

Assistência ao Trabalhador  
Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante  
Geração de Emprego e Renda  
Jovem Empreendedor  
Novo Emprego e Seguro-Desemprego  
Qualificação Profissional do Trabalhador  
Trabalho Legal  
Trabalho Seguro e Saudável

---

# Ministério do Trabalho e Emprego

## Assistência ao Trabalhador

### Resultados

O Estado desempenha importante papel na redução das desigualdades individuais de renda. Essa missão do Estado pode se expressar pela concessão de benefícios às classes de baixa renda, o que demonstra ser um mecanismo de relevância para propiciar a melhoria da qualidade de vida das populações menos favorecidas. Dentro deste objetivo, o Ministério do Trabalho e Emprego desenvolve o Programa do Abono Salarial, que busca cumprir o que ficou estabelecido no art. 239 da Constituição Federal, em seu parágrafo 3º, que traduz os princípios da Lei Complementar nº 7, de 7/9/1970 e da Lei Complementar nº 8 de 3/12/1970, as quais tinham por finalidade proporcionar a participação dos trabalhadores no lucro das empresas. Um outro programa que atua no sentido de minorar os diferenciais de renda é o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, que foi instituído pelas Leis nºs 6321/76 e 6542/78. Além de possuir um nítido efeito redistribuidor de renda, este Programa visa ampliar o leque de opções alimentares à disposição do trabalhador, ensejando uma melhoria em sua nutrição e, assim, atuando sobre a qualidade de vida.

Os resultados obtidos pelo Programa podem ser mensurados pela Taxa de Cobertura do Abono Salarial e pela Taxa de Cobertura do Auxílio-Alimentação. A primeira busca identificar o percentual de trabalhadores identificados e com direito ao abono salarial que retiraram o benefício. Já a taxa referente ao auxílio-alimentação indica o percentual de trabalhadores celetistas beneficiados pelo mesmo.

A Taxa de Cobertura de Trabalhadores Beneficiados com o Abono Salarial (relação entre o n.º de trabalhadores que receberam o benefício pelo n.º de trabalhadores identificados com direito ao abono salarial) vem crescendo anualmente, no período de 2000 a 2002. Para os exercícios fiscais de 2000 e 2001, os índices foram de 81,25% e 90,34%, respectivamente. Para o exercício de 2002, a taxa ficou em 89,97%, ou seja, 96,74% da meta prevista para o exercício. A meta é considerada satisfatória tendo em vista o aumento do número de trabalhadores identificados com direito ao benefício no exercício.

Com o índice atingido já ao final de 2002, é correto avaliar que o Programa Abono Salarial apresentou resultados satisfatórios no período em análise e que a estimativa do índice para 2003 poderá ser superada.

Em números absolutos, a evolução do pagamento do abono salarial foi a seguinte:

- Em 2000, foram pagos 5,60 milhões de benefícios, superando em 3,42% a meta prevista no PPA, com um dispêndio total de aproximadamente R\$ 808 milhões.
- Em 2001, foram pagos 5,88 milhões de benefícios, superando em 13,5% o volume previsto, com um dispêndio total de aproximadamente R\$ 1,03 bilhão.
- Em 2002, foram pagos 6,47 milhões de benefícios. Esse resultado é maior em cerca de 24,61% do previsto inicialmente no PPA.

Ao analisarmos os impactos do abono salarial sobre a renda anual do trabalhador beneficiado, nota-se, em média, um incremento de pouco mais de 5%, o que corresponde a uma complementação de renda significativa ao trabalhador de baixa renda. No mês em que recebe o benefício, esse impacto pode alcançar aproximadamente 70%, ou seja, o benefício do abono salarial acaba servindo como uma espécie de 14º salário ao trabalhador de baixa renda.

**Gerente:**

**Rodolfo Peres Torelly**

Os resultados mensurados a partir da taxa de cobertura do auxílio-alimentação (percentual de trabalhadores celetistas beneficiados pelo auxílio-alimentação) indicam que o programa atendeu, no período de 2000 a 2002, aproximadamente 40% dos trabalhadores celetistas. Nesse período, foram beneficiados cerca de 24,2 milhões de trabalhadores, contando com a participação de cerca de 313 mil empresas no Programa. Ressalte-se que, só no ano de 2002, foram beneficiados cerca de 8,5 milhões de trabalhadores, o que envolveu a participação de aproximadamente 115 mil empresas.

Dado o comportamento das variáveis observadas no período 2000-2002, espera-se que até o final de 2003 seja possível o cumprimento da meta estipulada para o auxílio-alimentação. Concorre negativamente para um melhor desempenho, o baixo orçamento destinado ao PAT, no que se refere às ações voltadas à realização de campanhas informativas e de divulgação, o que, de alguma forma, pode impedir a maior abrangência das empresas participantes e, conseqüentemente, dos trabalhadores beneficiados no Programa.

No exercício de 2002, foram identificados como principais resultados o crescimento do número de trabalhadores identificados com direito ao abono salarial e do número de abonos pagos. Além do abono salarial, outro resultado importante foi o beneficiamento de 8,5 milhões de trabalhadores com o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT.

Para 2003, estima-se o pagamento de aproximadamente 7,1 milhões de abonos, representando um aumento de 10% em relação ao número de benefícios pagos em 2002. Quanto ao PAT, espera-se atingir um total de 11 milhões de trabalhadores beneficiados. Para isso, o Programa espera poder contar com uma maior divulgação e mais investimentos.

---

## Concepção

Proporcionar renda suplementar ao trabalhador, mediante concessão dos benefícios previstos em lei, é o principal objetivo do Programa **Assistência ao Trabalhador**. Nesse sentido, seu público-alvo são trabalhadores com carteira de trabalho assinada e os servidores públicos. Esse Programa apresenta um nítido efeito redistribuidor de renda e visa ampliar o leque de opções alimentares à disposição do trabalhador, ensejando uma melhoria em sua nutrição.

O Programa **Assistência ao Trabalhador** foi essencialmente multissetorial e, por isso, envolvia várias ações de "auxílio" e "assistência" aos servidores públicos e trabalhadores do setor privado. Efetivamente, o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da gerência do Programa, detém ingerência sobre o PAT e o abono salarial. Assim sendo, a capacidade de gerenciamento era bastante reduzida, considerando o Programa como um todo. Esta situação ocorreu até o exercício de 2001, quando as ações de assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes; assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados; auxílio-transporte aos servidores e empregados; e auxílio-alimentação aos servidores e empregados foram transferidas para o Programa Valorização do Servidor Público, do Ministério do Planejamento. Esta modificação do conjunto de ações proporcionou ao Programa uma maior adequação ao seu objetivo de proporcionar renda suplementar ao trabalhador.

O programa do abono salarial e o programa do auxílio-alimentação (PAT), principais ações do Programa **Assistência ao Trabalhador**, foram originados na busca pela redução das desigualdades de renda. O PAT tem ainda como objetivo a melhoria das condições nutricionais do trabalhador, visando à promoção de sua saúde, à prevenção de acidentes e doenças decorrentes do trabalho, a melhoria da qualidade de vida e maior produtividade.

Aliadas às duas principais ações, o Programa ainda conta com ações que contribuem para a consecução do seu objetivo como a ação Campanha para Conscientização da Importância da Declaração da RAIS, que visa a conscientizar o empregador da importância da declaração da RAIS, tanto para o trabalhador quanto para o Governo e empresários, indicando os benefícios e respectivos prazos de entrega da mesma.

A ação Campanha para Divulgação do Calendário do Abono Salarial (uma a cada semestre) visa a informar o trabalhador sobre o seu direito em receber o abono salarial PIS/PASEP, indicando as condições que lhes assegurem o benefício, bem como o período e o local de recebimento. Para as ações de Identificação do Trabalhador com Direito ao Abono Salarial e Remuneração dos Agentes Pagadores do Abono Salarial, o Ministério do Trabalho e Emprego mantém um contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (PIS) e Banco do Brasil (PASEP), compreendendo atividades de cruzamento da base de dados da RAIS com os cadastros do PIS e do PASEP, mantidos pelos agentes financeiros, para identificar o trabalhador com direito ao recebimento do benefício do abono salarial.

Quanto ao auxílio-alimentação ao trabalhador, ele é viabilizado mediante adesão voluntária de empresas ao PAT. As ações de campanhas de divulgação constituem peças importantes de sensibilização das empresas para a adesão ao Programa, assim como as ações de edição e distribuição de publicações e a promoção de eventos educativos sobre alimentação do trabalhador. As atividades de divulgação do Programa, previstas para serem realizadas em Campanha de Alimentação do Trabalhador, foram redirecionadas com a inserção do tema nas demais campanhas promovidas pelo Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho, dentro do contexto da alimentação adequada como instrumento de melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a conseqüente diminuição dos índices de acidentes de trabalho.

O Programa conta ainda com outras duas ações: Cartão do Trabalhador, atualmente denominado Cartão do Cidadão sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal - CAIXA e Auxílio-Transporte a Trabalhadores com Carteira de Trabalho Assinada, sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda.

Quanto à ação Cartão do Cidadão, o Ministério do Trabalho e Emprego solicitou à CAIXA que fornecesse à gerência do Programa subsídios pertinentes ao Cartão para abastecer a gerência e, conseqüentemente, o sistema SigPlan. Todavia, a CAIXA esclareceu que o Cartão do Cidadão é um projeto de iniciativa daquela instituição, desenvolvido com o objetivo de prestar atendimento aos clientes do segmento social de uma forma mais ampla e ágil, possibilitando, inclusive, o uso dos recursos de automação bancária e canais alternativos para o pagamento de valores ou disponibilizar informações destes clientes, relativamente aos benefícios operados pela CAIXA. Portanto, a CAIXA entende que o Cartão do Cidadão não se caracteriza como um instrumento de assistência ao trabalhador, haja vista sua emissão não estar associada a um benefício específico, a exemplo do Cartão do Trabalhador, cuja emissão e a funcionalidade restringiam-se à conta vinculada do FGTS. Assim, os contatos mantidos com a CAIXA indicam a necessidade de revisão do Programa **Assistência ao Trabalhador** no que comporta essa ação ou benefício, sugerindo inclusive, se for o caso, a sua supressão do Programa.

A respeito da ação Auxílio-Transporte a Trabalhadores com Carteira de Trabalho Assinada, foram efetuadas correspondências pela gerência do Programa à Secretaria da Receita Federal a fim de se captar dados dessa ação. Porém,

obtivemos como resposta da Secretaria a impossibilidade de que tal informação fosse prestada, dada a constatação da inexistência de registros acerca do assunto. Neste caso, cabe a revisão e estudo mais detalhado a respeito dessa ação, dada a impossibilidade de obtenção das informações pertinentes e, se for o caso, a sua eliminação das linhas de ação do Programa.

