A figura 20 traz o Relatório 03a com informações referentes ao quantitativo dos postos, por região, de janeiro a dezembro de 2013, em relação às atividades desenvolvidas em quatro circunstâncias distintas:

- (1) postos que desenvolvem cada uma das atividades do PSD (IMO, SD e QP), (2) postos que desenvolvem diversas combinações dessas atividades, (3) postos que apenas realizam inscrições de trabalhadores e (4) postos sem qualquer movimentação relacionadas às dimensões consideradas no estudo. (UFC, 2014f, p. 23).

Figura 20 – Número de postos, por região, em relação às atividades desenvolvidas em 2013

MTE - UFC - Programa Seguro-Desemprego (PSD) Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA)		BRASIL															
<u>Perfil dos postos da rede de atendimento do PSD</u>		ANO BASE: 2013 - PERÍODO DE ANÁLISE: Janeiro/2013 a Dezembro/2013 - ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES: 04/11/2014															
Relatório 03.a - ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS POSTOS DA REDE DE ATENDIMENTO DO PSD POR REGIÃO																	
Organiza-se em duas tabelas. A primeira tabela, intitulada "atividades desenvolvidas pelos postos", mostra o quantitativo de postos, por região, em relação às atividades que executam: inscrição, gestão de vagas e intermediação (IMO), seguro desemprego (SD), qualificação profissional (QP) e sem movimentação. A segunda tabela, intitulada "conjunto de atividades desenvolvidas pelos postos", mostra o quantitativo de postos, por região, em relação à quatro situações distintas: (1) postos que desenvolvem cada uma das atividades do PSD (IMO, SD e QP), (2) postos que desenvolvem diversas combinações dessas atividades, (3) postos que apenas realizam inscrições de trabalhadores e (4) postos sem qualquer movimentação relacionada às dimensões consideradas no estudo.																	
Tabela - Número de postos por Região de acordo com o tipo das atividades desenvolvidas junto ao Programa Seguro Desemprego - Ano: 2013																	
REGIÃO	ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS POSTOS					CONJUNTO DE ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS POSTOS											
	Número de postos que desenvolveram cada uma dessas atividades					Número de postos que desenvolveram cada uma dessas combinações de atividades							Total				
	Inscrição	IMO		SD	QP	Sem movimentação	Três atividades	Duas atividades		Apenas uma atividade				Sem atividade de IMO,SD,QP			
	Vagas	Intermediação				IMO, SD, QP	SD e QP	IMO e SD	IMO e QP	SD	IMO	QP		Inscrição	Sem movimentação		
Norte	124	51	47	126	110	37	52	56	0	1	18	2	1	2	37	169	100,0%
Nordeste	404	220	237	434	362	125	226	134	10	0	64	8	2	3	125	572	100,0%
Sudeste	910	498	514	901	736	169	498	234	10	2	159	32	2	12	169	1118	100,0%
Sul	534	431	428	544	465	117	417	47	6	0	74	12	1	4	117	678	100,0%
Centro Oeste	179	114	122	184	159	36	120	39	3	0	22	0	0	3	36	223	100,0%
TOTAL	2151	1314	1348	2189	1832	484	1313	510	29	3	337	54	6	24	484	2760	100,0%
	77,9%	47,0%	48,8%	79,3%	66,4%	17,5%	47,6%	18,5%	1,1%	0,1%	32,2%	2,0%	0,2%	0,9%	17,5%	100,0%	

Fonte: UFC (2014f).

A figura seguinte mostra o Relatório 4a, que apresenta o quantitativo anual das atividades realizadas nos postos, por região, no período de janeiro a setembro de 2014.

Figura 21 – Movimentação anual das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD por região em 2014

MTE - UFC - Programa Seguro-Desemprego (PSD)	BRASIL
Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA)	
Perfil dos postos da rede de atendimento do PSD	ANO BASE: 2014 - PERÍODO DE ANÁLISE: Janeiro/2014 a Setembro/2014 - ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES: 04/11/2014

Relatório 04.a - MOVIMENTAÇÃO ANUAL POR INDICADOR DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS POSTOS DA REDE DE ATENDIMENTO DO PSD POR REGIÃO
Organiza-se em tabela que mostra o quantitativo anual das atividades desenvolvidas por região em cada dimensão selecionada no estudo (Inscrições de trabalhadores, IMO-Vagas, IMO-Intermediação, SD e QP), com destaque para o conjunto de indicadores considerados neste estudo.

Tabela - Movimentação anual por indicador das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do PSD por Região - Ano: 2014

REGIÃO	Inscrições		IMO - Vagas				IMO - Intermediação				Seguro Desemprego			Qualificação Profissional		
	301- Trabalha- dores	102- Trab. c/ defic.	201- Captação	202- Validação	203- Oferta	204- Preen- chimento	301- Encami- nhados	302- Coloca- dos	303- Convo- cação	304- Contato	401- Requeri- mentos	402- Recursos	403- Análise recursos	501- Requeri- mentos	502- Pré-ma- triculas	503- Matri- culas
Norte	180.120	492	16.617	10	49.152	9.122	64.358	14.877	3.584	886	213.004	26.668	22.320	99.893	6.683	15.072
Nordeste	538.130	2.829	58.384	1.008	245.095	80.238	348.047	105.570	22.659	15.766	755.089	72.109	47.836	380.855	35.772	33.380
Sudeste	1.551.899	22.111	199.018	15.655	763.553	149.322	914.318	115.270	196.767	237.190	1.862.010	150.597	62.161	1.157.904	55.949	27.492
Sul	532.635	14.663	176.144	2.913	348.676	118.518	535.095	217.569	36.192	4.001	765.486	71.324	117.366	390.907	40.814	35.237
Centro Oeste	274.728	8.110	46.247	1.055	127.121	36.013	199.651	46.827	28.678	2.894	346.853	24.865	53.965	211.452	31.777	11.262
TOTAL	3.077.492	48.205	496.410	20.641	1.434.197	393.213	2.061.409	500.113	287.880	260.737	3.942.442	345.563	303.648	2.241.011	176.995	122.443

Fonte: UFC (2014f).

O papel dos técnicos do MTE nesse processo de definição de informações necessárias foi de extrema importância, pois eles, na condição de administradores e de pessoas com conhecimentos especializados do conteúdo e da metodologia do programa, funcionaram também como verdadeiras fontes de informações e ajudaram no procedimento de interpretação dos dados. Ora, sabe-se que pessoas diferentes que analisam os mesmos resultados podem fazer interpretações diversas e conflitantes. Por isso, foi importante falar com esse público acerca dos dados encontrados e perceber as conclusões que eles tiraram dos resultados.

Essa estratégia é coerente com a proposta de gestão do SMA, pois procura adaptar seus relatórios a esse grupo de interessados, adotando uma linguagem não técnica e sem aqueles pormenores metodológicos, dos procedimentos, das técnicas de análise e outras coisas semelhantes, bem como evita negligenciar aspectos importantes que foram coletados e que resultem num retrato incompleto e demasiadamente simplificado do campo avaliado. Aqui, o foco foi apresentar resultados suficientes sobre as variáveis importantes para se ter certeza de que no relatório foram incluídas todas as considerações relevantes.

Para se calcular os indicadores, coletar, tratar e processar dados e fazer programação, fez-se necessário o desenvolvimento de ferramentas informacionais. No caso, a UFC desenvolveu o **Sistema de Gestão do Monitoramento do SMA do PSD (SMG)**.

O SGM foi desenvolvido para ser utilizado via navegador *web*, tendo o Mozilla Firefox como navegador de internet mais recomendado para seu uso. O acesso é feito por seu endereço eletrônico³⁹ e o usuário precisa solicitar ao gestor o seu cadastro para obter a senha de acesso.

Figura 22 – Tela inicial do SGM



Fonte: <<http://www.sma.ufc.br>> (2016).

Três ferramentas foram incluídas no SGM: menu “Questionários”, menu “Relatórios” e menu “Administração”. As ações nesses menus são executadas conforme o perfil de acesso do usuário. Assim, o usuário com perfil “Pesquisador” poderá digitar os instrumentos (Questionários), que podem ser do tipo Sine, GRTE ou SRTE.

O sistema possui um cadastro de postos classificados por tipo (Sine, SRTE e GRTE) e apenas postos já cadastrados no sistema poderão ter seus questionários cadastrados. A digitação dos questionários segue a mesma sistemática para os três tipos de questionário: Sine, SRTE e GRTE.

Figura 23 – Tela de acesso do pesquisador ao menu “Questionários”



Fonte: <<http://www.sma.ufc.br>> (2016).

³⁹ Endereço eletrônico do SGM: <<http://www.sma.ufc.br>>.

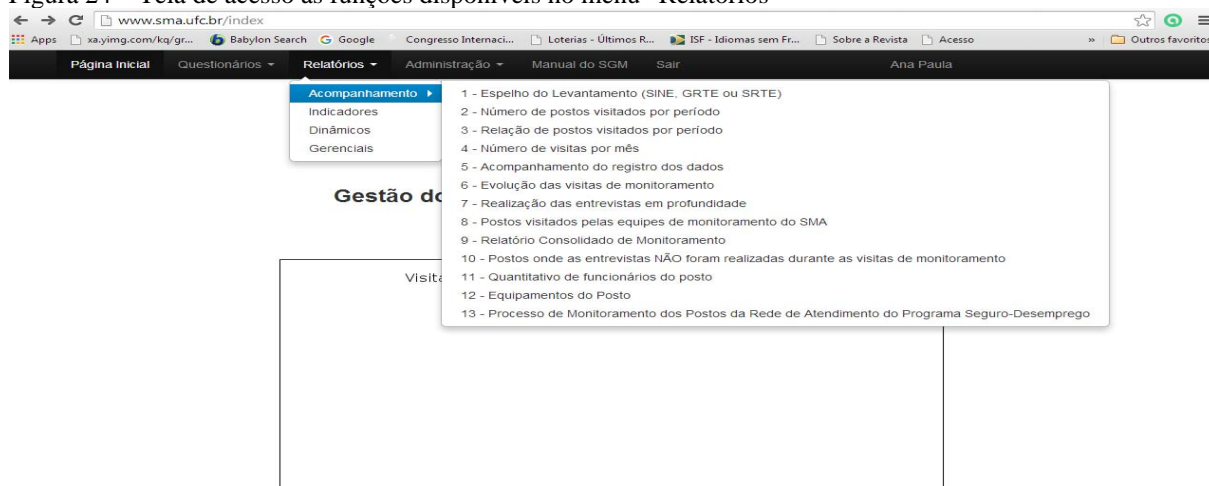
Para inserir informações pertinentes aos Questionários, o usuário informa o código do posto Sine e clica no botão “Pesquisar”. Identificando o posto, o usuário já entra na tela para digitar dados nos respectivos campos.