## Implementação

Os recursos liberados, em 2002, para as ações pertinentes ao abono salarial foram suficientes, considerando os créditos suplementares liberados. Dessa forma, o cumprimento das metas físicas, no exercício, foi consistente com os recursos financeiros liberados. O equilíbrio físico-financeiro permitiu que as metas físicas fossem superadas na execução das seguintes ações: identificação do trabalhador com direito ao abono salarial, com a meta superada em 15,8%; remuneração dos agentes pagadores do abono salarial, com execução física superior em 24,8% em relação ao planejado; e pagamento do benefício abono salarial, também com 24,8% acima do previsto.

Quanto ao PAT, os recursos financeiros não interferem diretamente no benefício, uma vez que os benefícios são custeados pelas empresas participantes. Esses são especificamente destinados para divulgação.

Além de suficientes, em 2002, os recursos também foram liberados ao longo do exercício em fluxo compatível com a programação. Entretanto, vale ressaltar que os recursos liberados pelo Decreto 4.120/02 foram insuficientes para cobrir as despesas das ações referentes ao abono salarial até o final do exercício de 2002. Tal fato, no entanto, não gerou impacto negativo na execução das ações, tendo em vista o empenho da equipe gerencial na liberação de crédito suplementar.

Avaliando a implementação do Programa no exercício de 2002, os seguintes aspectos podem ser destacados:

- os recursos materiais e a infra-estrutura foram adequados para a implementação do Programa. Entretanto, vale ressaltar que, pelo fato de o sistema de informática do PAT funcionar atualmente em conjunto com outros sistemas do Ministério do Trabalho e Emprego, há a necessidade de que ele seja exclusivo para possibilitar maior agilidade, segurança e funcionalidade ao Programa; e
- os recursos humanos estão adequados, sendo que, no caso da implementação do PAT, há demanda por mais treinamento para os responsáveis nas Delegacias Regionais do Trabalho.

No período de 2000 a 2002, o abono salarial apresentou crescimento no número de trabalhadores identificados com direito ao benefício e, conseqüentemente, um aumento do número de benefícios pagos, ocasionando a necessidade de suplementação orçamentária.

Para as ações de Identificação do Trabalhador com Direito ao Abono Salarial, Remuneração dos Agentes Pagadores do Abono Salarial e Pagamento do Benefício Abono Salarial, é mantido um contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (PIS) e Banco do Brasil (PASEP). O contrato compreende atividades de cruzamento da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS com os cadastros do PIS e do PASEP mantidos pelos agentes financeiros para identificar o trabalhador com direito ao recebimento do abono salarial e posteriormente efetuar o pagamento. O monitoramento sobre o desempenho físico dessas ações descentralizadas é feito com base nos relatórios de execução mensais, enviados pelos agentes financeiros (CAIXA e Banco do Brasil).

Vale ressaltar a importância das parcerias (CAIXA e Banco do Brasil) para uma melhor implementação do Programa, que apresenta bom desempenho no período de 2000 a 2002, conseguindo cumprir com as metas programadas para o período e, em alguns casos, até superá-las.

Além do trabalho desempenhado pelos agentes financeiros parceiros do Programa, ainda existe uma rede de postos de atendimento das Delegacias Regionais do Trabalho - DRT, do Sistema Nacional de Emprego - SINE e da Central de Atendimento Alô Trabalho. Estes postos recebem dos técnicos da Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, treinamentos que visam ao aperfeiçoamento dos atendentes, de forma a prestar melhores esclarecimentos aos usuários. Quanto ao PAT, ele está em área distinta das demais ações sob o gerenciamento mencionado. A equipe gerencial sente certa dificuldade de comunicação, uma vez que nunca foi treinada para lidar com estas ações.

O Programa é voltado para a suplementação da renda do trabalhador, gerando impactos na sociedade. Esta sociedade participa do Programa por meio do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, que é um conselho tripartite com representação dos trabalhadores, empregadores e Governo. Cabe ao Conselho, entre outras atribuições, avaliar e regulamentar as decisões relativas ao abono salarial, bem como autorizar a disponibilização dos recursos necessários ao pagamento do benefício.

Portanto, há um mecanismo de participação da sociedade no Programa. Mas, ainda não existe uma avaliação de satisfação dos usuários, o que deve ser reavaliado nos próximos planejamentos. Um dos principais entraves para esse processo é o caráter multissetorial do Programa, tanto no que se refere a ações quanto a gerências.

A multissetorialidade presente no modelo de gestão por programas tem imposto dificuldades ao gerenciamento. São de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego as ações relativas ao Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT e ao Programa Abono Salarial. As demais, dizem respeito ao Cartão do Trabalhador, sob a responsabilidade da CAIXA, e às de Auxílio-Transporte a Trabalhadores com Carteira de Trabalho Assinada, de responsabilidade do Ministério da Fazenda.

O fato de o Programa ter características multissetoriais é, no aspecto gerencial, a principal dificuldade de execução. São ações, gerências e orçamento externos ao Ministério do Trabalho e Emprego. Dessa forma, as metas estipuladas para as ações de auxílio-transporte e cartão do trabalhador, por exemplo, pouco têm sido acompanhadas, dadas as dificuldades de obtenção dessas informações e de integração com os demais órgãos executores. Mais visível ainda, é o fato de que o Ministério pouco pode ingerir nas ações dos programas que não são pertinentes à sua pasta.

## Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante

**Resultados** O público-alvo imediato atendido pelo Programa é o trabalhador escravizado. Esse está, em sua imensa maioria, no meio rural. De acordo com o IBGE, 80% da população brasileira está concentrada nas grandes cidades. O fluxo migratório tem sido crescente nos últimos anos e não há indícios de que vá ser interrompido. Esse número indica, *a priori*, que a situação do trabalhador no campo é extremamente difícil, pois a empregabilidade é sazonal e não é rotineiramente fiscalizada pelo Estado. Aliás, o Estado encontra-se ausente no campo em diversas áreas sociais, o que explica, em última instância, o porquê do fluxo migratório.

O trabalhador que permanece no campo é, em geral, de baixa escolaridade. Entre estes, está o trabalhador escravizado que possui laços familiares enfraquecidos e não recebeu nenhuma possibilidade de qualificação profissional. Desse modo, torna-se um alvo fácil para ser cooptado pelos “gatos” que representam os proprietários de terras (latifundiários, em sua maioria) que exploram a mão-de-obra do trabalhador escravo.

As ações da Fiscalização do Trabalho, via Grupo Móvel, têm sido eficientes na retirada do trabalhador escravo. Todavia, o contexto a que acima aludimos, fornece alguns indícios acerca das razões pelas quais, muitas vezes, o mesmo trabalhador acaba sendo novamente vitimado pelo trabalho escravo ou degradante.

Com a avaliação do período 2000-2002, é possível afirmar que o Programa de **Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante** superou as expectativas. O indicador inicialmente determinado era de duzentos trabalhadores libertados por ano de execução do Programa. Esse número, já em 2000, foi de 583 trabalhadores libertados. No ano seguinte, novo crescimento, então com 1.433 trabalhadores libertados. Até o final do exercício de 2002, 1.741 trabalhadores foram retirados de situações análogas à escravidão, o que em muito supera a projeção inicial do indicador.

Pode-se afirmar que o Programa vem atingindo êxito no campo repressivo, haja vista os números crescentes apresentados, que sinalizam a eficácia das intervenções do Governo. O empenho – pessoal e profissional – da Fiscalização do Trabalho aliado aos investimentos feitos em estrutura, explicam em boa medida o fato de o Grupo Especial de Fiscalização Móvel ser uma referência no meio rural para o combate ao trabalho escravo ou degradante.

A variação do índice em níveis superiores aos previstos inicialmente permite duas leituras. A primeira é a de que o trabalho escravo ou degradante cresceu no País. A outra é a de que as ações do Ministério do Trabalho e Emprego foram intensificadas e obtiveram maior sucesso graças ao empenho dos auditores fiscais, ao aperfeiçoamento da parceria com a Polícia Federal e à melhoria da estrutura. Sobre o crescimento do trabalho escravo, não há números oficiais que permitam uma conclusão. Tanto pode ter ocorrido um aumento, permanecido constante ou diminuído, uma vez que não há como estimá-lo.

Gerente:

Glauber Maciel dos Santos

Entretanto, as operações de fiscalização tiveram sua eficiência e eficácia aumentadas e sua presença cada vez mais constante no meio rural e, em especial, nas regiões do País onde o trabalho escravo é identificado com maior frequência (como o sul do Pará e norte do Mato Grosso), fez com que o trabalhador do campo passasse a considerá-la como sua única referência de atuação confiável do Estado na defesa

de seus direitos. Portanto, a superação dos indicadores revela o grande êxito do Programa que, a par das inúmeras dificuldades na sua operacionalização e execução, primou pelo empenho no alcance das metas, bem como pelo respeito à dignidade humana dos trabalhadores.

Há que se fazer nota de outras iniciativas que, sem dúvida, contribuíram para o alcance de resultados tão significativos. Inicialmente, destaca-se a melhoria da estrutura material da Secretaria de Inspeção do Trabalho, com a aquisição de novos veículos, computadores, rádios-transmissores, aparelhos de GPS etc., o que foi fundamental para um andamento mais seguro e melhores resultados das ações de fiscalização. Também, motivados pela existência do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, Polícia Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal anunciaram a criação de, respectivamente, uma divisão específica, uma coordenadoria e uma comissão para combate ao trabalho escravo.

Graças às ações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, o tema do trabalho escravo também ganhou a mídia, ocupando grande espaço, inclusive com reportagens vencedoras de prêmios jornalísticos. A presença na mídia, sobretudo televisiva, é importantíssima para a conscientização das pessoas, cumprindo autêntico papel de ação preventiva e educativa.

Cumprir lembrar que a ação de fiscalização, responsável pelo atendimento do indicador do Programa, está bastante atrelada à existência de denúncias, ou seja, se houver denúncias e for constatada a sua veracidade, certamente o indicador será atingido.

Os principais resultados do Programa **Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante** devem-se, em primeiro lugar, ao empenho pessoal dos auditores fiscais envolvidos. Cumpre destacar que não são auditores comuns, mas pessoas que se destacaram por possuírem um perfil adequado para as ações. Certamente, o envolvimento de profissionais que não fossem dotados desse perfil (que envolve uma grande dose de sacrifício pessoal e idealismo) faria com que o Programa amargasse resultados bem menos satisfatórios.