Uma das características do SGM é que ele foi desenvolvido com a função de incorporar fotos sobre dados do posto durante a digitação do questionário. A foto não pode ser maior que 3MB e preferencialmente deve estar no formato *jpg* ou *png*. Essa estratégia de registro é importante para a situação em que a visita não foi realizada. Nesse caso, ao informar que a visita não foi realizada, o usuário poderá inserir no sistema o motivo e uma foto relacionada ao motivo, bem como um comentário.

Um questionário cadastrado por um pesquisador, para ser validado, precisa ser homologado. A homologação de questionário é uma função que o sistema só permite ao usuário com perfil de coordenador ou administrador. Com essa ação, os dados podem ser exibidos ou considerados em relatórios gerenciais e dinâmicos.

O SGM dispõe de outras funções que dependem do perfil do usuário. Coordenadores e administradores do SGM podem acessar, por exemplo, as funções de relatórios, manutenção do cadastro e perfil dos usuários, cadastro de posto, entre outras. A figura a seguir ilustra as funções disponíveis no sistema no menu “Relatórios”.

Figura 24 – Tela de acesso às funções disponíveis no menu “Relatórios”



Fonte: <<http://www.sma.ufc.br>> (2016).

Observa-se, por exemplo, que o sistema dispõe do “Espelho de levantamento”, que permite apresentar uma lista de todos os levantamentos efetuados em um determinado posto. Se ainda não houve levantamento para o posto, a lista será apresentada vazia. O quadro a seguir ilustra os principais relatórios de acompanhamento.

Quadro 13 – Principais tipos de relatórios do SGM

Função	Descrição
1. Relatório de Acompanhamento	<ol style="list-style-type: none"> Número de postos visitados; Relação de postos visitados por período; Número de visitas por mês; Acompanhamento do registro de dados; Espelho do levantamento Sine; Evolução da visitas de monitoramento; Realização das visitas em profundidade; Espelho do levantamento GRTE; Postos visitados pela equipe de monitoramento; Espelho do levantamento SRTE.
2. Relatórios Dinâmicos	São relatórios montados dinamicamente pelos usuários. Exibem informações dos questionários, postos usando seleção colunas e filtros (ainda em desenvolvimento).
3. Relatórios Gerenciais	Usados para expor resumos e indicadores (ainda em desenvolvimento).

Fonte: <http://www.sma.ufc.br> (2016).

De uma forma geral, essas funções encontradas na aba dos “Relatórios” podem ser acessadas para armazenar dados relativos ao monitoramento, informações de variáveis e indicadores do programa. Com essas informações, é possível recuperar a memória dos dados manipulados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelos avaliadores para a realimentação do SMA.

O sistema mostra ainda, no menu “Administração”, onde coordenadores e administradores do sistema têm acesso para:

- Alterar ou incluir informações dos postos (cadastro dos postos);
- Incluir ou alterar dados do usuário, incluindo perfil de acesso (cadastro de usuários);
- Cadastrar o perfil de acesso;
- Cadastrar as funcionalidades e associar as funções do sistema a um perfil de acesso;
- Definir o que cada perfil de acesso pode fazer no sistema;
- Alterar senha (aqui, cada usuário pode realizar essa ação).

Figura 25 – Tela de acesso às funções disponíveis no menu “Administração”

The screenshot shows a web browser window with the URL www.sma.ufc.br/posto. The navigation menu includes 'Página Inicial', 'Questionários', 'Relatórios', 'Administração', 'Manual do SGM', and 'Sair'. The 'Administração' menu is expanded, showing options: 'Postos', 'Usuários', 'Perfis de Acesso', 'Funcionalidades', 'Controle de Acesso', and 'Alterar senha'. The main content area is titled 'Postos' and contains a search form with a 'Pesquisar' button and a 'Novo' button. Below the search form is a table listing various posts.

Código do Posto	Nome do Posto	Tipo
1110012	SRTE PORTO VELHOIRO	SRTE
1110020	GRTE JI-PARANA/RO	GRTE
1110039	PRT GUAJARA MIRIM/RO	SRTE
1110071	PRT VILHENA/RO	SRTE
1110080	AGENCIA DE ATENDIMENTO DE ARIQUEMES/RO	SRTE
1120018	SINE PORTO VELHOIRO	SINE
1120034	SINE JI-PARANA/RO	SINE
1120050	SINE ROLIM DE MOURA/RO	SINE
1120174	SINE PIMENTA BUENOIRO	SINE
1120204	SINE OURO PRETO/RO	SINE

At the bottom of the table, it indicates 'Páginas: 1/422 Total: 4211'.

Fonte: <http://www.sma.ufc.br> (2016).

É fundamental que os gestores do PSD não enxerguem o monitoramento como uma atividade que tem um fim em si mesmo, cujas rotinas se prestam apenas a gerar relatórios e cumprir burocracias que tratam de obrigações legais passíveis de auditorias e demais atos de controle. Para isso, sabe-se que os dados operacionais dos sistemas de informação estruturais do MTE já dão suporte administrativo a toda estrutura do PSD.

A visão deve ser a de que os indicadores e informações produzidos pelo SGM se constituem na principal matéria-prima do SMA do PSD, para fins de acompanhamento – entendido aqui como sendo uma atividade interna da organização – e avaliação do programa, que procura responder a perguntas específicas, propor medidas de correção e orientar os tomadores de decisão.

A depender dos objetivos e do objeto da investigação demandados pelo MTE, apresentam-se a seguir quais os principais aspectos metodológicos que caracterizam o processo de avaliação do PSD.

6.3.2 O eixo de avaliação do PSD

“O objetivo central da avaliação é investigar os resultados gerais do PSD e como esses resultados evoluem no tempo, buscando os seguintes aspectos: pertinência, eficiência, eficácia, impacto das atividades e efetividade social da política pública” (UFC, 2012, p. 9). Apesar de independente, a avaliação é integrada ao monitoramento. Nessa perspectiva, “O trabalho de avaliação poderá incorporar análises e dados do monitoramento, e os resultados dessas análises irão subsidiar modificações nos instrumentos da avaliação” (UFC, 2012, p. 9).

Operando como sistema, alguns dados levantados podem ser empregados tanto para a avaliação quanto para o monitoramento, conforme a necessidade dos gestores do PSD e as propostas dos avaliadores, pois há dimensões comuns entre monitoramento e avaliação: “Atividades do posto; Infraestrutura do posto; Consistência com o convênio; Atendimento do PSD no posto; Portal Mais Emprego; e Acesso ao posto e divulgação do posto” (UFC, 2012, p. 14).

Em relação aos instrumentos usados para avaliação, no primeiro momento, a equipe de avaliadores da UFC adaptou os questionários utilizados nas pesquisas de opinião durante a Avaliação Externa do PSD desenvolvido pela UNB, retirando itens que não se revelaram fundamentais para os objetivos do SMA em relação à avaliação da eficiência, eficácia e efetividade do Programa. “A retirada de itens tornou o instrumento mais leve e de

fácil aplicação” (UFC, 2012, p. 9). Contudo, dada a complexidade dos processos de monitoramento e avaliação, os instrumentos necessitaram de constante aperfeiçoamento.

A avaliação no SMA teve amostras probabilísticas nacionais dos usuários IMO e beneficiários do Seguro-Desemprego com coleta de dados anual. As fontes de informação foram:

Pesquisa de opinião (tipo *survey*) com entrevistas face a face com usuários Intermediação de Mão-de-Obra (inclui dimensões relacionadas com a emissão da CTPS); Pesquisa de opinião (tipo *survey*) com entrevistas face a face com beneficiários do Seguro-Desemprego (inclui dimensões analíticas relacionadas com a emissão da CTPS); Pesquisa de opinião (tipo *survey*) com questionário auto-aplicado, face a face ou por telefone com empregadores usuários dos postos SINE; Relatórios do Monitoramento. (UFC, 2012, p. 12).

De um modo geral, a avaliação do PSD foi realizada por meio de estudos específicos, procurando analisar aspectos como relevância, eficiência e efetividade do PSD. Esse pressuposto está demonstrado na Proposição do SMA em si, que indica como sua função principal:

[...] acompanhar a evolução da eficiência e da eficácia do programa, com a flexibilidade necessária para acompanhar as mudanças em relação aos objetivos do Programa. Neste sentido, é importante considerar o papel que a avaliação da política pública, assim como as mudanças na visão e nos interesses e estratégias dos atores envolvidos na sua formulação e implementação para a mudança dos objetivos desta política e, de forma coerente, a mudança dos seus critérios de efetividade. (UFC, 2012, p. 4).

Sabe-se que, a depender dos objetivos e do objeto da avaliação, os estudos podem utilizar diferentes metodologias e podem se distinguir em função do tempo de sua realização e objetivos procurados, quem as realiza, a natureza que possuem, a escala que assumem e a que alçada decisória são dirigidas (COHEN; FRANCO, 2012).

No caso específico da avaliação da execução do PSD, duas concepções merecem destaque: a primeira é a medida de alcance de objetivos e metas do programa (eficácia); a segunda diz respeito aos impactos do programa (efetividade).

No caso do Seguro-Desemprego, a eficácia deve ser avaliada analisando se o benefício alcança o objetivo de assegurar meios de sobrevivência ao trabalhador desempregado por um determinado tempo até que ele encontre nova colocação no mercado de trabalho. Para isso, a eficácia da IMO é examinada pela obtenção da vaga de trabalho e a qualificação pelo aumento do desempenho e em que medida preparou o trabalhador profissionalmente para se manter no mercado.

A efetividade já é um julgamento que procede à eficácia, sendo analisada subjetivamente, a partir da opinião dos próprios interessados, pois não é suficiente obter novo emprego por meio da IMO ou da qualificação profissional. É necessário verificar se o resultado provocou mudanças e satisfaz trabalhadores e empregadores.

Apesar de as proposições do SMA indicarem o intento de realizarem esse estudo, as pesquisas realizadas não foram suficientes para se responder conclusivamente aos questionamentos sobre efetividade, provavelmente pela falta de sequência das atividades do SMA que foram suspensas no final de 2014. Porém, foi possível observar que o PSD ainda não consolidou a integração de seu tripé de sustentação.

Acredita-se que não seja fácil contemplar essa integralidade, pois as políticas adotadas para IMO e qualificação ainda não se revelam plenas nem recebem os investimentos necessários para contemplar a integralidade. A própria estrutura organizacional da qualificação profissional, por exemplo, funciona de forma segmentada da política de geração de trabalho, emprego e renda.

7 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA GESTÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

“O processo de institucionalização das tecnologias de avaliação de intervenções sociais, no Brasil, além de recente, é ainda muito tímido, o que se deve principalmente à cultura autoritária e clientelista que costuma orientar a práxis política do país, independentemente dos governos vigentes.”

(Maria Cecília de Souza Minayo)

Desde a Constituição Federal de 1988 – que instituiu como mecanismos formais de planejamento o Plano Plurianual⁴⁰ (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias⁴¹ (LDO) e a Lei Orçamentária Anual⁴² (LOA) –, o setor público federal brasileiro passou a se preocupar com a estruturação de sistemas de monitoramento e avaliação, como estratégia de gestão e com a finalidade de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para alcance de resultados e impactos esperados.

Assim, nesse contexto de implantação de uma nova concepção de planejamento no setor público, deram-se início às tentativas de construção de modelos de monitoramento amplos destinados a qualificar as ações políticas do Governo Federal e a ampliar a capacidade institucional do Estado.

⁴⁰ “Instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. Tem vigência ao longo de quatro exercícios financeiros, devendo seu projeto ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente” (BRASIL, 2015c, p. 1).

⁴¹ “[...] compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a, p. 1).

⁴² “[...] compreende: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016b, p. 1).

A princípio, durante as décadas de 1980 e 1990, o Governo Federal não contou com instrumentos adequados para monitorar as políticas públicas (MAIA; SILVA; SALVIANO, 2013). Somente a partir do PPA 2000-2003, conhecido como “Avança Brasil⁴³”, que se começou a adotar um modelo de gerenciamento mais moderno, organizando a gestão do governo por programas constituídos de ações articuladas e voltadas para a solução de problemas ou demandas da sociedade.

A partir de 2004, surgiram no país as primeiras propostas de institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação mais específicas. Uma das primeiras experiências com esse fim partiu, ainda em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil (MDS). De lá para cá, outros processos de monitoramento e avaliação foram implantados em outras instituições públicas federais, como, por exemplo: Sistema de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde, no Ministério da Saúde; Monitoramento de Ações Governamentais de Combate ao Desmatamento, no Ministério do Meio Ambiente; diversos instrumentos de Monitoramento e Avaliação, no Ministério da Educação, tais como: Censo Escolar da Educação Básica, Censo Escolar da Educação Superior, Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec); Sistema de Monitoramento de Prioridades da Presidência e Monitoramento do PPA 2012-2015, no âmbito do Ministério do Planejamento; e, dentre outros, o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa do Seguro-Desemprego, no âmbito do Ministério do Trabalho.

Simultaneamente a esse movimento de modernização gerencial no setor público, o que se percebe atualmente é um crescimento também na sociedade civil brasileira da consciência de que a ação governamental e a prestação de serviços públicos necessitam com urgência melhorar sua qualidade. Mas, para isso, é fundamental que se disponha de sistemáticas estruturadas na Administração Pública para produzir informação e conhecimento específico para programas e políticas públicas – e não apenas sobre programas e políticas públicas.

⁴³ “A metodologia de elaboração do PPA 2000-2003, conhecido como ‘Avança Brasil’, objetivava: a) racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, levando em conta um cenário de restrições ao seu financiamento; e b) implantar um sistema de gestão pública orientada para resultados que assegurassem o motivo anterior e conferissem mais eficiência à aplicação de recursos públicos e eficácia para legitimar as ações de governo junto à sociedade civil” (CALMON; GUSSO, 2002, p. 10)

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2015, p. 203) criou o Índice de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais (iSA-Gov) e, em 2013-2014, realizou auditorias em 27 órgãos da Administração Pública Federal Direta, a fim de “[...] caracterizar os seus sistemas de avaliação de programas governamentais e apresentar um diagnóstico da capacidade desses órgãos para monitorar e avaliar os programas”.

A conclusão da auditoria foi a de que “[...] os mecanismos dos sistemas de monitoramento e avaliação dos programas governamentais apresentam nível de maturidade intermediário, pois são parcialmente suficientes e atendem de forma apenas regular as necessidades dos gestores em 85% dos órgãos” (TCU, 2015, p. 203). Além disso, no Acórdão nº 1.209, de 2014 (que trata da referida auditoria), os resultados também apontam que apenas 33% dos órgãos pesquisados desenvolveram a capacidade para produzir informações necessárias para induzir melhorias no desempenho e os resultados dos programas e políticas.

Diante desses dados, o que se verifica é que ainda se constitui como um grande desafio a implementação de uma política de monitoramento e avaliação que permita a utilização de dados e informação na retroalimentação dos programas e políticas públicas, tornando-os mais eficientes e eficazes na aplicação dos recursos públicos e no fortalecimento de uma cultura de transparência e prestação de contas na Administração Pública. Por isso, acredita-se que uma análise acerca de tais práticas pode revelar, certamente, reflexão crítica e novos conhecimentos no processo de desenho de um sistema de monitoramento e avaliação no âmbito da Administração Pública.

Partindo desse pressuposto, este trabalho discutiu a construção e atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Programa Seguro-Desemprego (PSD), na perspectiva da institucionalização da função de monitoramento e de avaliação como parte do processo de gestão. Para isso, a técnica do estudo de caso, compreendida como uma estratégia de investigação qualitativa sobre um fenômeno social complexo, adequou-se a este trabalho porque buscou investigar a proposta de monitoramento e avaliação de um programa social. Ressalte-se que não se intencionou aqui esgotar discussões, mas refletir acerca dos aspectos pertinentes à construção e uso do SMA e do impacto que esse sistema causou na gestão do PDS, bem como sobre o rumo dessa intervenção em curso e da contribuição desse sistema para assegurar maior transparência, visibilidade e controle social das ações governamentais.

Desde sua proposição, em 2010, o SMA do PSD apresentou uma estratégia consistente de monitoramento e avaliação, à medida que almejou subsidiar o processo de aperfeiçoamento da rede de postos de atendimento do programa, a partir da aferição dos resultados medidos por intermédio de indicadores.

No documento que abordou a Proposição do Sistema de Monitoramento e Avaliação das Ações de Atendimento no Âmbito do PSD (UFC, 2012), ficou clara a intencionalidade de especificar a forma de conduzir os processos de monitoramento e avaliação do PSD. Nele, foram apresentadas as principais características do SMA, estrutura organizacional, critérios de elaboração dos instrumentos de pesquisa, fontes de informação, critérios de seleção de postos a serem monitorados e avaliados, descrição das atividades de monitoramento e avaliação, etapas de implementação do SMA, seleção de indicadores, sistema de coleta e análise dos dados, fontes dos dados, produtos do SMA, relatos dos resultados do monitoramento e da avaliação e uso desses resultados.

No caso, o SMA construiu uma tipologia de avaliação *formativa*, para gerar informações avaliatórias aos gestores do PSD, com a finalidade de proporcionar critérios racionais para apoiar a adoção de decisões gerenciais, apresentando opções para introduzir modificações na operacionalização do programa. Para isso, na avaliação da rede de postos de atendimento do PSD, buscou-se verificar basicamente o que estava funcionando, o que precisava ser melhorado e como podia ser melhorado.

A avaliação foi realizada por pessoas externas ao Ministério do Trabalho, objetivando dar mais importância ao método de avaliação do que ao conhecimento da área em que o PSD foi desenvolvido. Quanto a esse aspecto, vale destacar o que afirmam Cohen e Franco (2012, p. 111): “A maior vantagem do avaliador externo estaria em seu conhecimento da metodologia de avaliação e seus pontos fracos, alega-se, na área substantiva e nas especificidades do projeto”.

Nesse trabalho de implementação e atuação do SMA do PSD, a credibilidade e objetividade dos avaliadores externos, aliadas ao trabalho de integração realizado junto aos gestores e técnicos do Ministério, constituíram-se em fatores de superação de eventuais dificuldades, os quais possibilitaram uma melhor compreensão da lógica do programa, isso porque foi adotada a metodologia de promover reuniões e oficinas participativas, procurando não apenas ouvir relatos dos participantes, mas ouvir recomendações que contribuíssem para o aprimoramento do trabalho dos avaliadores, revelando-se, assim, cooperativo e profissional. Isso pode ser demonstrado e atestado por meio dos registros

documentais do SMA elaborados ao longo do seu período de atuação, fontes essas utilizadas nas análises desta pesquisa.

A propósito disso, a aproximação com os técnicos que atuam no PSD foi uma estratégia basilar desde o início dos trabalhos realizados pelos avaliadores, gerando aprendizagem organizacional, oferecendo resultados para o aperfeiçoamento do trabalho das equipes e para a tomada de decisões.

Assim, as práticas que se deram ao SMA pelos avaliadores externos atribuíram significados positivos aos termos monitoramento e avaliação, levando os gestores e técnicos do Ministério a superarem aqueles significados atribuídos inadequadamente por algumas pessoas, tais como: o monitoramento e a avaliação são atividades burocráticas, exercidas de forma autoritária, que retiram o espaço e a autonomia dos sujeitos, etc. Verificou-se que, de fato, elas podem assim ser exercidas, como podem, por outro lado, também ser exercidas de forma participativa e colaborativa, como foi o caso do SMA do PSD.

Segundo Lück (2013, p. 34), as atividades de monitoramento e avaliação “[...] serão burocráticas quando os dados e descrições produzidos pelo seu exercício apenas gerarem documentos que não são utilizados para melhorarem os processos e resultados [...]”. Terão o propósito autoritário se não forem promovidos com objetivos de contribuir para o desenvolvimento de competências dos profissionais em seu trabalho e deixarem as pessoas temerosas de punições (LÜCK, 2013).

Vale salientar que o propósito do monitoramento e da avaliação é o de gerar conhecimentos claros e objetivos sobre as necessidades e demandas do projeto, programa e/ou política pública avaliados, bem como acerca dos seus processos e contribuições que devem ser compartilhados, de modo a motivar um ambiente de crescimento e desenvolvimento a todos os envolvidos. Para isso, Lück (2013, p. 86) considera que:

Boas práticas de monitoramento e avaliação são realizadas de forma participativa, envolvendo os executores dos processos, de modo que, a partir do conhecimento objetivo e compreensão de como fazem o que fazem, e quais seus resultados, possam incorporar alterações aos mesmos para garantir sua maior efetividade.

Assim, dentro de uma estrutura lógica de avaliação, agiu a equipe de avaliadores responsáveis pelo SMA, demonstrando os resultados do trabalho de forma objetiva. Sobre o anúncio dos resultados, a estratégia adotada pela equipe de avaliadores, a cada etapa do processo, deu-se mediante relatórios e exposição oral, detalhando o que foi monitorado e avaliado, como foi monitorado e avaliado, quais os pontos positivos mais relevantes, as dificuldades encontradas na pesquisa e as propostas de encaminhamento para as fases

seguintes. Essa sistemática assegurou que a equipe responsável pelo PSD tivesse oportunidade para corrigir erros pontuais nos relatórios, sem comprometer, porém, a própria avaliação.

Considerando todos esses pontos, pode-se retomar a **tese** estabelecida por este estudo, no sentido de que um sistema de monitoramento e avaliação do PSD precisa possuir uma estrutura capaz de gerar e apresentar informações articuladas com desafios e necessidades da gestão do programa, de tal forma que resulte em mudanças nos processos de acompanhamento e desenvolvimento das atividades, a fim de possibilitar melhorias em sua eficiência, eficácia e efetividade do programa.