Outro ponto que merece destaque é o amadurecimento das parcerias, com destaque especial para a Polícia Federal. Sem a presença dos agentes federais, praticamente nenhuma ação é viável, pois envolve riscos à segurança e à própria vida dos auditores em um território onde a maior autoridade é a do fazendeiro. A Polícia Federal, que conta também com muitas limitações de pessoal, tem conseguido articular com o Ministério do Trabalho e Emprego sempre no sentido de que as ações possam ser feitas com a urgência e a segurança necessárias. Destaque também para a Divisão de Combate ao Trabalho Escravo, recentemente criada na Polícia Federal, a qual contará com delegados e agentes especialmente destacados.

Merece ainda destaque a atuação do Poder Judiciário que, por intermédio de associações e mesmo de juízes (justiça itinerante), passou a acompanhar com maior proximidade o tema. As ONGs, em especial a Comissão Pastoral da Terra - CPT, contribuíram sobretudo com o encaminhamento de denúncias de trabalho escravo. No fim do ano de 2002, foi editada a Medida Provisória nº 74, de 23 de outubro de 2002, que altera a Lei nº 7.998, 1990 e garante a concessão do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo. Essa MP foi convertida na Lei nº 10.608, de 2002.

A melhoria na estrutura física foi outro fator determinante. Com o desgaste dos equipamentos, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel, se não for municiado periodicamente com veículos (sobretudo) e equipamentos (de comunicação à distância e computadores, em especial), estaria fadado à extinção. Nesse sentido,



merece louvor a Secretaria de Inspeção do Trabalho que, com grande empenho, fez as aquisições necessárias à continuidade e à melhoria das ações da Fiscalização Móvel. Para o período de 2004 a 2007, é importante apontar a necessidade de maior suporte de recursos para investimentos na manutenção e na melhoria da estrutura disponível para as ações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel.

No exercício de 2002, foram identificados como principais resultados, a libertação de 1.741 trabalhadores da condição de trabalho escravo e o reforço da legislação sobre o tema. A Portaria nº 265, de 06 de junho de 2002, estabelece normas para a atuação dos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel. Essa norma revoga as portarias criadoras do Grupo Móvel (Portarias nº 549 e 550, de 14 de junho de 1995), redefinindo a estrutura do Grupo Móvel e atribuindo competências, em especial, aos grupos móveis e coordenadores regionais e nacional.

No ano de 2003, espera-se que o Ministério Público e a Justiça consigam aprimorar a apuração de responsabilidades e punir os culpados pela exploração do trabalho escravo.

---

## Concepção

Considerando ser a República Federativa do Brasil um Estado de Direito fundado na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho (art. 1º, III e IV, da Constituição Federal), bem como signatário das Convenções 29 e 105 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, deve o País organizar ações incisivas visando à definitiva erradicação de todas as formas de trabalho escravo ou degradante.

O trabalho escravo é um problema cujas raízes históricas e culturais misturam-se a problemas típicos da modernidade. Não sendo possível eleger uma causa específica, é possível dizer que há causas interligadas que, em diferentes graduações, favorecem a continuidade da exploração de mão-de-obra escrava em nosso país. Pode-se, então, citar situações como pobreza, preconceito, ignorância, ganância, má-fé, distância dos centros urbanos, desemprego, impunidade etc. Ademais, a compreensão da complexidade da origem do problema não deve servir de argumento para a paralisia. Inicialmente, o trabalho escravo, embora possa existir em núcleos urbanos, é majoritariamente identificado no meio rural. Desse modo, uma das raízes do problema diz respeito à ausência do Estado no campo, notadamente naquelas regiões mais longínquas e quase desabitadas, onde figuram muitas das propriedades em que foi identificado trabalho escravo nos últimos anos.

A interrupção do êxodo rural e maiores investimentos sociais no campo, como a criação de mais escolas, hospitais, delegacias e toda uma rede de serviços que trouxesse, de fato, maior segurança e melhores condições de vida ao habitante do meio rural, seriam macro-ações que certamente repercutiriam positivamente no sentido de reduzir-se a incidência do trabalho escravo e degradante.

Contudo, em um horizonte de curto e médio prazo, é possível tratar de outras causas e trabalhar nas suas soluções. A principal delas, que faz com que o trabalho escravo permaneça como prática reiterada, está diretamente associada à impunidade dos responsáveis. Se faz necessário uma melhor tipificação do trabalho escravo, que abrangesse os elementos caracterizadores da escravidão contemporânea, bem como a definição da competência da Justiça Federal para o julgamento destes crimes (há polêmica no Judiciário, que tem sustentado a competência da Justiça Estadual em muitos casos).

No âmbito Legislativo, aguarda-se com ansiedade a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição que puniria com expropriação de terras o proprietário

que utilizar trabalho escravo. Cumpre realçar que no caso da expropriação, não há indenização ao proprietário. Estuda-se também, no âmbito do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado - Gertraf, a possibilidade de se buscar a vedação de financiamentos públicos aos proprietários em cujas terras for identificado trabalho escravo ou degradante.

Outro problema enfrentado diz respeito às dificuldades estruturais, em especial, no que diz respeito à quantidade de pessoal disponível bem como à possibilidade de sua utilização. Auditores fiscais em número insuficiente indicam a necessidade urgente de realização de novo concurso público para que o Grupo Especial de Fiscalização Móvel possa ser aumentado e renovado.

Quanto ao conjunto de ações do Programa, há, no momento, três ações integrando o programa: fiscalização, edição de norma e campanha. É necessário destacar que pelo menos duas ações deveriam estar inclusas no Programa **Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante**. Na proposta para 2003, foi incluída a primeira delas, que é a ação de Assistência ao Trabalhador Vítima de Trabalho Escravizador e Degradante, valendo recordar que essa ação estava prevista nos anos de 2000 e 2001, tendo sido retirada em 2002, sem o conhecimento prévio do gerente do Programa. Com a reativação dessa ação, a ser implementada por meio de um convênio que deve ser assinado com a Comissão Pastoral da Terra, espera-se uma melhoria no atendimento do público-alvo do Programa. A assistência às vítimas do trabalho escravo permitiria que os trabalhadores permanecessem acomodados nos estabelecimentos de uma ONG (provavelmente a Comissão Pastoral da Terra - CPT) enquanto recebem seus direitos e municiam os inquéritos policiais. Nesse sentido, cumpre destacar a urgência e necessidade da aprovação do convênio entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a CPT para que possa ser iniciada a ação de assistência temporária ao trabalhador vítima de trabalho escravo ou degradante.

Em segundo lugar, deveria ser incluída uma alternativa de qualificação profissional que, de fato, funcionasse e que tivesse como público-alvo preferencial o trabalhador escravizado. Sem essa última ação, a condição de escravo pode vir a ser – como de fato já é em alguns casos – cíclica.

Nos últimos anos, sobretudo no que diz respeito à ação de campanha, tem havido muita dificuldade, pois o dinheiro fica alocado em setores que não o responsável pela gerência do Programa. Desse modo, torna-se difícil utilizá-lo sem burocracia interna, o que dificulta a execução da ação.

A integração com outras ações do Governo como o FGTS, Seguro-desemprego, Qualificação Profissional, Fiscalização do Trabalho, Fiscalização Previdenciária, entre outras que têm relação com a erradicação do trabalho escravizador e degradante, seria de extrema valia para a ampliação dos resultados do Programa. Quanto maior as interfaces entre essas ações, certamente melhores serão os resultados colhidos, pois a simples regularização administrativa certamente trará ônus ao explorador, o que poderá fazer com que pense "duas vezes" antes de se valer das mesmas práticas abusivas contra o trabalhador.

No âmbito interno, seria necessário estabelecer uma melhor articulação com os setores responsáveis pela qualificação profissional com vistas a qualificar o trabalhador vítima de trabalho escravizador e degradante, impedindo que se torne uma vítima – fática ou potencial – de uma nova exploração.

No âmbito externo, aperfeiçoar as parcerias existentes e firmar novas, buscando o trabalho coordenado, em especial com Polícia Federal, Ministério Público, Ibama, Incra e outros parceiros é também crucial para o melhor andamento das ações.

## Implementação

Avaliando-se o padrão de execução financeira do Programa, nota-se que, no primeiro ano (2000), foram executados apenas um terço dos recursos disponíveis previstos na LOA. Contudo, nos anos seguintes (2001 e 2002), a execução financeira ficou próxima a 90% dos recursos disponibilizados na ação finalística de maior importância, que é a ação de fiscalização, o que, sem dúvida, contribuiu decisivamente para que a execução física atingisse pleno êxito.

Em 2002, os recursos foram suficientes e liberados ao longo do tempo em fluxo compatível com a programação da execução das ações. Porém, é importante esclarecer que a suficiência de recursos financeiros não se trata de uma garantia permanente, pois conforme a extensão e as necessidades relativas a cada fiscalização (desencadeadas geralmente a partir de denúncias), o volume de recursos necessários para a execução pode oscilar.

Além disso, cumpre salientar ainda a existência de dificuldades na ação de Campanha do Trabalho Escravizador e Degradante, cuja execução fica a cargo da Assessoria de Comunicação do Gabinete do Ministro do Trabalho e Emprego.

A principal ação do Programa, Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante, obteve significativos resultados em sua implementação. Nesse sentido, as parcerias cumpriram papel indispensável. A Polícia Federal, o Ministério Público, as organizações não-governamentais (em especial, a Comissão Pastoral da Terra - CPT), o Ibama, o Incra, entre outros, merecem destaque como os principais parceiros.

O aperfeiçoamento, em especial com a Polícia Federal (que é parceira necessária para a execução das operações de fiscalização), deve-se ao amadurecimento das relações entre os órgãos, bem como ao reconhecimento da importância da questão do trabalho escravo. Os problemas existentes foram discutidos de forma permanente e cordial entre as instituições, alcançando-se excelente nível de relacionamento e colaboração. No mesmo sentido, têm evoluído as parcerias com o Ministério Público, ONGs, Ibama e Incra.

A Polícia Federal fornece a segurança sem a qual o Grupo de Fiscalização se veria impossibilitado de atuar, pois as situações envolvem, de fato, riscos à segurança e à vida dos participantes.

A parceria com as organizações não-governamentais, com a Comissão Pastoral da Terra - CPT, são fundamentais, pois a Fiscalização Móvel trabalha sob provocação. Nesse sentido, considerando as dificuldades em se fornecer provas robustas documentais acerca da existência de trabalho escravo em uma dada região, é extremamente necessário que se apresente algum indício fidedigno. Nesse contexto, ONGs como a CPT – que atuam próximas aos locais onde se identifica o trabalho escravo – especializaram-se em colher do trabalhador elementos de convicção que justifiquem a saída de uma equipe móvel rumo ao local.

Outra importante parceria é com o Ministério Público, responsável pela abertura dos processos contra os responsáveis pelo trabalho escravo. Ainda que se reconheça que as condenações são poucas e que há lacunas legislativas que beneficiam os fazendeiros exploradores da mão-de-obra escrava, forçoso é que se reconheça o mérito e a indispensável necessidade de se ter o Ministério Público na condição de parceiro.

Apesar das parcerias já existentes, seria interessante para a evolução do Programa, firmar parceria com setores de qualificação profissional que permitissem o encaminhamento dos trabalhadores retirados da condição de trabalho escravo e degradante, para que pudessem receber tratamento preferencial em programas da área.

A sociedade também tem o seu espaço no Programa. Há grupos, conselhos e outras organizações voltadas para o combate e a prevenção do trabalho escravo. Maior destaque para o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado - Gertraf, cujas reuniões têm contado com a participação de setores governamentais, entidades de trabalhadores, empregadores, ONGs e Ministério Público.

A atuação do Programa atinge diretamente o beneficiário que, normalmente, não permanece no local onde ocorreu a fiscalização. A ação é rápida e muito focada no pagamento de direitos trabalhistas e na coleta de elementos que evidenciem a prática criminosa e permitam, mais tarde, a apuração de responsabilidades. O trabalhador escravizado é rural (em sua grande maioria) e, como tal, tem enorme mobilidade, o que torna difícil implementar algum mecanismo de satisfação do usuário. De todo o modo, é válido ressaltar que o trabalhador, ao ser libertado e ter seus direitos cumpridos, certamente demonstrará satisfação. Mas a verdadeira efetividade do Programa e a real satisfação do trabalhador estarão sempre condicionadas a ações extrínsecas ao Programa e que envolvem, fundamentalmente, alternativas de emprego e renda que lhe resguarde a dignidade.

Avaliando a implementação do Programa no exercício de 2002, os seguintes aspectos devem ser destacados:

- Os recursos materiais e a infra-estrutura disponível foram adequados para a implementação do Programa. Sobretudo nos últimos dois anos (2001 e 2002), a estrutura da Fiscalização Móvel tem sido ampliada graças aos investimentos feitos pelo Ministério do Trabalho e Emprego mediante constantes solicitações da Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT. Somente em 2002, foram adquiridos oito veículos, dois telefones celulares, sete telefones via-satélite, três máquinas fotográficas, três filmadoras, dois GPS, dez rádios transmissores, cinco binóculos, um *notebook* etc. É importantíssimo ressaltar, entretanto, que essas aquisições têm sido feitas com recursos diversos do Programa. Nesse contexto, seria importante ampliar a dotação orçamentária específica no âmbito da ação de fiscalização de modo a permitir a manutenção e a renovação constante dos recursos materiais disponíveis para a Fiscalização Móvel.
- A questão de recursos humanos está deficiente em termos de quantidade, com reduzido número de auditores fiscais do trabalho, o que, eventualmente, gera algumas dificuldades para a formação das equipes de Fiscalização Móvel. Espera-se que esse problema possa começar a ser sanado com a realização de concursos públicos.

## Geração de Emprego e Renda

**Resultados** A questão do emprego não é nova e tem sido grande alvo das preocupações de diferentes sociedades no mundo moderno. Nesse contexto, os pequenos e micro empreendimentos constituem um setor de reconhecida importância na geração de emprego e renda. Mas, em geral, tais empreendimentos encontram dificuldades na obtenção de crédito e capacitação gerencial, não desenvolvendo, portanto, todo o seu potencial em termos de geração de emprego e renda.

Os resultados do Programa de **Geração de Emprego e Renda - Proger** apresentam caracteristicamente longo período de maturação. Dessa forma, deve-se considerar que os resultados obtidos a partir de 2000 surgem como conseqüência da aplicação dos recursos nos anos anteriores. Desde o início do PPA, em janeiro de 2000, até dezembro de 2002 foram contratadas aproximadamente 406 mil operações de crédito com aplicação de cerca de 2,7 bilhões de recursos, no Proger Urbano. No ano de 2002 foram realizadas mais de 788 mil operações de crédito, no valor total de R\$ 3,2 bilhões (janeiro a dezembro de 2002), com valor médio por operação de R\$ 4.151,00 (os dados supracitados somam as contratações do Proger Urbano, Rural e Pronaf).

No exercício de 2002, foram identificados como principais resultados, a concessão de cerca de R\$ 168 milhões a cooperativas e associações de produção, sendo contratadas 5.846 operações de crédito (janeiro a dezembro de 2002); R\$ 936,1 milhões a micro e pequenos empreendedores urbanos, sendo contratadas 117 mil operações de crédito (janeiro a dezembro de 2002) e; para os mini e pequenos empreendedores rurais foram concedidos R\$ 2,1 bilhões, sendo contratadas 666 mil operações de crédito (janeiro a dezembro de 2002).

Ao contrário da evolução positiva obtida pelo Proger Urbano, a participação nas operações em micro e pequenas empresas rurais deixou a desejar. Para solucionar o problema, o Proger Rural passou, em 2002, por uma reestruturação, devendo, ainda, obter-se apenas ao final de 2003 uma amostra do impacto na evolução deste índice.

As medidas adotadas para facilitar o acesso ao crédito para os micro e pequenos empreendedores tiveram impacto relevante na demanda por recursos no Programa, principalmente com ações desenvolvidas em parceria com a Casa Civil da Presidência da República que contribuíram para o fortalecimento das políticas públicas de emprego no Brasil. O fortalecimento do **Proger** mostra-se bastante oportuno no que diz respeito ao desemprego, pois vincula a ação empreendedora com a vocação profissional, no sentido de potencializar seus resultados e sua efetividade.

A partir dos dados obtidos com a avaliação de 2001, observou-se que o Programa tem tido impacto positivo sobre a geração de emprego direto formal, bem como a sustentabilidade dos empregos com carteira assinada, mesmo três anos após a concessão do crédito. Enquanto as micro e pequenas empresas no Brasil como um todo tiveram crescimento de 2,64% no emprego formal, as beneficiadas pelo **Proger** obtiveram incremento de 29,91% do estoque de empregados com carteira assinada no mesmo período.

Gerente:

Rogério Nagamine Costanzi

Entretanto, cabe salientar que o alcance das metas previstas para os indicadores até o final do Plano depende sobremaneira da conjuntura econômica e dos índices de crescimento do produto nacional. Como o crescimento econômico tem sido inferior ao previsto inicialmente, este fato tem influenciado negativamente os resultados do Programa.

## Concepção

O Ministério do Trabalho e Emprego, preocupado com a questão do desemprego, criou em 1994, de forma democrática e participativa, o Programa de **Geração de Emprego e Renda - Proger**.

O **Proger** constitui um pilar fundamental das políticas públicas de emprego destinadas a apoiar micro e pequenos empreendimentos mediante a concessão de créditos assistidos, em condições especiais, destinados ao financiamento de atividades produtivas, nos setores formal e informal da economia, nas áreas urbana e rural. O Programa tem como finalidade ampliar as oportunidades de trabalho e renda, diminuir o desemprego, evitar a instabilidade e a exclusão social.

Para tanto, o Programa exerce um relevante papel como política de crédito, oferecendo oportunidades concretas aos setores da sociedade com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional ou formal que pretendem tornar-se donos de seus próprios empreendimentos, assim como àqueles que já são empreendedores e desejam incrementar seus negócios.

No âmbito do **Proger**, existem ações integradas à concessão de crédito e financiamento, como a de capacitação tecnológica e gerencial, com o objetivo de garantir o fortalecimento dos empreendimentos beneficiados evitando, assim, que fracassem prematuramente devido à falta de conhecimento de mercado e de práticas administrativas, técnicas e operacionais do negócio.

O **Proger** conta também com a participação da sociedade civil organizada, através das comissões estaduais e municipais de emprego, que têm como atribuição principal articular os diversos parceiros do programa, potencializando a utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e ampliando suas ações. Além disso, as comissões de emprego são de fundamental importância para o acompanhamento e a indicação de prioridades de investimentos a serem realizados nas localidades. As operações de crédito têm como agentes financeiros o Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

É importante ressaltar que os recursos que financiam as principais ações do Programa, as de concessão de crédito, são provenientes de recursos excedentes da reserva mínima de liquidez dos depósitos especiais do FAT, portanto não orçamentários.

Como o foco do Programa é a geração e manutenção de emprego e renda, é necessário o seu permanente aperfeiçoamento com vistas a atingir parcela da população mais necessitada, sem, contudo, deixar de levar em conta a consistência no âmbito da política de crédito.

A partir das experiências acumuladas, das avaliações realizadas pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase, em 1998, e pela Coordenação Geral de Emprego - CGEM do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2001, foi observado que o Programa deveria passar por uma adequação. Esta última avaliação foi realizada pelo "cruzamento" de aproximadamente 30 mil operações com empreendimentos formais (micro e pequenas empresas) do Proger Urbano, realizadas de 1998 a 2000 e cadastradas no Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger - SAEP, com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Caged. Os resultados obtidos, embora positivos para o Programa, aliados às próprias mudanças que a economia sofreu desde a concepção do **Proger**, mostraram a necessidade do Programa se adequar às novas exigências do mercado de trabalho. Dessa forma, o **Proger** passou, e está passando, por várias mudanças no sentido de adequar-se às atuais exigências.

Em 2000, foi criado o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda - Funproger, constituído para garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais. Tal iniciativa ocorreu devido às exigências dos agentes financeiros para concessão de crédito, especialmente no quesito "garantias", o que limitou o acesso de muitos demandantes, principalmente dos grupos de menor renda.

No mesmo ano, procedeu-se ao aperfeiçoamento das chamadas "Salas do Empreendedor". Com atendimento personalizado, o empreendedor passa por um processo de conscientização quanto aos riscos e oportunidades inerentes à tomada do crédito e desenvolvimento do negócio, bem como a capacitação no processo de elaboração do projeto a ser financiado. Após a liberação do crédito, o beneficiário recebe acompanhamento mensal, consultoria preventiva e, opcionalmente, consultoria corretiva na área de necessidade do cliente, a fim de prevenir eventuais problemas na utilização do recurso concedido, até a quitação do financiamento. Em 2000, 13.008 empreendedores foram atendidos através das 52 Salas do Empreendedor, em todo País. O valor total dos créditos concedidos foi de aproximadamente R\$ 111 milhões.

Em 2001, o **Proger** lançou uma nova linha de crédito denominada Novos Empreendedores - Proger Urbano, que contempla, exclusivamente, micro e pequenas empresas em fase de criação ou com até doze meses de constituição. Sua finalidade é financiar investimento e capital de giro associado para novos empreendedores, mediante seleção e curso prévio de capacitação técnico-gerecncial e acompanhamento pós-crédito.

Para o início do ano de 2002, houve a inclusão do Protrabalho nas ações de geração de emprego e renda constantes do PPA. O Programa é outra iniciativa que, por meio do Banco do Nordeste, tem como objetivo investir em infra-estrutura econômica e social na Região Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Estado do Espírito Santo. Sua finalidade é aumentar o número de empregos diretos e indiretos, ampliar a competitividade do setor produtivo, financiar setores estratégicos de desenvolvimento regional e melhorar a qualidade de vida do trabalhador.