Nessa perspectiva, destaca-se, portanto, a adoção de um sistema de monitoramento e de avaliação, organizado sob uma concepção sistêmica, é identificada como condição crucial, que torna mais efetiva a gestão, tendo em vista possibilitar a revisão das ações praticadas. Nesse sentido, monitoramento e avaliação constituem-se em estratégia de acompanhamento e assessoramento, que, segundo Lück (2013, p. 48):

[...] atende às necessidades da gestão, que se constitui em processo que focaliza a implementação de planos de ação, a realização de processos e de atividades exercidos de forma sistêmica, sistemática e contínua. Vale dizer que a efetividade da gestão é garantida pelo monitoramento de sua realização e avaliação formativa de seus resultados, de modo a garantir que a avaliação final do conjunto de seu trabalho seja capaz de apresentar melhores resultados.

No sentido dessa compreensão de Lück (2013), pode-se afirmar que o SMA do PSD realizado pela Universidade Federal do Ceará (UFC) pode se constituir como um “instrumento social” promissor para a correção de rumos e para a potencialização de recursos e resultados do PSD, pois a análise de suas fases de implantação e utilização, até o momento, induz à perspectiva de um sistema de monitoramento e avaliação que irá agregar qualidade à gerência e ao desempenho do PSD com uma base bem estruturada de informações e análise de dados que vem apresentando bons produtos. Também porque conta com uma equipe de avaliadores qualificada, com conhecimento teórico e metodológico e com suficiente experiência.

A metodologia e as estratégias aplicadas no uso do SMA do PSD contemplaram os objetivos previamente estabelecidos e os resultados pretendidos pelos gestores e técnicos. A avaliação do tipo *survey* longitudinal permitiu identificar o perfil de beneficiários e usuários dos componentes e as tendências do Seguro-Desemprego e Intermediação de Mão de Obra (IMO) ao longo de 2013 e 2014. A análise dos dados, apesar de empregar, principalmente, métodos quantitativos e análises descritivas, fez relações entre os anos de 2013 e 2014 por

variáveis, procurando compreender, de forma mais abrangente, as relações entre os dados e as respostas dos beneficiários.

Na pesquisa com empregadores que buscam o Sistema Nacional de Emprego (Sine) para IMO, foi acertado o fato de o percentual de entrevistados ter sido maior na região Sudeste, pois sabe-se que a maior parte do Produto Interno Bruto (PIB) da economia em geral concentra-se na região Sudeste.

A construção de indicadores e as técnicas utilizadas no monitoramento capturaram informações importantes e algumas especificidades, contribuindo para um entendimento mais claro do funcionamento da rede de atendimento do programa, sobretudo no que diz respeito à IMO nos postos do Sine.

Apesar dos pontos fortes das estratégias adotadas pelo SMA do PSD implementado pela UFC, cabe apontar alguns desafios que precisam ser superados, tais como:

- Capacitação de gestores e técnicos envolvidos com o PSD, a fim de que eles tenham uma melhor compreensão dos princípios e metodologias concernentes às atividades de monitoramento e de avaliação;
- Criação de técnicas de comunicação com os envolvidos na execução do processo, criando, por exemplo, uma *homepage* do SMA, promovendo a interação entre as instituições envolvidas na avaliação (Superintendência de Relações do Trabalho – SRTE, Gerência Regional do Trabalho e Emprego – GRTE, Sine), divulgando dados e informes;
- Caracterização mais pormenorizada do PSD, com vistas a melhorar a compreensão sobre o que seria monitorado e avaliado;
- Seleção da abordagem qualitativa para análise dos dados. O que se verificou foi que, apesar do uso de instrumentos como as entrevistas focalizadas, que foram realizadas com os responsáveis pelos postos da rede de atendimento, usuários e beneficiários do PSD e com os demais atores envolvidos com o programa, o modelo de análise de resultados adotado pelo SMA do PSD deu preferência à abordagem quantitativa. No entanto, a abordagem qualitativa poderia ter sido atribuída para levar em conta a compreensão, a inteligibilidade, o significado e a intencionalidade que os atores envolvidos atribuem aos serviços constitutivos do programa;
- Declaração de padrões para serem usados para julgar os critérios monitorados/avaliados e que foram objeto de recomendações no Sumário

Executivo do Monitoramento e Avaliação da Rede de Atendimento do PSD de 2013, as quais foram citadas na subseção 4.3.2. A justificativa para se fazer essa observação é a de que esses padrões ou critérios explícitos são ingredientes para a produção de julgamento e recomendações, isso porque os dados não falam por si mesmos para quem não conhece profundamente a realidade avaliada e, conseqüentemente, dificulta julgar se o programa é eficiente ou ineficiente, válido ou não.

Não há registro, dentre os documentos gerados pelo SMA, de que a equipe de avaliadores fez uso, por exemplo, das *Cartas de Serviços ao Cidadão*, instituídas pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que tem por finalidade informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Esse documento, nos termos do parágrafo 2º do artigo 11 do Decreto nº 6.932/2009, deve trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, em especial as relacionadas com:

I - o serviço oferecido; II - os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço; III - as principais etapas para processamento do serviço; IV - o prazo máximo para a prestação do serviço; V - a forma de prestação do serviço; VI - a forma de comunicação com o solicitante do serviço; e VII - os locais e formas de acessar o serviço.

Além das informações descritas no dispositivo legal supracitado, consoante o parágrafo 3º do artigo 11 do Decreto nº 6.932/2009, a Carta de Serviços ao Cidadão deverá detalhar os padrões de qualidade do atendimento relativos aos seguintes aspectos:

I - prioridades de atendimento; II - tempo de espera para atendimento; III - prazos para a realização dos serviços; IV - mecanismos de comunicação com os usuários; V - procedimentos para receber, atender, gerir e responder às sugestões e reclamações; VI - fornecimento de informações acerca das etapas, presentes e futuras, esperadas para a realização dos serviços, inclusive estimativas de prazos; VII - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca das etapas, cumpridas e pendentes, para a realização do serviço solicitado; VIII - tratamento a ser dispensado aos usuários quando do atendimento; IX - requisitos básicos para o sistema de sinalização visual das unidades de atendimento; X - condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento, em especial no que se refere a acessibilidade, limpeza e conforto; XI - procedimentos alternativos para atendimento quando o sistema informatizado se encontrar indisponível; e XII - outras informações julgadas de interesse dos usuários.

Nos termos dispostos no decreto, a partir da divulgação da respectiva *Carta de Serviços ao Cidadão*, cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal deverão realizar pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços e usar os resultados como

informações para reorientar e adequar os serviços prestados, principalmente no que diz respeito ao cumprimento dos padrões de qualidade de atendimento divulgados. Algumas unidades administrativas da rede de atendimento do PSD (como a SRTE de Minas Gerais) já haviam elaborado suas Cartas em 2012, ano em que se deu início ao monitoramento dos serviços prestados pelos postos da rede de atendimento.

Torna-se fundamental dar um caráter contínuo e consistente a essa prática, aproximando intimamente do cotidiano da gestão. Sem essa continuidade, o funcionamento do PSD continuará, provavelmente, a ser determinado pelo espontaneísmo, pelo imediatismo, pela improvisação, orientados por pressões locais, pelo direcionamento inconsistente e até mesmo pelo eventual retrocesso. A par disso, cabe chamar a atenção para o fato de ter sido implantado no âmbito do MTE o Sistema de Agendamento Eletrônico (SAA), por meio da Portaria Ministerial nº 790, de 2 de junho de 2014, com a finalidade de reduzir o tempo de espera para o atendimento nas unidades administrativas do MTE, possibilitando um melhor gerenciamento dos serviços prestados ao público. Nessas circunstâncias, faz-se necessário investigar os impactos do SAA na rede de atendimento do PSD, associando-os aos indicadores do SMA, a fim de que o atendimento se assente sobre determinações claras e abrangentes de objetivos e metas e por estratégias, métodos e processos adequados para realizá-lo.

Outra questão importante é o fato de a divulgação para a sociedade dos resultados não ter sido feita. Depreende-se que a disponibilização das informações e dados obtidos é imprescindível por dizer respeito a importante fonte de pesquisa e, ao mesmo tempo, promover o *accountability* e a transparência das políticas governamentais.

De todo modo, a inauguração do SMA como suporte do PSD aproximou a dimensão técnica da gestão das políticas do programa. Certamente, são inúmeros os desafios que esse modelo de gestão baseado numa política de monitoramento e avaliação traz para o Ministério do Trabalho, sobretudo porque não há uma unidade administrativa dentro da estrutura ministerial, com competência exclusivamente para tratar do monitoramento e da avaliação dos programas e políticas públicas, tampouco uma cultura, um conjunto de práticas legitimando a avaliação como parte integrante do planejamento e da gestão do PSD. Pelo contrário, havia um desconhecimento acerca do significado e da função avaliação e monitoramento.

A propósito disso, quando se pensa em termos de sistemas de avaliação, é preciso compreender seus limites e características. Em vista disso, existem quatro critérios indicados por Leeuw e Furubo (2008) que caracterizam um sistema de avaliação institucionalizado. O

primeiro aponta que as atividades de avaliação devem se diferenciar das demais atividades de gestão. O segundo sinaliza que as atividades de avaliação, para que sejam consideradas um sistema, devem ser praticadas (e acompanhadas) por profissionais de dentro das estruturas organizacionais das instituições, e não somente por avaliadores externos à organização. O terceiro indica a continuidade dessas atividades ao longo do tempo. Por fim, o quarto refere-se à utilização dos resultados das avaliações.

À luz desses critérios, no caso do SMA do PSD, cabe relevar que não há uma institucionalização formal, com uma unidade administrativa no âmbito do Ministério que operacionalize o sistema com autoridade sobre todas as atividades de monitoramento e avaliação do programa. Também ficou evidenciado que não houve uma regularidade nas atividades do sistema, as quais foram suspensas no final de 2014, sendo retomadas somente em 2016. Portanto, se se consideraram os pressupostos de Leeuw e Furubo (2008), do ponto de vista da gestão, o arcabouço atual do SMA do PSD, por si só, não se mostra suficiente para que se possa afirmar que foi instaurada uma organicidade que caracterize a sua institucionalização.

Ademais, o PSD envolve as matérias de trabalho, emprego e renda, que subjazem a questões interdisciplinares que demandam aporte de esforços e recursos intersetoriais nos níveis federal, estadual e municipal. Contudo, a estrutura organizacional e programática do SMA do PSD não faculta a coordenação, a articulação e a integração do programa nos três níveis de governo. Uma outra questão diz respeito à comunicação institucional. Como já foi observado, há uma ausência de canais efetivos de comunicação no âmbito do Conselho Nacional do SMA que veiculem diretamente informações válidas em tempo real para atores e agentes do programa nas esferas estadual e municipal, o que não ocorre nem mesmo para as agências, gerências e superintendências do Ministério do Trabalho.