Outro fato importante em 2002, foi a reestruturação do Proger Rural. A razão para esta mudança decorre da sobreposição entre o Proger Rural e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, com melhores condições de equalização dada ao Pronaf, relativamente ao Proger Rural, pelo Tesouro Nacional. A reestruturação, em suas bases operacionais, passou a direcionar seu foco a um público-alvo distinto de porte e potencial produtivo, que diferencia do público do Pronaf, bem como, a equalização das taxas de juros pelo Tesouro Nacional, obedecendo à taxa determinada pelo Conselho Monetário Nacional.

Foi criada, também em julho de 2002, uma linha de crédito denominada Proger Urbano Micro e Pequena Empresa - Capital de Giro, no âmbito do Proger Urbano. A linha atende às pessoas jurídicas de direito privado, classificadas como micro ou pequenas empresas e tem como finalidade atender à demanda de financiamento de capital de giro isolado, financiando insumos essenciais ao empreendimento. Ainda em 2002, o Ministério do Trabalho e Emprego lançou o programa de microcrédito para geração de emprego e renda denominado Empreendedor Popular - FAT, no âmbito do Proger Urbano. Seu objetivo é democratizar o acesso ao crédito no País para microempreendedores de baixa renda e, desta forma, financiar o auto-emprego. O Programa é destinado às pessoas físicas de baixa renda que atuam como microempreendedores populares, exceto profissionais liberais, e divide-se em dois pontos básicos:

- modalidade Capital de Giro - criada para atender às necessidades do público-alvo do microcrédito que é, em geral, giro puro. O papel desta

modalidade é justamente viabilizar prévia capitalização destes empreendedores, para que, posteriormente, possam realizar investimento; e

- modalidade Investimento - atende aos beneficiários à frente de pequenos estabelecimentos sem registro, da economia informal, que não visam prioritariamente a geração de novos empregos, e sim estabilizar a própria ocupação e de familiares.

O FAT - Empreendedor Popular permite, ainda, que os agentes financeiros, operadores do Programa, atuem por intermédio de ONGs, Oscips, SCMs ou cooperativas de crédito. Cabe salientar, que tal medida é fundamental para atingir o público-alvo do microcrédito, que não é bancarizado ou não é o público tradicional dos serviços oferecidos pelo sistema financeiro tradicional ou formal.

Em termos de gestão, o **Proger** é implementado de forma descentralizada e participativa, executado pelo sistema financeiro formal em parceria com as comissões de emprego, em caráter estadual e municipal, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego. Esta gestão tem se mostrado bastante adequada, tendo em vista a diversidade de situações encontradas em nosso país. Também é pertinente frisar a importância do controle social.

A participação da sociedade civil organizada tem tido grande importância para o êxito do Programa, principalmente quando conscientes de suas imprescindíveis atribuições de articulação dos atores locais relevantes e de estabelecimento das diretrizes de investimento - o que inclui a identificação da vocação econômica do município, o estudo da verticalização da produção (formação de cadeias produtivas) e dos canais de comercialização.

.....  
Como já foi descrito anteriormente nos módulos de avaliação dos resultados e sobre a concepção do Programa, ficou evidenciado que o **Proger** passou por uma fase inicial de implantação, ocorrida principalmente no ano de 1995, para a consolidação de suas ações em um grande número de municípios brasileiros.

## Implementação

No presente momento, pode-se considerar que o planejamento do programa em relação aos resultados obtidos, até a presente data, aponta para avanços que refletem na consolidação do **Proger** como instrumento eficaz de fomento ao emprego.

Os aperfeiçoamentos devem ser uma preocupação constante do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, mas é fato que a diversidade do público-alvo e as necessidades quase ilimitadas, uma vez que a lacuna do crédito dirigido e do microcrédito no País se avolumou ao longo dos anos, fazem com que seja importante a atuação de parceiros, seja por programas estaduais, municipais ou de organizações não-governamentais.

Todavia, não se deve perder de vista que a integração é um processo que, no caso do **Proger** tende a se intensificar na medida em que seus parceiros passam a ter maior clareza sobre o seu papel nesta política. É, portanto, de grande relevância a atuação da gerência do Programa no sentido de coordenar este processo de integração que, diga-se de passagem, têm aumentado nos últimos anos.

Cabe ressaltar a importância de campanhas informativas sobre o Programa com o intuito de propiciar maior conhecimento pelo seu público-alvo. Esta iniciativa é de suma relevância, principalmente após sua reformulação em 2002, tanto na área urbana quanto rural.

Deve-se, ainda, salientar que o contingenciamento financeiro para a Ação de Assistência Técnica ao Empreendedor, executada através do convênio MTB/SPES/Codefat N.º 02/97-FBB, está interferindo no bom desempenho de uma das ações de maior impacto no Programa.



Em 2002, os recursos financeiros liberados foram insuficientes, o que provocou um cumprimento das metas físicas abaixo do previsto, prejudicando as ações de capacitação gerencial e assistência técnica aos empreendedores.

Avaliando a implementação do Programa no exercício de 2002, os seguintes aspectos devem ser destacados:

- a infra-estrutura disponível para o Programa não está adequada, havendo carência de recursos na execução e na gerência. Na execução do Programa, a ação de assistência técnica gratuita é disponibilizada a apenas pequena parcela do público atendido; e
- os recursos humanos na gerência do Programa possuem qualificação adequada, mas a equipe é pequena e incompatível com a envergadura do trabalho, sendo apenas oito funcionários, incluindo o gerente. Passível de comparação é a estrutura do Pronaf, que comporta uma Secretaria no Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Apesar da opção por uma implementação descentralizada o Programa não possui um mecanismo para monitoramento e controle do desempenho físico das ações. Cabe ressaltar que uma metodologia para este processo ainda está sendo desenvolvida no âmbito do Programa.

Quanto às parcerias, pode-se considerar que as mesmas obtiveram alto desempenho na execução das tarefas e no cumprimento das ações acordadas. Como parceiros fundamentais para execução do Programa, podemos citar os agentes financeiros - responsáveis pelas ações finalísticas e a Fundação Banco do Brasil - responsável pelas Salas do Empreendedor - crédito assistido.

A gestão do **Proger** é amplamente participativa e descentralizada. Nos níveis federal, estadual e municipal há a atuação de comissões e conselhos tripartites (com representantes dos trabalhadores, empregadores e do Governo), além dos órgãos governamentais (MTE, secretarias estaduais de trabalho e prefeituras municipais). Bancos oficiais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal), organizações não-governamentais e universidades também têm participação ativa no Programa. Isso confere ao **Proger** grande flexibilidade e abertura para atender às demandas sociais de diferentes grupos e localidades do Brasil.

As comissões e conselhos tripartites têm como atribuição principal articular os diversos parceiros e programas ampliando suas ações. Além disso, é de fundamental importância o acompanhamento e a indicação de prioridades de investimentos a serem realizados nas localidades.

Os beneficiários do Programa ainda não são ouvidos, ou seja, ainda está sendo desenvolvido um sistema de mensuração de consulta ao beneficiário do programa. O novo sistema já está sendo implantado e deverá ser validado até o final do 1º semestre de 2003. No sistema já está sendo implementado um módulo "internet" voltado para avaliar a satisfação dos beneficiários, bem como consultas às informações do Programa.

No entanto, vale citar que atualmente o MTE conta com uma ouvidoria através do Alô Trabalho (0800-610101) como um instrumento de informações/reclamações a respeito do **Proger**, assim como através dos expedientes de questionamento e reclamações atendidos pela equipe técnica da coordenação do **Proger**/MTE.

## Jovem Empreendedor

### Resultados

Cerca de 32% da População Economicamente Ativa - PEA, o correspondente a quase 24 milhões de brasileiros, têm entre 18 e 29 anos de idade. Mudanças recentes no mercado de trabalho têm acentuado a dificuldade quanto ao acesso ao primeiro emprego. O perfil das ocupações aumenta as exigências de qualificação profissional, fazendo com que as empresas se tornem cada vez mais seletivas. Tal cenário tem feito dos jovens uma das categorias mais vulneráveis do mercado de trabalho.

Por se tratar de um programa de linhas especiais de crédito, os produtos do Programa **Jovem Empreendedor** apresentam caracteristicamente longo período de maturação. É possível informar que, apenas no ano de 2002, foram concedidos cerca de 28.500 financiamentos de crédito. Desse total, foram concedidas 26.442 operações de crédito a jovens empreendedores, com a aplicação de cerca de R\$ 245 milhões e 2.012 operações de crédito a jovens recém-formados, com recursos de R\$ 11,3 milhões. Vale ainda ressaltar que o Programa já superou a previsão contida no PPA 2000-2003 de 24,7 mil operações de crédito.

Como principais resultados do Programa, podemos dizer que sua tendência é atenuar às dificuldades de inserção e recolocação dos jovens no mercado formal de trabalho aplicando e desenvolvendo ações e iniciativas que aumentem a probabilidade dos jovens obterem ocupação.

Assim como o Programa de Geração de Emprego Renda - Proger, o Jovem Empreendedor está passando por várias mudanças no sentido de se adequar às novas exigências do mercado e a atual conjuntura socioeconômica do País. A reestruturação proposta para o segundo semestre de 2002 veio atender este anseio, com a criação das linhas FAT - Empreendedor Popular e Micro e Pequena Empresa - Capital de Giro, a reformulação da linha de crédito para financiamento de capital fixo no âmbito do Proger Urbano, bem como a reformulação do Programa na área rural.

O **Jovem Empreendedor** mostra-se bastante oportuno no que diz respeito ao desemprego da força de trabalho jovem e quanto à questão do primeiro emprego. Vincular a ação empreendedora com a vocação profissional do jovem é conveniente no sentido de potencializar os resultados e a efetividade do Programa. Cabe destacar que o público-alvo do Programa é o jovem com idade entre 18 e 29 anos, com formação de nível técnico profissionalizante ou profissionais recém-formados com até cinco anos de conclusão do curso de graduação ou pós-graduação.

Através dos resultados obtidos no projeto-piloto de acompanhamento do Proger no DF, realizado no primeiro semestre de 2002, no que se refere à sustentabilidade dos empreendimentos financiados, grande parte dos beneficiários pretende fazer novos investimentos nos doze meses subsequentes à pesquisa, demonstrando, desta forma, que os empreendimentos apoiados vislumbram perspectivas de crescimento.