Entretanto, apesar desse quadro adverso, as alternativas metodológicas e a justificativa tecnopolítica foram suficientes para iniciar o desenvolvimento institucional desse novo paradigma de gestão, baseado no monitoramento e avaliação do PSD, com implicações positivas para a alta administração do Ministério do Trabalho, que compreendeu que o cumprimento dos objetivos e metas físico-financeiros não são mais suficientes diante das circunstâncias adversas da Administração Pública brasileira.

Hoje, um gestor necessita dar respostas rápidas para resolver problemas, para isso necessita dispor de mecanismos institucionais que viabilizem não apenas a interação

entre o conhecimento técnico-científico e as políticas, mas sua efetiva retroalimentação das políticas.

Disponer de um sistema regular de informações é fator predominante para a eficiente alocação de recursos e serviços prestados à população, de forma eficaz e com qualidade, e cria bases sustentáveis para a tomada de decisões. Portanto, a institucionalização do SMA pode se constituir num componente central do PSD, na medida em que subsidiar o diagnóstico da realidade sobre a qual esse programa atua, municiar os gestores com informações precisas, confiáveis, atualizadas e tempestivas.

É indiscutível a necessidade de conhecer a real capacidade instalada e a efetiva oferta de serviços por parte das SRTE, GRTE e postos do Sine, a fim de identificar necessidades, planejar investimentos, avaliar o desempenho das estruturas instaladas e regular os serviços prestados. Da mesma forma, o desenvolvimento do SMA do PSD pressupõe o conhecimento e a capacidade institucional e técnica também dos parceiros municipais, estaduais e distrital que operam no programa.

Nesse prisma, hoje, a perspectiva é a de que o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PSD passe a ser definido como instrumento institucional e adequado para agregar conhecimento e aprimorar o programa, bem como para redirecionar seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para reformular suas propostas e atividades. Com isso, será possível ir além das questões práticas e operacionais inerentes ao programa e avançar nas interpretações mais amplas dos pontos de vista social, político e econômico.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A baixa efetividade das políticas e programas públicos pode decorrer da ausência de *know-how* da gestão, de corpos técnicos devidamente capacitados, de financiamento de ações essenciais e de infraestrutura apropriada à prestação de serviços pelos diversos agentes e instituições públicas e privadas envolvidos. Avaliar esses fundamentos pode trazer elementos importantes para esclarecer dificuldades de alcance dos objetivos desejados na política.

Todavia, ainda que se tenha acumulado muito conhecimento acerca de avaliação de políticas e programas públicos, a produção de informações “customizadas” para uma utilização mais imediata e efetiva no desenho, gestão e aperfeiçoamento de programas é um terreno ainda não completamente explorado no Brasil.

Sabe-se que não há um método “padrão” para a produção de uma avaliação. O melhor caminho é o que produz as evidências que atendem de forma consistente às demandas requeridas em tempo hábil para uso por parte da gestão pública no processo de tomada de decisões. Informações precisas, mas geradas a tempo não conveniente com a tempestividade da gestão, ou ainda informações céleres, mas não consistentes metodologicamente, por certo não se prestam a orientar decisões essenciais sobre o destino de um programa público. Afinal de contas, formuladores de políticas, gestores e técnicos precisam de informações pertinentes no tempo adequado à tomada da decisão para as diferentes fases do ciclo de um programa.

Foi nessa perspectiva que o presente trabalho se realizou, pois, ao sistematizar conceitos, marcos referenciais e práticas no campo, a partir do estudo de caso da implementação e uso do Sistema de Monitoramento e Avaliação diretamente ligado à gestão cotidiana do Programa do Seguro-Desemprego (PSD), foi possível confirmar a tese de que um Sistema de Monitoramento e Avaliação de um programa público precisa possuir uma estrutura capaz de gerar e apresentar informações articuladas com desafios e necessidades da gestão do programa, de tal forma que resulte em mudanças nos processos de acompanhamento e desenvolvimento das atividades, a fim de possibilitar melhorias em sua eficiência, eficácia e efetividade.

As considerações de caráter conclusivo aqui colocadas resultaram do desenvolvimento de discussões consideradas ao longo dos capítulos trabalhados, buscando alcançar cada um dos objetivos específicos, a saber: (i) analisar as características do estudo realizado pela Universidade de Brasília (UNB); (ii) descrever as especificidades constituintes da elaboração da proposta do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) pela Universidade Federal do Ceará (UFC); (iii) analisar a implementação do SMA do PSD pela

UFC; (iv) descrever metodologias e ações desenvolvidas pelo SMA; (v) analisar as informações produzidas pelo SMA na elaboração de um modelo de gestão de bases e geração de indicadores; (vi) discutir os desafios e perspectivas para a institucionalização do SMA na gestão do PSD.

Para isso, foi selecionado um caminho metodológico de abordagem qualitativa que empregou a técnica de estudo de caso, valendo-se ainda da pesquisa bibliográfica e documental. Como opção de metodologia para a análise dos dados, foi definida a análise de conteúdo, a qual permitiu o delineamento das unidades de análise e de suas categorias, para, ao final, verificar se o SMA do PSD apresentava as características postas na tese supracitada.

Como primeiro objetivo específico, foram analisadas as características do estudo realizado pela UNB, cujas informações coletadas parecem ter atendido aos interesses dos gestores, respondendo a perguntas pertinentes sobre o programa e sendo receptivas às necessidades do Ministério do Trabalho naquele momento.

Os relatórios da avaliação descreveram claramente o programa, bem como o contexto, as finalidades, os procedimentos e as descobertas da avaliação. Os procedimentos adotados foram práticos e não interferiram na execução do programa durante a coleta das informações. A variedade de técnicas de coletas de dados empregadas e a combinação e o cruzamento de múltiplos pontos de vista foram pontos fortes na pesquisa avaliativa.

Contudo, a avaliação externa realizada pela UNB se limitou às questões práticas e operacionais e não discutiu os elementos sociais, políticos e econômicos que interferem no programa. Mas, apesar disso, a análise técnica e a grande massa de informações permitiram uma compreensão dos princípios, da gestão e dos resultados do programa, revelando sua complexidade e relevância como política social, bem como contribuíram para indicativo de diversas oportunidades de melhorias.

Foram apontadas indispensabilidades de avanços na Base de Habilitação do Seguro-Desemprego, visando melhorar o desempenho geral do processo de requerimento, habilitação e pagamento do benefício, inclusive a necessidade de expansão da rede de pagamento para outros agentes financeiros, além da Caixa Econômica. Outros aspectos a serem considerados foram a conveniência de tratamento dos requerimentos que não entravam no processo de habilitação devido a erros nas críticas e a redução do tempo para tratamento desses casos, bem como a urgência de se evoluir no controle do Sistema do Seguro-Desemprego, a fim de reduzir a probabilidade de ocorrências de eventos (sejam fraudes ou não) que pudessem causar pagamentos indevidos.

A par disso, algumas recomendações foram atendidas, como a de continuar com a proposta de monitorar e avaliar continuamente o programa, que se deu em 2010, com a assinatura do Termo de Cooperação firmado com a UFC, em busca da constante melhoria e condição para o aperfeiçoamento do PSD. Outras melhorias também ocorreram, mas parecem ter sido executadas em razão da evolução da própria funcionalidade do programa, tais como: integração do Sistema de Gestão de Ações de Emprego (Sigae) em postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine), liberação de consultas na *web* para o Ministério do Trabalho e beneficiários; descentralização da análise de alguns tipos de recursos; atualização do cadastro do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), dentre outras.

Sobre o segundo objetivo específico, procedeu-se à descrição e análise do conjunto de especificidades que constituíram as fases de elaboração da proposta de implementação do SMA do PSD pela UFC, que partiu da compreensão sobre a referida proposta para identificar os principais aspectos, críticos e positivos da proposição.

Observou-se que a experiência e a credibilidade dos avaliadores foram essenciais para a superação de eventuais dificuldades inerentes à compreensão da lógica do PSD e, por conseguinte, para estabelecer os propósitos e procedimentos a serem implantados pelo SMA, gerando, ao mesmo tempo, uma aprendizagem organizacional e oferecendo resultados para o aperfeiçoamento do trabalho das equipes técnicas e para o processo de tomada de decisões.

Uma das singularidades mais positivas do SMA relacionou-se à integração entre o monitoramento e avaliação, que se deu a partir da utilização das informações obtidas nos estudos acerca do perfil dos postos do Sine e das avaliações realizadas com usuários da Intermediação de Mão de Obra (IMO), com os beneficiários do Seguro-Desemprego e com os empregadores usuários do Sine.

Ademais, os passos com vistas à estruturação e desenvolvimento do SMA foram marcados por um processo dialógico entre avaliadores e equipe de gestores e técnicos responsáveis pelo programa, em que foram trocadas informações e opiniões sobre estratégias de monitoramento e avaliação que seriam implantadas, que contribuíram para identificar aspectos operacionais críticos das unidades de trabalho. O esforço inicial por parte da equipe de avaliadores da UFC para promover esse diálogo foi um dos aspectos positivos do trabalho realizado, pois rompeu com aquele tipo de comunicação linear em que os avaliadores se julgam “donos do conhecimento” e passam a deter informações, apenas emitindo pareceres sobre as coisas e pessoas.

O envolvimento dos técnicos e gestores do PSD contribuiu para o (re)planejamento das tarefas propostas, construção de indicadores, análises, elaboração de relatórios e divulgação de resultados. Com essa estratégia, a metodologia e as ações do SMA do PSD foram voltadas para garantir que as necessidades dos usuários do sistema fossem atendidas, ou seja, que as informações coletadas fossem selecionadas de maneira abrangente para responder a perguntas pertinentes sobre o programa e receptivas aos interesses de todos os envolvidos.

O terceiro objetivo específico recaiu sobre a análise da implementação do SMA do PSD pela UFC. Foi possível chegar a diversas conclusões importantes e identificar diversos pontos fortes, quais sejam: utilidade e propriedade do SMA; envolvimento dos gestores e técnicos do programa ao longo do desenvolvimento do SMA; credibilidade que a equipe de avaliadores da UFC conquistou para realizar o trabalho; alcance do monitoramento; objetividade e imparcialidade dos relatórios; uso de métodos consistentes; fontes de informações diversificadas; métodos de análise e interpretação de informações a partir de um controle sistemático de dados; e mecanismos e instrumentos aplicados produziram resultados que refletem, em grande medida, as condições operacionais das unidades de atendimento do PSD.

Todavia, não obstante os esforços empreendidos pela equipe de avaliadores da UFC, houve limitações e restrições na viabilidade e precisão dos trabalhos, o que implicou desafios a serem vencidos e melhorias a serem feitas na operacionalização do SMA do PSD.

Algumas limitações foram de ordem técnica, como ausência de canais efetivos de comunicação no âmbito do Conselho Nacional do SMA e da análise qualitativa de informações. Mas outras foram de ordem política, tais como a não apresentação dos resultados das ações de monitoramento e avaliação à sociedade, a descontinuidade dos trabalhos em 2015 e o fato de não haver uma institucionalização formal do SMA sob a responsabilidade de uma unidade administrativa no âmbito do Ministério que operacionalize o sistema com autoridade sobre todas as atividades de monitoramento e avaliação do programa.

O quarto objetivo foi descrever as metodologias e as ações realizadas pelo SMA, cujo modelo foi voltado à sistematização de informações e à estruturação de instrumentos de monitoramento e avaliação orientados a levantar evidências para o aperfeiçoamento contínuo de ações e resultados. Apoiou-se, inicialmente, nos registros (serviços prestados, características dos benefícios, abrangência da rede de atendimento, etc.) e cadastros dos sistemas corporativos do Ministério do Trabalho (Sistema de Gestão, Relação Anual de Informações Sociais – Rais, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, etc.) e

propôs um trabalho contínuo, cumulativo e coletivo para obter dados que levassem à construção de indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo do PSD.

Além disso, a sistemática de atividades do SMA abrangeu a realização de oficinas e grupos de trabalho com os técnicos do Ministério do Trabalho, em que os participantes tiveram a oportunidade de agregar propostas, bem como de prestar esclarecimentos acerca das rotinas concernentes aos serviços de habilitação no Seguro-Desemprego, IMO e Qualificação Profissional. Essa estratégia foi muito positiva, pois, além de aproximar os avaliadores desses sujeitos, favoreceu uma cultura participativa entre os sujeitos do processo (gestores, técnicos e avaliadores), permitindo conhecer os comportamentos e as necessidades das equipes operacionais do programa.

Outro percurso metodológico foi promover reuniões técnicas com o Conselho Nacional do SMA e com as coordenações e grupos regionais, visando à dinamização e organização dos trabalhos de monitoramento e avaliação.

Com relação ao monitoramento da rede de atendimento do PSD, as ações foram planejadas pelo Conselho Técnico do SMA e se deram nas seguintes etapas: (i) planejamento dos postos a serem visitados (realizado pelas equipes regionais de monitoramento); (ii) solicitação de autorização encaminhada ao MTE (realizado pelas equipes regionais de monitoramento); (iii) envio de autorização aos responsáveis pelos postos de atendimento (realizado pela equipe do MTE); (iv) envio de confirmação à UFC das autorizações para as visitas aos postos de atendimento (realizado pela equipe do MTE).

Durante as visitas aos postos para realizar as entrevistas, a falha de comunicação entre o Ministério do Trabalho e os postos e a falta de informações atualizadas da rede de atendimento resultaram em problemas como ausências dos responsáveis e visitas em unidades desativadas.

Já as ações delineadas para a avaliação buscaram captar o perfil dos usuários e identificar as tendências de desempenho do PSD. Para isso, incluíram três pesquisas *survey* longitudinal realizadas nas unidades do Sine, entrevistando-se aqueles trabalhadores que procuravam o posto à procura do Seguro-Desemprego e da IMO e empregadores usuários do Sine.

A grande quantidade de informações levantada, em linhas gerais, levou à conclusão de que o PSD ainda não contempla efetivamente todos os seus objetivos. Havia problemas de ordem estrutural e operacional (problemas na infraestrutura dos postos, variações regionais na execução dos serviços, insuficiência de pessoal e de equipamentos para oferecer um bom atendimento, etc.), dificuldades de articulação entre os entes

federativos e entraves ligados aos sistemas de informação, o que acarretava deficiência na integralidade dos serviços.

Para tratar do quinto objetivo, partiu-se da pressuposição de que as informações coletadas, processadas e apresentadas num sistema de monitoramento e avaliação devem ser sistematicamente revistas e todos os erros devem ser corrigidos. Tais procedimentos devem garantir que as informações obtidas sejam suficientemente fidedignas para o uso que se pretende fazer delas. Nesse sentido, na elaboração de um modelo de gestão de dados e construção de indicadores, contou-se com uma ferramenta diferenciada: o Sistema de Gestão do Monitoramento do SMA do PSD (SMG), que possui funções que asseguram a precisão, confiabilidade e validade dos dados, bem como a transmissão de informações tecnicamente adequadas sobre as características dos elementos do programa que estão sendo monitorados.

Com isso, identificaram-se outros aspectos positivos relacionados à agilidade na produção, disseminação e clareza dos relatórios de monitoramento, permitindo que as informações apresentadas fossem facilmente compreendidas. Por meio do SGM, foi possível oferecer relatórios gerenciais mais dinâmicos e direcionados, facilitando a compreensão das informações, incentivando o acompanhamento pelos interessados, aumentando as possibilidades de as mesmas serem usadas e, com efeito, melhorando o modelo de gestão proposto pelo SMA.

A arquitetura desse novo sistema de informações contribuiu para agregar conhecimento e maximizar a efetividade do SMA em relação à disponibilidade, qualidade e potencial de uso dos dados, e o resultado disso foi, em 2014, uma relação de recomendações que podem aprimorar a execução do PSD. Entre esses aspectos relevantes sugeridos e que podem intervir diretamente para atender às demandas emergenciais do programa, destaca-se a necessidade de melhorar a integração das ações do PSD.

Em face dessa constatação, emergem os questionamentos para atender ao sexto e último objetivo específico desta pesquisa, que gira em torno dos desafios e perspectivas para a institucionalização do SMA na gestão do PSD.

Em linhas gerais, a equipe de avaliadores coordenada pela UFC ratificou um resultado já apresentado na avaliação realizada pela UNB, no sentido de que o PSD ainda não consolidou os meios de integração de seus elementos constitutivos. Uma das razões pode ser o fato de um dos componentes do programa, no caso o benefício do Seguro-Desemprego, ser visto de forma diferenciada dos demais (IMO e Qualificação), inclusive recebendo mais recursos financeiros, o que acaba provocando um desequilíbrio no sistema que administra o programa, revelando a deficiência na integralidade.

As recomendações apontavam ainda para: a necessidade de aprofundar os estudos acerca do Portal Mais Emprego, para torná-lo mais atrativo junto ao seu público-alvo; articular localmente os postos do Sine com parceiros da iniciativa privada e com as instituições que ministram cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); melhorias na estrutura dos postos de atendimento, etc.

As ponderações acerca desses dilemas fazem perceber a complexidade do PSD e também os obstáculos para o processo de institucionalização do SMA, considerado aqui como um conjunto de procedimentos técnicos de monitoramento e pesquisas avaliativas focados na análise da eficiência, eficácia e efetividade, para auxiliar a Administração Pública na supervisão das atividades e subsidiar a produção de recomendações para a melhoria ou correções de ações no decorrer da execução das ações públicas. Nos meandros dessas reflexões, foi possível entender que o SMA do PSD deve superar alguns desafios para produzir informações sobre o desempenho e os resultados do programa e atender regularmente às necessidades dos gestores.

O principal desses desafios é o intento de institucionalizar o SMA como uma ferramenta gerencial de grande relevância para subsidiar a tomada de decisão e a elevação da eficiência, eficácia e efetividade do PSD, tornando contínuas e sistematizadas as ações de monitoramento e avaliação.

Quando se pensa em termos de sistemas de monitoramento e avaliação institucionalizados, é preciso compreender, preliminarmente, o que os caracterizam. No capítulo anterior, perpassou-se pelos critérios de Leeuw e Furubo (2008), que definem essas características e que, em síntese, exigem uma localização e regulação dentro da estrutura organizacional da instituição, cuja realização das atividades tenha uma regularidade de práticas avaliativas que produzam informações e conhecimentos úteis ao processo decisório. Outrossim, os propósitos devem permitir distingui-los dos demais sistemas que integram o ciclo de gestão de políticas e programas governamentais. Pode-se afirmar que é imprescindível que o sistema possa contribuir para assegurar maior transparência da ação governamental e aprimoramento das políticas e programas.

A proposta do presente estudo de caso em si é expandir a teoria; nessa linha de pesquisa, a abordagem metodológica aplicada à análise dos resultados foi adequada, ao estudar o SMA dentro de seu contexto real. Dados os critérios de Leeuw e Furubo (2008) e a utilização do Método de Análise de Conteúdos de Bardin (2011), foi possível formular categorias e critérios de análise, examinar o perfil do SMA e selecionar os resultados

encontrados, dos quais foram produzidas inferências que levaram à identificação das seguintes variáveis presentes no contexto organizacional das práticas avaliativas do PSD:

- O SMA do PSD possui mecanismos de avaliação que geram informações e novos conhecimentos úteis e utilizáveis no processo de tomada de decisões e no aperfeiçoamento do programa. Aqui, tomou-se como critério a adequação do escopo das ações, metas e prazos, bem como a formalização das demandas e resultados identificáveis nos relatórios produzidos pelo SMA;
- A finalidade, as práticas de gerenciamento, a forma de organização e os procedimentos utilizados se distinguem dos demais sistemas do MTE;
- Na gestão do SMA, não há política de comunicação definida para externar dados, informações e resultados sobre o programa para a sociedade civil;
- Não há setor e normas específicas dedicados à avaliação do PSD no âmbito da estrutura organizacional do MTE;
- Não houve uma regularidade nas atividades do sistema, as quais foram suspensas ao final de 2014, sendo retomadas parcialmente somente em 2016.

Mediante o exposto, entende-se que os dados da pesquisa revelaram a necessidade de se pensar em mudanças que ajustem o SMA, a fim de que possua um suporte administrativo adequado para gerar e apresentar informações articuladas com desafios e necessidades da gestão do PSD, de tal forma que resulte em melhorias na eficiência, eficácia e efetividade do programa. Para isso, depreende-se que o principal desafio é a efetiva institucionalização do SMA, considerado aqui como um pressuposto para a efetividade do PSD.

Com o objetivo de contribuir para o processo de institucionalização do SMA do PSD, a primeira proposição é no sentido de que se elabore uma Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Trabalho, cujas ações não sejam exclusivamente do PSD, uma vez que o Ministério gerencia outros programas públicos que necessitam ser monitorados e avaliados.

Recomenda-se que essa política seja normatizada e que as primeiras ações se direcionem para criar uma estrutura organizacional no âmbito interno do Ministério do Trabalho para consolidar e expandir atividades de coleta de informações sobre a prestação dos serviços do PSD nos municípios brasileiros, bem como estabelecer critérios, definir um conjunto mínimo de indicadores para cada programa específico e elaborar planos anuais de monitoramento e avaliação.

O papel da unidade administrativa a ser criada seria o de apoiar a proposição, avaliação, validação, cálculo e disseminação de indicadores no âmbito das políticas de geração de trabalho, emprego e renda, assim como promover atividades de levantamento, organização de dados e promoção de estudos e pesquisas de avaliação, com vistas a produzir informações e conhecimentos, de forma prática e operacional, atualizados no tempo, constituindo insumos básicos para a tomada de decisão técnico-política em qualquer momento do ciclo de vida de uma política ou de um programa no âmbito do Ministério do Trabalho.