Gerente:

Rogério Nagamine Costanzi

**Concepção** De acordo com a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, a taxa de desemprego dos jovens entre 18 e 19 anos foi de 16,91%, enquanto que para os jovens entre 20 e 24 anos foi de 11,88% e para aqueles entre 25 e 29 anos foi de 8,30%. Tais taxas, sobretudo para o grupo entre 18 e 24 anos, superam a taxa de desocupação total, que foi de 7,82%. Tal quadro demonstra a necessidade de se formular políticas na área de trabalho voltadas a inserir os jovens no mercado de trabalho.

Assim, dentre as políticas públicas de emprego implementadas no que diz respeito ao desemprego da força de trabalho jovem e quanto à questão do primeiro emprego, o Programa **Jovem Empreendedor**, mediante concessão de crédito, exerce um relevante papel na área de trabalho voltada a inserir e recolocar jovens no mercado de trabalho. As mudanças recentes no mercado de trabalho têm acentuado as dificuldades quanto ao acesso ao primeiro emprego e o perfil das ocupações aumenta as exigências de qualificação profissional, fazendo com que as empresas se tornem cada vez mais seletivas. Desta forma, é necessário o permanente aperfeiçoamento do Programa com vistas a criar oportunidades de trabalho para jovens com dificuldade de inserção ou sem experiência no mercado formal. Todavia, não se deve deixar de levar em conta a consistência do Programa no âmbito da política de crédito.

Visando atender às novas exigências do mercado, o Programa passou por diversos processos de adequação desde sua instituição. É importante ressaltar que o Programa **Jovem Empreendedor** foi concebido sob a mesma estratégia para concepção e implementação do Proger, utilizando toda a rede de implementação daquele programa e, portanto, passando pelo mesmo processo de adequação.

Em 2000, foi criado o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda - Funproger, constituído para garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais. Tal iniciativa ocorreu devido às exigências dos agentes financeiros para concessão de crédito, especialmente no quesito "garantias", o que limitou o acesso de muitos demandantes, principalmente dos grupos de menor renda.

Procedeu-se, também, ao aperfeiçoamento das chamadas Salas do Empreendedor - com atendimento personalizado o empreendedor passa por um processo de conscientização quanto aos riscos e oportunidades inerentes à tomada do crédito e desenvolvimento do negócio, bem como a capacitação no processo de elaboração do projeto a ser financiado. Após liberação do crédito, o beneficiário recebe acompanhamento mensal, consultoria preventiva e, opcionalmente, consultoria corretiva na área de necessidade do cliente, a fim de prevenir eventuais problemas na utilização do recurso concedido, até a quitação do financiamento. Em 2000, 13.008 empreendedores foram atendidos através das 52 Salas do Empreendedor, em todo País.

O valor total dos créditos concedidos foi de aproximadamente R\$ 111 milhões.

Para o início do ano de 2002, houve a inclusão do Protrabalho nas ações de geração de emprego e renda constantes do PPA. O Programa é outra iniciativa que, por meio do Banco do Nordeste, tem como objetivo investir em infraestrutura econômica e social na Região Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Estado do Espírito Santo.

Sua finalidade é aumentar o número de empregos diretos e indiretos, ampliar a competitividade do setor produtivo, financiar setores estratégicos de desenvolvimento regional e melhorar a qualidade de vida do trabalhador.

Em 2002, também ocorreu a reestruturação do Proger Rural. A razão para esta mudança decorre da sobreposição entre o Proger Rural e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, com melhores condições de equalização dada ao Pronaf, relativamente ao Proger Rural, pelo Tesouro Nacional. A reestruturação, em suas bases operacionais, passou a direcionar seu foco a um público-alvo distinto de porte e potencial produtivo, que diferencia do público do Pronaf, bem como a equalização das taxas de juros pelo Tesouro Nacional, obedecendo à taxa determinada pelo Conselho Monetário Nacional.

Foi criada, também em julho de 2002, uma linha de crédito denominada Proger Urbano Micro e Pequena Empresa - Capital de Giro, no âmbito do Proger Urbano. A linha atende às pessoas jurídicas de direito privado classificadas como micro ou pequenas empresas e tem como finalidade atender à demanda de financiamento de capital de giro isolado, financiando insumos essenciais ao empreendimento.

Ainda em 2002, o Ministério do Trabalho e Emprego lançou o programa de microcrédito para geração de emprego e renda, também voltado para o público jovem, denominado FAT - Empreendedor Popular, no âmbito do Proger Urbano. Seu objetivo é democratizar o acesso ao crédito no País para microempreendedores de baixa renda e, desta forma, financiar o auto-emprego.

O Programa é destinado às pessoas físicas de baixa renda que atuam como microempreendedores populares, exceto profissionais liberais, e divide-se em dois pontos básicos:

- modalidade Capital de Giro - criada para atender às necessidades do público-alvo do microcrédito que é, em geral, giro puro. O papel desta modalidade é justamente viabilizar prévia capitalização destes empreendedores, para que, posteriormente, possam realizar investimento;
- modalidade Investimento - atende aos beneficiários à frente de pequenos estabelecimentos sem registro, da economia informal, que não visam prioritariamente a geração de novos empregos, e sim estabilizar a própria ocupação e de familiares.

O FAT - Empreendedor Popular permite, ainda, que os agentes financeiros, operadores do Programa, atuem por intermédio de ONGs, Oscips, SCMs ou cooperativas de crédito. Cabe salientar, que tal medida é fundamental para atingir o público-alvo do microcrédito, que não é bancarizado ou não é o público tradicional dos serviços oferecidos pelo sistema financeiro tradicional ou formal.

Tendo uma gestão descentralizada e participativa, o Programa é executado pelo sistema financeiro formal em parceria com as comissões de emprego, em caráter estadual e municipal, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego. Esta gestão tem se mostrado bastante adequada, tendo em vista a diversidade de situações encontradas em nosso País e a importância do controle social, ambos fatores que favorecem a eficiente e eficaz execução do Programa.

A participação da sociedade civil organizada tem tido grande importância para o êxito do Programa, principalmente quando conscientes de suas imprescindíveis atribuições de articulação dos atores locais relevantes e de estabelecimento das diretrizes de investimento - o que inclui a identificação da vocação econômica do município, o estudo da verticalização da produção (formação de cadeias produtivas) e dos canais de comercialização.

## Implementação

Os aperfeiçoamentos são uma preocupação constante do Ministério do Trabalho e Emprego. Mas, é igualmente importante considerar que a diversidade do público-alvo e as necessidades quase ilimitadas, uma vez que a lacuna do crédito dirigido e do microcrédito no País se avolumou ao longo dos anos, fazem com que seja essencial a atuação de parceiros, seja por programas estaduais, municipais ou de organizações não-governamentais (ONGs).

Todavia, não se deve perder de vista que a integração é um processo que, no caso do **Jovem Empreendedor** tende a se intensificar na medida em que seus parceiros passam a ter maior clareza sobre o seu papel nesta política. É, portanto, de grande relevância a atuação da gerência do Programa no sentido de coordenar este processo de integração que, diga-se de passagem, têm aumentado nos últimos anos.

Os parceiros do Programa apresentaram alto desempenho na execução das tarefas e no cumprimento das ações acordadas. Como parceiros fundamentais para execução do Programa, podemos citar os agentes financeiros - responsáveis pelas ações finalísticas e a Fundação Banco do Brasil - responsável pelas Salas do Empreendedor - crédito assistido.

Cabe, ainda, ressaltar a importância de campanhas informativas sobre o Programa com o intuito de propiciar maior conhecimento pelo seu público-alvo. Esta iniciativa é de suma relevância, principalmente após sua reformulação em 2002, tanto na área urbana quanto rural.

Em termos de disponibilidade de recursos, em 2002, os recursos financeiros liberados foram insuficientes e com fluxo descontínuo, o que provocou um cumprimento das metas físicas abaixo do previsto, prejudicando a ação de capacitação gerencial a jovens empreendedores.

Avaliando a implementação do Programa no exercício de 2002, os seguintes aspectos devem ser destacados:

- a infra-estrutura disponível para o Programa não está adequada, havendo carência de recursos na execução e na gerência. Na execução do Programa, a ação de capacitação de jovens empreendedores gratuita é disponibilizada a apenas pequena parcela do público atendido; e
- Os recursos humanos na gerência do Programa possuem qualificação adequada, mas a equipe é pequena e incompatível com a envergadura do trabalho, sendo apenas oito funcionários, incluindo o gerente.

A gestão do Programa é amplamente participativa e descentralizada. Nos níveis federal, estadual e municipal há a atuação de Comissões e Conselhos tripartites (com representantes dos trabalhadores, empregadores e do Governo), além dos órgãos governamentais (MTE, secretarias estaduais de trabalho e prefeituras municipais). Bancos oficiais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal), organizações não-governamentais e universidades também têm participação ativa no Programa. Isso confere ao **Jovem Empreendedor** grande flexibilidade e abertura para atender às demandas sociais de diferentes localidades do Brasil.

Essas comissões e conselhos tripartites têm como atribuição principal articular os diversos parceiros, ampliando suas ações. Além disso, é de fundamental importância o acompanhamento e a indicação de prioridades de investimentos a serem realizados nas localidades.

Por outro lado, ainda está sendo desenvolvido um sistema de mensuração de consulta ao beneficiário do Programa. O novo sistema já está sendo implantado e deverá ser validado até o final do 1º semestre de 2003. No sistema já está sendo implementado um módulo "internet" voltado para avaliar a satisfação dos beneficiários, bem como consultas às informações do Programa. Além disso, a partir do primeiro semestre de 2002, iniciou-se um processo de acompanhamento das ações do Programa através de visitas aos empreendimentos financiados pelo **Jovem Empreendedor** no Distrito Federal, que depois de aperfeiçoado pretende-se expandi-lo para as demais unidades da federação.

No entanto, vale citar que atualmente o MTE conta com uma ouvidoria através do Alô Trabalho (0800-610101) como um instrumento de informações/reclamações a respeito do Proger, assim como através dos expedientes de questionamento e reclamações atendidos pela equipe técnica da coordenação do Proger/MTE.

## Novo Emprego e Seguro-Desemprego

### Resultados

O objetivo do Programa **Novo Emprego e Seguro-Desemprego** é a elevação do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho, por meio da rede de atendimento do Sistema Nacional de Emprego - SINE. Pretende-se, dessa forma, reduzir o tempo de espera do trabalhador por um posto de trabalho adequado a suas habilidades e minimizar o custo social do desemprego. Seu público-alvo são trabalhadores formais dispensados do sistema produtivo ou com contrato de trabalho suspenso.

Quatro indicadores são utilizados para a mensuração dos resultados obtidos pelo Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego: Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego; Taxa Relativa de Espera por Emprego; Taxa de Aproveitamento de Vagas e Taxa de Participação do SINE nas Oportunidades no Mercado de Trabalho Formal.

A Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego, medida percentual que pretende captar o volume de trabalhadores dispensados sem justa causa que recorreram ao benefício seguro-desemprego em todo o País, apresentou-se de forma crescente no período, atingindo 62% em 2000; 63% em 2001; e 66% em 2002.

Deve-se, contudo, observar que nesse universo de trabalhadores demitidos sem justa causa, nem todos os trabalhadores têm direito ao seguro, haja vista a exigência legal quanto ao período aquisitivo de dezesseis meses, além da comprovação de vínculo formal nos últimos seis meses anteriores à data de dispensa. Nesse sentido, a estabilidade e a formalidade da relação trabalhista, além da informação que o trabalhador têm sobre o benefício, são fatores importantes que afetam uma maior ou menor cobertura do seguro-desemprego sobre seu público-alvo.

A Taxa Relativa de Espera por Emprego, consiste na relação percentual entre o tempo médio para a colocação do trabalhador no mercado de trabalho intermediado pelo SINE e o tempo médio de desemprego aferido nas pesquisas domiciliares. Há a necessidade de ajustes e a consolidação do Sistema de Gestão das Ações de Emprego - Sigae, que vem sendo implantado em todas as unidades de atendimento do sistema, o que até o momento não foi possível. Dessa forma, esse indicador ainda não foi apurado.

O número de trabalhadores colocados pela rede de atendimento do Sistema Nacional de Emprego, por sua vez, vem crescendo sistematicamente desde 1995. Em 2001, o número de trabalhadores colocados pelo SINE, se comparado ao ano anterior, aumentou de 581 mil para 742 mil, o que significa um crescimento percentual de 28%. Os resultados de 2002 indicam crescimento de 49% em relação a 2000. Esse desempenho tem se refletido em uma tendência sempre crescente da Taxa de Participação do SINE nas Oportunidades do Mercado de Trabalho Formal. O indicador informa o grau de participação do SINE no volume das admissões que ocorreram no mercado de trabalho em determinado período. Essa taxa foi de 5,5% em 2000; 7% em 2001; e 8% em 2002.

Gerente:

Rodolfo Peres Torelly

Quanto à Taxa de Aproveitamento de Vagas, é uma medida de eficiência do sistema, que visa identificar o universo de vagas que foram disponibilizadas ao SINE pelos empregadores e obtiveram aproveitamento ou colocação.

Representa o grau de atendimento do sistema aos empregadores, em face dos serviços oferecidos. Sob essa ótica, no ano de

1995, apenas 39% das vagas entregues ao SINE eram aproveitadas. Em 2000, esse número atingiu 45% e para 2002, a previsão é que esse indicador fique em torno de 52% a 55%.

O melhor desempenho do Programa verificado nos últimos anos deve-se ao aperfeiçoamento de fatores operacionais, como a melhora do sistema de controle e processamento das informações dos trabalhadores, da ampliação da rede de postos de atendimento ao trabalhador e, também, da maior divulgação do benefício.

O Programa envolve um conjunto de nove ações, das quais quatro são ações finalísticas, a saber: pagamento do benefício do seguro-desemprego, bolsa de qualificação profissional para trabalhadores com contrato de trabalho suspenso, captação de vagas e colocação do trabalhador no mercado de trabalho, além da nova modalidade do seguro-desemprego destinada ao trabalhador doméstico, vigente desde maio de 2001.

No período de 2000 a 2002 foram beneficiados cerca de 12,5 milhões de trabalhadores com o pagamento do seguro-desemprego, totalizando um montante de R\$ 13,4 bilhões. No ano de 2002, foram beneficiados cerca de 4,5 milhões de trabalhadores com o pagamento do seguro desemprego (109% da meta prevista), totalizando um montante de R\$ 5,7 bilhões (100% da meta prevista). O número de trabalhadores reconduzidos ou colocados no mercado de trabalho pelas unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego é de 2,2 milhões, o que é equivalente a 105% da programação inicial prevista para o triênio.

A captação de vagas e colocação de trabalhadores no mercado de trabalho atingiu, no ano de 2002, em número de colocados, cerca de 860 mil (105% do programado), a um custo de aproximadamente de R\$ 92,5 mil (100% do programado).

Para o pagamento da Bolsa de Qualificação Profissional, foram beneficiados, em 2002, 7.634 trabalhadores (72,9% do volume físico previsto) a um custo de R\$ 7.461.797 (62,1% do volume financeiro previsto), aquém da meta estabelecida para o período, o que demonstra uma utilização modesta da suspensão do contrato de trabalho por parte das empresas, enquanto alternativa à ruptura do vínculo empregatício em momentos de retração da atividade econômica. Ou seja, a bolsa tem se mostrado como uma medida pouco atrativa, entre as opções disponíveis para ajuste da força de trabalho (suspensão do contrato de trabalho, banco de horas, férias coletivas, redução de jornada, entre outras), em situações de crise econômica. Não obstante o fraco desempenho observado, a concessão da bolsa constitui uma importante forma de utilização ativa do benefício do seguro-desemprego, demonstrando ser efetiva na manutenção do trabalhador no vínculo empregatício e no mercado de trabalho.

Durante o ano de 2001, foi implantado o Seguro-Desemprego para o Empregado Doméstico. Os números apresentados ainda estão abaixo do estimado, porém esse novo tipo de seguro-desemprego deve ser colocado como um ganho para essa categoria que, até então, estava à margem desse processo.

Durante o ano de 2002, o Seguro-Desemprego para o Empregado Doméstico, apresentou um total de 8 mil empregados domésticos beneficiados pelo Programa até o final de 2002 (5,8% do programado). Este número encontra-se bem aquém do estimado em virtude de ser um programa novo e pelo fato da previsão inicial ter adotado todo o universo de empregados domésticos do País como meta a ser atingida pelo benefício. Para o ano de 2003, essa meta foi revista, estando bem mais próxima da realidade.



Quanto ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, em 2002 foram beneficiados 86 mil pescadores a um custo de R\$ 62 milhões.

Para 2003, são esperados os seguintes resultados:

- Pagamento do benefício seguro-desemprego do setor formal a 4,9 milhões de trabalhadores, totalizando um montante de R\$ 6 bilhões.
- Pagamento do benefício Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal a 110 mil pescadores, traduzindo um total de R\$ 77 milhões.
- Pagamento do benefício Seguro-Desemprego do Empregado Doméstico a 22 mil empregados a um custo de R\$ 13,5 milhões.
- Beneficiar 13 mil trabalhadores com a Bolsa Qualificação, gerando um total gasto de R\$ 10 milhões.
- Captar vagas e colocar 838.6451 trabalhadores no mercado de trabalho através do Sistema Nacional de Emprego - SINE, mediante convênios com os governos estaduais e entidades sindicais

---

## Concepção

Em um cenário de rápidas mudanças tecnológicas e gerenciais, de integração dos mercados, aumento da concorrência e de transição demográfica, o Brasil tem assistido a mudanças estruturais importantes em seu mercado de trabalho. Nesse contexto de rápidas mudanças, o acesso às informações adquire um papel estratégico, especialmente às relativas à oferta e demanda por trabalho. Decorre daí maior necessidade de intensificar as ações de intermediação ao emprego, como um dos mecanismos de disseminação de informações.

As transformações no mercado de trabalho acarretam também maior risco de desemprego involuntário e, na presente década, tem aumentado o tempo de desemprego. Esse afastamento do mercado produtivo se traduz em dificuldades crescentes para o trabalhador e sua família. Ao mesmo tempo, quanto maior a duração do desemprego, maior a desatualização profissional do trabalhador. Nesse sentido, a ampliação da possibilidade de acesso ao benefício do seguro-desemprego é uma forma de minorar os impactos do desemprego na vida do trabalhador e de suas famílias, permitindo-lhes a busca por empregos mais adequados às suas habilidades ou por aperfeiçoamento profissional, através de qualificação ou requalificação, potencializando, assim, sua reinserção no mercado de trabalho.

Dessa forma, o Programa **Novo Emprego e Seguro-Desemprego** tem por objetivo elevar o número de trabalhadores colocados pelo Sistema Nacional de Emprego - SINE, reduzir o tempo de espera do trabalhador por um posto de trabalho adequado às suas habilidades e mitigar o custo social do desemprego pela maior abrangência da intermediação do emprego e da assistência financeira temporária ao trabalhador.

Entre as principais situações às quais os trabalhadores estão sujeitos e que são alvo do Programa, pode-se citar: suspensão do contrato de trabalho por parte das empresas em momentos de retração da atividade ou crise econômica; falta de assistência ao trabalhador desempregado e maior duração do tempo de desemprego; aumento no tempo de desemprego e desatualização profissional, dificultando o retorno ao mercado de trabalho; elevado custo de procura por emprego e falta de acesso às informações relativas à oferta e demanda por trabalho; e maior risco de desemprego involuntário.

Para enfrentar cada uma dessas situações, o Programa **Novo Emprego e Seguro-Desemprego** possui, principalmente, as seguintes ações: concessão de bolsa qualificação, como meio de manter o trabalhador no vínculo empregatício e no mercado de trabalho; pagamento do Seguro-Desemprego; habilitação do trabalhador ao seguro-desemprego; sistema de processamento de dados do seguro-desemprego; captação de vagas junto aos empregadores visando à reinserção do trabalhador no mercado de trabalho; inscrição do trabalhador no Sistema Integrado de Gestão de Ações de Emprego - Sigae, disponibilizando os serviços de qualificação, intermediação e seguro-desemprego; e criação de mecanismos de disseminação de informações da oferta e demanda por trabalho existente na rede de atendimento do Sistema Nacional de Emprego.

Para o alcance de resultados cada vez mais significativos, alguns ajustes estão sendo realizados nas ações do Programa. É o caso, por exemplo, da quantidade prevista inicialmente do número de acessos ao seguro-desemprego destinado ao trabalhador doméstico, que se encontrava extremamente elevada, em razão da inexistência de parâmetros. Tendo por base o desempenho mensal obtido até o momento, essa meta sofreu revisão e foi reduzida em 50% do que fora inicialmente projetado.

O benefício seguro-desemprego concedido ao trabalhador que se encontra desempregado tem duas finalidades básicas: manter ou repor parte da renda percebida e aumentar o salário de reserva do desempregado, enquanto em atividade de procura por um novo emprego. Estudos estão sendo feitos para o desenvolvimento de novos indicadores com a finalidade de averiguar esse comportamento e o grau de cobertura do benefício. O primeiro refere-se à Taxa de Cobertura Salarial, como forma de identificar o percentual de renda média que o Seguro-Desemprego cobre em relação ao salário percebido anteriormente pelo trabalhador. O segundo diz respeito à Taxa de Cobertura Temporal, como forma de identificar o grau de cobertura do seguro-desemprego em relação ao tempo de desemprego médio nas principais regiões metropolitanas do País.