Além disso, indica-se que todo esse processo de trabalho seja ininterrupto, planejado, precedido de uma ampla discussão e articulado com as demais áreas do Ministério do Trabalho (fiscalização trabalhista, economia solidária, empreendedorismo, etc.), de sorte que o resultado de sua inserção institucional se traduza na produção e utilização de informações e análises sofisticadas úteis para o aprimoramento da gestão e que permita a retroalimentação das políticas e programas.

Logicamente, a institucionalização da avaliação e monitoramento no Ministério do Trabalho também induz à formação de recursos humanos mais qualificados e dotados de saberes para o sucesso da política e dos seus resultados. Mas não se pode perder de vista a parceria com grupos de avaliadores externos e de pesquisa universitária e a contratação de estudos e pesquisas avaliativas que possibilitem o acesso a novos conhecimentos.

Em sintonia com os princípios da transparência, do debate público e da responsabilidade política e administrativa, sugere-se outro importante passo para institucionalizar e integrar o SMA do PSD no interior da Administração Pública: compartilhar experiências, iniciativas e questionamentos em torno desse trabalho, por meio de um sistema de comunicação para a sociedade civil.

Sabe-se que a implementação de tais recomendações depende de um conjunto de elementos de natureza administrativa e política. Todavia, vale ressaltar que a Administração Pública precisa estar afinada com princípios de governança e apoderar-se de meios que garantam a governabilidade de suas ações. Nesse sentido, a efetivação do SMA do PSD institucionalizado, além de acrescer qualidade à gerência e ao desempenho do programa, representará a ampliação e o fortalecimento de uma cultura de transparência e *accountability* em toda a Administração Pública.

Espera-se que será possível aplicar, de forma mais eficiente e eficaz, os recursos públicos somente com a consolidação de uma cultura de transparência e de prestação de contas na Administração Pública e com a utilização dos resultados da avaliação e monitoramento para aprimorar as políticas.

REFERÊNCIAS

- ALBERTO, M. A. A noção de empregabilidade nas políticas de qualificação e educação profissional no Brasil nos anos 1990. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, 2005, v. 3, n. 2, p. 295-300, 2005.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.
- AMBRÓSIO, A. M. H. P. **Três ensaios sobre imperfeições no mercado de trabalho**. 2003. 89 f. Tese (Doutorado em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2003.
- ANDRADE, R. O. B. **Estratégias de gestão**: processos e funções do administrador. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas: Autores Associados, 2004.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a acentualidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, 2003.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: Abet, 1998a.
- AZEREDO, B. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998b. p. 125-168.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 70, 2011.
- BELLONI, I. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2000.
- BEUREN, I. M. **Gerenciamento de informação**: um recurso estratégico no processo de gestão empresarial. São Paulo: Atlas, 2009.
- BONNIOL, J.-J. **Modelos de avaliação**: textos fundamentais com comentários. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Constituinte de 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, diretoria de documentação e publicidade, 1946.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 abr. 1997.

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2004.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 1986.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 2 maio 1943.

BRASIL. Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jun. 2015a.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e as Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º jul. 1994.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001. Acresce dispositivos à Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico, para facultar o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e ao seguro-desemprego. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 2001a.

BRASIL. Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 nov. 2003a.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e nº 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2015b.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional, modifica as Leis nºs 4.923, de 23 de dezembro de 1965, 5.889, de 8 de junho de 1973, 6.321, de 14 de abril de 1976, 6.494, de 7 de dezembro de 1977, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 9.601, de 21 de janeiro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2001b.

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

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003-2007**. Brasília, DF: MTE, 2003b.

BRASIL. **O que é PPA?** Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: 22 de maio de 2015c. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-o-ppa>. Disponível em: 10 out. 2016.

BRASIL. Resolução nº 65, de 28 de julho de 1994. Estabelece procedimentos relativos a concessão do seguro-desemprego. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jul. 2000a.

BRASIL. Resolução nº 91, de 14 de setembro de 1995. Estabelece prazo para restituição de parcelas do seguro-desemprego indevidamente recebidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 set. 1995.

BRASIL. Resolução nº 252, de 4 de outubro de 2000. Estabelece procedimentos relativos a concessão do seguro-desemprego e revoga as resoluções que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 2000b.

BRASIL. Resolução nº 467, de 21 de dezembro de 2005. Estabelece procedimentos relativos a concessão do seguro-desemprego. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2005.

BRASIL. Resolução nº 736, de 8 outubro de 2014. Torna obrigatório aos empregadores o uso do aplicativo Empregador Web no Portal Mais Emprego para preenchimento de requerimento de Seguro-Desemprego (RSD) e de Comunicação de Dispensa (CD) ao Ministério do Trabalho e Emprego e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 out. 2014b.

BRASIL. Resolução nº 754, de 28 de agosto de 2015. Regulamenta os procedimentos para habilitação e concessão de Seguro-Desemprego para empregados domésticos dispensados sem justa causa na forma do art. 26 da Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015 **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 ago. 2015d.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: 34, 1996.

CACCIAMALI, M. C.; SILVA, G. B.; MATOS, F. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998. p. 169-182.

CALMON, K. M. N.; GUSSO, C. D. A. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei de Diretrizes Orçamentárias**. 2016a. Disponível em: <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ldo>. Acesso em: 10 out. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Orçamentária Anual**. 2016b. Disponível em: <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa>. Acesso em: 10 out. 2016.

CHAHAD, J. P. Z. **Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho**: a experiência de América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro). Santiago: Cepal, 2009.

CHAHAD, J. P. Z. **O Programa Seguro-Desemprego sob a ótica da intermediação da mão de obra**: teoria e perspectivas para o caso brasileiro. Brasília, DF: MTb/SES, 1989.

CHAHAD, J. P. Z. **O Seguro-Desemprego no cenário internacional**. São Paulo: IPE/USP, 1984.

CHAHAD, J. P. Z. **Seguro-Desemprego**: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil. São Paulo: IPE/USP, 1986.

CHAHAD, J. P. Z.; FERNANDES, R. Unemployment insurance and transitions in the labor market: an evaluation of the Brazilian program. **Revista de Econometria**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 239-274, 2002.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2012.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003.
- COTTA, T. C. Metodologias de avaliações de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 2, p. 103-124, 1998.
- CRONBACH, L. J. Course improvement through evaluation. **Teachers College Record**, v. 64, p. 672-683, 1963.
- DERLIEN, H.-U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, 2001.
- ECO, H. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. 13. ed. Lisboa: Presença, 2007.
- FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- FAMÁ, R.; CARDOSO, R.; FRARE, E. **Sistemas de informações gerenciais integrado aos processos de planejamento e de acompanhamento gerencial em organizações sem finalidade lucrativa**: o caso do LNLS - Laboratório Nacional de Luz Síncrotron. Trabalho apresentado no VII Congreso Internacional de Costos y II Congreso de la Asociación Española de Contabilidad Directi, 2001.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.
- FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília, DF: Liber, 2008.
- FETTERMAN, D. M. A window into to heart and soul of empowerment evaluation. In: FETTERMAN, D. M. **Empowerment evaluation principles in practice**. New York: The Guilford, 2005. p. 1-26.
- FETTERMAN, D. M. Empowerment evaluation: an introduction to theory and practice. In: FETTERMAN, D. M. **Empowerment evaluation**: knowledge and tolls for self-assessment & accountability. California: Sage, 1996. p. 321-351.
- GARCIA, R. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília, DF: Ipea, 2001.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Effective evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.
- JANNUZZI, P. M. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, n. 5, p. 4-27, 2014.

KARNI, E. Optimal unemployment insurance: a survey. **Southern Economic Journal**, v. 66, n. 2 p. 442-465 1999.

KUENZER, A. Z. **Pedagogia da fábrica**: as relações de produção e a educação do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

KUENZER, A. Z. Exclusão includentes e inclusão excludentes: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre trabalho e educação. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. **Capitalismo, trabalho e educação**. São Paulo: Autores Associados, 2002. p. 77-95.

KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system**. Washington: The World Bank, 2004.

LAVILLE, C. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEEuw, F. L.; FURUBO, J.-E. Evaluation systems: why are they and why study them? **Evaluation**, v. 14, n. 2, p. 157-169, 2008.

LIMA, M. C.; CONTEL, F. B. **Internacionalização da educação superior**: nações ativas, nações passivas e geopolíticas do conhecimento. São Paulo: Alameda, 2011.

LINCOLN, Y. S.; GUBA, E. G. **Naturalistic inquiry**. Newbury Park: Sage, 1985.

LOPES, S. **Senai 50 anos**: retrato de uma instituição brasileira. Campina Grande: Offsec Marcone, 1992.

LÓPEZ, G. R.; MORENO, G. M. **La gestión para resultados en el desarrollo**: avances y desafíos en América y El Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35532834>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

LÜCK, H. **Avaliação e monitoramento do trabalho educacional**. Petrópolis: Vozes, 2013.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAIA, L. V. A.; SILVA, M. S.; SALVIANO, V. M. O monitoramento das prioridades de governo no Ministério do Planejamento. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, v. 5, p. 28-47, 2013.

MANFREDI, S. M. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V.; WALTER, M. I. M. T. (Org.). **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília, DF: Verbis, 2010.

- MARQUES, C. A. et al. **Análise conjunta dos resultados do monitoramento e das avaliações nos postos do Sine**. Fortaleza: UFC, 2016.
- MENARD, S. Optimal unemployment insurance with non-separable preferences. **Economics Letters**, v. 93, n. 2, p. 267-271, 2006.
- MINAYO, M. C. S. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Dica de leitura**. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/servicos-do-ministerio/servicos-do-trabalho/para-o-trabalhador/vagas-de-emprego-sine>>. Acesso em: 17 jul. 2016.
- OCDE. **Glossary of key terms in evaluation and results-based management**. Paris: OCDE, 2002.
- OLIVEIRA, A. A. **Divisão do trabalho e qualificação-desqualificante do trabalho**. [S.I.:s.n], 2001.
- OLIVEIRA, C. A. B. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia e trabalho**: textos básicos. Campinas: Unicamp, 1998. p. 61-77.
- OLIVEIRA, J. A. P. Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 189-204.
- OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- OLIVEIRA, R. V. O PNQ e as perspectivas e desafios da política pública de qualificação na Paraíba. In: OLIVEIRA, C. A. B. (Org.). **Qualificar para quê?** Qualificando para quem?: do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje. São Paulo: Unitrabalho; Campina Grande: UFCG, 2006. p. 171-213.
- PAIVA, V. Inovação tecnológica e qualificação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 50, p. 70-92, 1995.
- POCHMANN, M. Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**: análise conjuntural, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 119-139, 1998.
- ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1989.
- RUA, M. G. **Apresentação**: monitoramento e avaliação de programas e projetos. Curso de Especialização em Gestão Pública. 2006. Brasília, DF: Enap, 2007.
- SANTOS, A. R. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público [manuscrito]**: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011. 2012. Monografia (Especialização em Curso de Orçamento Público) – Universidade do Legislativo, Brasília, DF, 2012.
- SARAIVA, R. **Direito do trabalho**: versão universitária. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Métodos, 2010.

- SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.
- SCRIVEN, M. **The methodology of evaluation**. Perspectives Curriculum Evaluation. AERA. Monograph 1. Chicago: Rand McNally, 1967.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, P. L. B. (Coord.) **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final**. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas: Unicamp, 1999.
- SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Relatório Técnico. Brasília, DF: Ipea, 2002.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação e programas e projetos**. Campinas: Unicamp, 2000.
- SILVA, R. S.; BRANDÃO, D. **Construção da capacidade avaliativa em organizações da sociedade civil**. São Paulo: Instituto Fontes, 2003.
- STAKE, R. E. The countenance of educational evaluation. **Teachers College Record**, v. 68, n. 7, p. 523-540, 1967.
- STUFFLEBEAM, D. L. Evaluation as enlightenment for decision making. In: BEATTY, W. H. (Ed.). **Improving educational assessment and an inventory of measures of affective behavior**. Washington: NEA, 1969.
- TALMAGE, H. Evaluation of programs. In: MITZEL, H. E. (Ed.). **Encyclopedia of educational research**. 5. ed. New York: Free, 1982. p. 592-611.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de atividades 2014 do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: TCU, 2015.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB. **Relatório consolidado de avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2010. CD-ROM.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB. **Relatório de estudo de caso do PlanSeQ**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2009a. CD-ROM.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB. **Relatório do estudo de caso sobre intermediação de mão de obra nos estados de Goiás, Alagoas, São Paulo e Paraná.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2008a. CD-ROM.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB. **Relatório dos Seminários Regionais de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2009b. CD-ROM.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB. **Relatório Nacional de Análise dos Grupos Focais.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2008b. CD-ROM.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Manual de uso do sistema de gestão do monitoramento do sistema de monitoramento e avaliação do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Proposição do sistema de monitoramento e avaliação das ações de atendimento no âmbito do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Relatório da oficina com técnicos do MTE.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Relatório de gestão das atividades do SMA, preparação e realização da oficina de trabalho para balanço do funcionamento e das atividades do SMA-Meta 7/Etapa 5.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Relatório de gestão das atividades do SMA, preparação e realização da oficina de trabalho para balanço do funcionamento e das atividades do SMA-Meta 3/Etapa 7.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Relatório de gestão das atividades do SMA, preparação e realização da oficina de trabalho para balanço do funcionamento e das atividades do SMA-Meta 6/Etapa 6.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014c.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Relatório de monitoramento mensal por indicador das atividades desenvolvidas pelos postos da rede de atendimento do Programa Seguro-Desemprego em 2012.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Relatório manutenção da rede nacional para o monitoramento do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014e.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Sumário executivo (preliminar) do perfil de atuação dos postos da rede de atendimento do Programa Seguro-Desemprego.** Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014f.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Sumário executivo do monitoramento e avaliação da rede de atendimento do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013c.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Sumário executivo do monitoramento e avaliação da rede de atendimento do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014g.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. **Sumário executivo do perfil de atuação dos postos da rede de atendimento do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2014h.

VEIGA, L.; GONDIM, S. M. G. A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político. **Opinião Pública**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2001.

VIANNA, H. M. **Avaliação educacional e o avaliador**: teoria, planejamento, modelos. São Paulo: Ibrasa, 2000.

VICENTINO, C.; DORIGO, G. **História Geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2010.

WEISS, C. Evaluation research in the political context. In: GOLDBERG, M. A. A.; SOUZA, C. P. (Org.). **Avaliação de programas educacionais**: vicissitudes, controvérsias e desafios. São Paulo: EPU, 1982a. p. 23-28.

WEISS, C. **Investigación evaluativa**: método para determinar la eficiencia de los programas de acción. México: Trillas, 1982b.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Gente, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZYLBERSTAJN, H.; BALBINOTTO NETO, G. **Estudos e análise com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro**: identificação de clientes típicos do seguro-desemprego. Relatório de Pesquisa FIPE/MTb. São Paulo: 2000.

ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ/ PROPESQ



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Implantação e Atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa do Seguro-Desemprego: estudo de caso

Pesquisador: EUGENIO EDUARDO PIMENTEL MOREIRA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 50989215.3.0000.5054

Instituição Proponente: Faculdade de Educacao

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.350.180

Apresentação do Projeto:

Trata-se de um projeto de Tese que visa Este estudo investigar a implantação e atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA do Programa Seguro Desemprego – PSD na geração de informações articuladas com a gestão do programa. Sabe-se que a avaliação sistemática, contínua e eficaz surge como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e a efetividade dos recursos aplicados em programas sociais.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

O objetivo geral da pesquisa é investigar a implantação e atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA do Programa Seguro

Desemprego – PSD na geração de informações articuladas com a gestão do programa, a fim de contribuir com seu uso como instrumento

institucional adequado para agregar conhecimento e aperfeiçoar o programa.

Objetivo Secundário:

- Analisar as características da 1ª fase do SMA realizada pela UnB;
- Descrever as especificidades constituintes da elaboração da proposta do SMA pela UFC;

Endereço: Rua Cel. Nunes de Melo, 1000		CEP: 60.430-275
Bairro: Rodolfo Teófilo		
UF: CE	Município: FORTALEZA	
Telefone: (85)3366-8344	Fax: (85)3223-2903	E-mail: comepe@ufc.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ PROPESQ



Continuação do Parecer: 1.350.180

- Analisar os processos de implementação do SMA pela UFC;
- Descrever metodologias e ações desenvolvidas pelo SMA;
- Analisar as informações produzidas pelo SMA na elaboração de um modelo de gestão de bases e geração de indicadores.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: Não se aplica a esta pesquisa

Benefícios: a perspectiva é que o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PSD passe a ser definido como instrumento institucional e adequado para agregar conhecimento e aprimorar o programa, bem como para redirecionar seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformular suas propostas e atividades.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O trabalho analisará, a construção do SMA do PSD. Inicialmente, abordará o contexto no qual se construiu o sistema, as condições para sua implantação, bem como verificando as concepções de Avaliação e Monitoramento adotadas. Depois, descreverá o modo como foi feita a estruturação da base de dados, a construção de indicadores e o desenvolvimento das ferramentas informacionais. Significa uma inovação em dois sentidos: primeiro, na intenção de registrar, analisar criticamente e discutir um trabalho de pesquisa avaliativa feita pela própria universidade. Segundo, porque promoveu uma investigação acadêmica interligada com um projeto de parceria existente entre a Universidade e a Administração Pública, que se encontra ainda em desenvolvimento. No campo metodológico será utilizada a abordagem qualitativa, usando-se da técnica de estudo de caso, valendo-se ainda da pesquisa bibliográfica e documental para o embasamento teórico e exploração do tema. Para a discussão e análise dos dados, será adotado método da análise de conteúdo.

Serão utilizados documentos oficiais concernentes ao programa Seguro Desemprego e relatórios gerados pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Foram apresentados de forma adequada: folha de rosto, currículo do pesquisador, cronograma, orçamento, carta de encaminhamento ao CEP, anuência do pesquisador, termo do Fiel Depositário e solicitação de dispensa do TCLE.

Recomendações:

Endereço: Rua Cel. Nunes de Melo, 1000
Bairro: Rodolfo Teófilo **CEP:** 60.430-275
UF: CE **Município:** FORTALEZA
Telefone: (85)3366-8344 **Fax:** (85)3223-2903 **E-mail:** comepe@ufc.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ/ PROPESQ**



Continuação do Parecer: 1.350.180

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Sem pendências

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_617225.pdf	14/11/2015 00:29:45		Aceito
Orçamento	Orcamento_Financeiro.pdf	14/11/2015 00:27:16	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Declaracao_pesquisador.pdf	14/11/2015 00:25:31	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Outros	Autorizacao_fiel_depositario.pdf	13/11/2015 23:56:43	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Outros	Declaracao_Dispenza_TCLE.pdf	31/10/2015 10:18:08	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Outros	Atestado.pdf	31/10/2015 00:32:25	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.pdf	30/10/2015 23:24:02	EUGENIO EDUARDO PIMENTEL	Aceito
Cronograma	Cronograma.pdf	30/10/2015 23:12:37	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Outros	Carta_Solicitacao.pdf	30/10/2015 22:32:18	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Outros	Curriculo_Eugenio.pdf	30/10/2015 22:24:01	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Declaração do Patrocinador	Declaracao_Orcamento.pdf	30/10/2015 22:15:54	EUGENIO EDUARDO	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto.pdf	30/10/2015 22:10:46	EUGENIO EDUARDO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Rua Cel. Nunes de Melo, 1000
Bairro: Rodolfo Teófilo **CEP:** 60.430-275
UF: CE **Município:** FORTALEZA
Telefone: (85)3366-8344 **Fax:** (85)3223-2903 **E-mail:** comepe@ufc.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CEARÁ/ PROPEAQ



Continuação do Parecer: 1.350.180

FORTALEZA, 03 de Dezembro de 2015

Assinado por:
FERNANDO ANTONIO FROTA BEZERRA
(Coordenador)

Endereço: Rua Cel. Nunes de Melo, 1000
Bairro: Rodolfo Teófilo **CEP:** 60.430-275
UF: CE **Município:** FORTALEZA
Telefone: (85)3366-8344 **Fax:** (85)3223-2903 **E-mail:** comepe@ufc.br

ANEXO B – DECLARAÇÕES DE REVISÃO E DE NORMALIZAÇÃO

DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICO-GRAMATICAL

Declara-se, para constituir prova junto aos órgãos interessados, que, por intermédio do profissional infra-assinado⁴⁴, foi procedida a correção gramatical e estilística da tese intitulada **Implantação e atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego: estudo de caso**, de autoria de Eugenio Eduardo Pimentel Moreira, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos do novo Acordo Ortográfico Lusófono, vigente desde 1º de janeiro de 2009.

Fortaleza-CE, 12 de outubro de 2016.



Felipe Aragão de Freitas Carneiro

DECLARAÇÃO DE NORMALIZAÇÃO

Declara-se, para constituir prova junto aos órgãos interessados, que, por intermédio do profissional infra-assinado, foi procedida a normalização da tese intitulada **Implantação e atuação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Seguro-Desemprego: estudo de caso**, de autoria de Eugenio Eduardo Pimentel Moreira, razão por que se firma a presente declaração, a fim de que surta os efeitos legais, nos termos das normas vigentes decretadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Fortaleza-CE, 12 de outubro de 2016.



Felipe Aragão de Freitas Carneiro

⁴⁴ Número do registro: 89.931. E-mail: <fafc17@hotmail.com>.