Além desses, os serviços de intermediação de mão-de-obra podem ser analisados segundo o grau de satisfação do trabalhador, podendo ser espelhado por meio da relação percentual entre o número de trabalhadores inscritos na intermediação que obtiveram colocação em determinado período. Outro indicador sugerido pode indicar o grau de atratividade do SINE para os trabalhadores, relaciona o volume de trabalhadores dispensados, com ou sem justa causa, no mercado de trabalho e o volume de trabalhadores que se inscrevem nas unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego.

Vale ressaltar que alguns avanços foram obtidos ao longo do período 2000-2002. É o caso da criação de uma base estatística que demonstra de forma transparente a evolução do Programa, no que respeita à concessão do benefício do seguro-desemprego ao longo dos anos, possibilitando conhecer o perfil dos trabalhadores beneficiados, montantes financeiros aplicados, bem como a sua distribuição geográfica e atividade econômica. Além disso, a base de dados do segurado tem sido de grande importância na identificação de possíveis irregularidades na solicitação do benefício.

Ademais, é preciso, ainda, rever alguns aspectos da estratégia de implementação, como a forma de repasse dos recursos. Os recursos transferidos às entidades integrantes do Sistema Nacional de Emprego, na ação de captação de vagas e colocação de trabalhadores (intermediação de mão-de-obra) devem passar por um processo de revisão quanto à sua forma de remuneração. A idéia a ser estudada é focalizar determinadas ações, revendo remunerações maiores ou

menores, a depender da clientela. É fato que trabalhadores com maior tempo de desemprego necessitam de um maior esforço dos agentes de ponta, na tentativa de reinserir esse trabalhador no mercado de trabalho. O mesmo não acontece com trabalhadores com maior qualificação profissional e experiência adquirida. Situações das mais diversas podem ser observadas, ainda – jovens a procura de primeiro emprego, trabalhadores segurados, trabalhadores idosos e outras categorias.

A mesma necessidade de revisão ocorre com a forma de controle e acompanhamento das ações. O Programa necessita intensificar e aperfeiçoar os mecanismos de controle e acompanhamento das ações executadas pelas unidades descentralizadas, no caso, governos estaduais e entidades parceiras. Além do trabalho de supervisão e acompanhamento da unidade responsável pela execução física e financeira, a sugestão é que seja criado, de forma amostral, rotineira e sistêmica, um método de pesquisa e apuração do desempenho dos serviços de intermediação de mão-de-obra, atestando o cumprimento dos resultados auferidos e informados nos relatórios de acompanhamento enviados ao Ministério do Trabalho e Emprego e constantes no Sistema de Gestão de Ações de Emprego - Sigae.

Apesar da necessidade de ajustes, a evolução do Programa, em sua estratégia de implementação, tem sido permanente. Boa parte dos serviços operacionais, anteriormente executados de forma manual, encontra-se praticamente informatizada, facilitando o trabalho dos agentes executores e permitindo, assim, uma maior agilidade no atendimento ao trabalhador. Fatores que contribuíram para um melhor desempenho desse Programa podem ser destacados, como: a informatização do acesso às informações e maior celeridade do processo, permitindo aos atendentes consultas *on-line* de forma ágil e racional dos cadastros eletrônicos, como CNIS, FGTS, PIS/PASEP; descentralização e ampliação, ao longo dos anos, das parcerias do Ministério, por meio de convênios com outras organizações, entre elas os sindicatos, permitindo a expansão dos serviços oferecidos ao trabalhador; e a adoção de procedimentos universalizados, criando rotina específica para os atendimentos em diferentes postos existentes no País.

---

## Implementação

No período de 2000 a 2002, foi observado um crescimento no número de beneficiários do programa seguro-desemprego, acarretando uma necessidade de suplementação de recursos financeiros para o pagamento do benefício e das ações que servem de suporte para essa ação. Cabe ressaltar que os recursos liberados pelo Decreto nº 4.120, de 2002 foram insuficientes para cobrir as despesas das ações do Programa **Novo Emprego e Seguro-Desemprego** até o final de sua execução no exercício. Tal fato, no entanto, não gerou impacto negativo na execução, tendo em vista o esforço da equipe gerencial na liberação de crédito suplementar.

Quanto à ação Capacitação de Gestores, Técnicos e Usuários de Informações na Área do Trabalho, tendo em vista que não houve previsão orçamentária-financeira em 2002, não foi possível a execução de atividades no âmbito da ação naquele exercício.

No ano de 2002, a ação Captação de Vagas e Colocação do Trabalhador no Mercado de Trabalho foi contingenciada. Assim, a execução do Programa apresentou dificuldades de natureza financeira, o que de certa forma não veio a prejudicar as metas físicas prevista para essa ação mas que, certamente, veio a trazer transtornos de ordem orçamentária para os executores.

O principal problema observado nessa ação pode ser considerado de ordem burocrática e deve-se ao fato de que sua execução depende da celebração de convênios com as unidades da federação e de critérios para transferência de recursos, esses estabelecidos em resolução pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Em 2002, a necessidade de avaliação dos critérios até então em vigor e a criação de novos fez com que o Codefat instituísse grupo de trabalho, para definir ajustes necessários, inclusive na tarifa referente aos convênios no âmbito do SINE e autorizasse a transferência apenas parcial de recursos às entidades parceiras, montante equivalente ao primeiro semestre, conforme Resolução n.º 278/02. Sem a conclusão dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo técnico, o Codefat editou, posteriormente, a Resolução n.º 291/02, estabelecendo a transferência para o segundo semestre.

Para o ano de 2003, entretanto, o recurso assegurado para o Programa **Novo Emprego e Seguro-desemprego**, proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, sofreu proposta de corte orçamentário. As ações de captação de vagas e colocação de trabalhador serão as mais comprometidas. O volume de recursos destinado a essa ação está orçado em pouco mais de 50 milhões.

O Programa conta com mecanismos de monitoramento do desempenho de algumas ações, como a ação de Colocação e Recolocação de Trabalhadores no Mercado de Trabalho. O serviço público de intermediação de mão-de-obra é coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, principal financiador desta ação, por intermédio do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Sua execução, entretanto, é descentralizada, sob a responsabilidade das secretarias estaduais de trabalho, bem como das centrais sindicais, conveniadas com o Ministério. Essa ação vem passando por um momento de grande expansão, condicionada em grande medida pela adoção de mecanismos de incentivo à produtividade dos executores, implantados gradativamente a partir de 1996, com destaque para: a utilização de novos critérios de transferências de recursos para a execução das ações de intermediação de mão-de-obra e de apoio ao pagamento do seguro-desemprego; e a elaboração e implantação de ferramentas padronizadas de gerenciamento e atendimento das ações executadas no âmbito do sistema. O monitoramento dessa ação é feito por relatórios mensais de desempenho e através de visitas periódicas aos executores da ação.

A ação Habilitação do Trabalhador ao Seguro-desemprego, por sua vez, combina a execução direta com a descentralizada, através das unidades das Delegacias Regionais do Trabalho, agências públicas do SINE, CAIXA e agências das entidades sindicais. Já a ação Pagamento do Seguro-Desemprego é executada pela CAIXA. As demais ações do programa são de suporte e executadas de forma direta. O monitoramento dessas ações é feito através de Sistema de Acompanhamento Estatístico e Gerencial do Programa Seguro-desemprego - SAEG-SD, o qual é capaz de acompanhar toda a evolução do programa bem como o desempenho dos executores da ação.

O Programa conta ainda com o Sistema de Gestão das Ações de Emprego - Sigae, que consiste em ferramenta única utilizada nas unidades de atendimento ao trabalhador do Sistema Nacional de Emprego - SINE, possibilitando a integração das ações de intermediação, apoio ao pagamento do seguro-desemprego, qualificação profissional e geração de informações do mercado de trabalho. O sistema está integrado aos sistemas e base de dados do Ministério do Trabalho e Emprego - Seguro-desemprego e Caged, sendo uma importante ferramenta do Ministério do Trabalho e Emprego para o acompanhamento da execução de suas políticas, servindo, também, de instrumento orientador das decisões dos governos locais, estaduais e comissões de emprego. Este sistema já se encontra instalado nas 27 UFs do País.

Apesar de implementar parte do Programa de forma descentralizada, não é realizado um trabalho de capacitação sistemático das equipes locais de execução. Entretanto, com relação às ações referentes ao seguro-desemprego, anualmente é realizado um encontro nacional, no qual participam representantes de todas as entidades executoras de todos os estados do País. Nesse encontro, são discutidas e examinadas todas as propostas de alterações no Programa seguro-desemprego. São ainda discutidas todas as experiências vividas nas diversas regiões do País. Todas as resoluções tomadas nesse encontro são posteriormente repassadas para todas as pessoas envolvidas com o seguro-desemprego. Além disso, freqüentemente, membros da equipe da coordenação-geral do seguro-desemprego e do abono salarial/MTE efetuam visitas aos executores da ação para treinamento e capacitação em todas as rotinas do sistema.

O Programa também é implementado por meio da realização de parcerias. Os parceiros conseguiram ter bom desempenho no período de 2000 a 2002, cumprindo com as metas programadas para o período e, em alguns casos, até superando as metas como no caso da Taxa de Participação do SINE nas Oportunidades do Mercado de Trabalho Formal, que tem crescido sistematicamente graças ao aumento no número de trabalhadores colocados pelo SINE. Por seu lado, a Caixa Econômica Federal tem conseguido realizar satisfatoriamente a ação de Pagamento do Seguro-Desemprego.

Os principais parceiros do Programa são as secretarias estaduais de trabalho, a CAIXA e as entidades sindicais. As secretarias estaduais de trabalho disponibilizam infra-estrutura estadual e pessoal para executar as ações de Captação de Vagas e Colocação do Trabalhador no Mercado de Trabalho e recepção dos requerimentos para a ação de Habilitação do Trabalhador ao Seguro-desemprego. Mantém, com isso, a rede de postos de atendimento ao trabalhador estadualizada, quer seja com recursos próprios, quer seja por meio de convênios mantidos com os governos municipais ou entidade interessada.

A CAIXA é responsável pela ação Pagamento do Seguro-Desemprego. Ela tem a vantagem de ser uma instituição financeira e ter grande capilaridade dentro do País, podendo executar a ação em boa parte dos municípios do país. Já as entidades sindicais, disponibilizam infra-estrutura e pessoal para executar as ações de atendimento ao trabalhador mantido pela rede do Sistema Nacional de Emprego.

Além da existência de parcerias, o Programa também conta com a participação da sociedade através do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, que é um conselho tripartite com representantes dos trabalhadores, empregadores e Governo. Cabe a este conselho, entre outras atribuições, avaliar e regulamentar as normas/decisões relativas ao Programa Seguro-desemprego, bem como disponibilizar recursos para o pagamento do benefício.

As comissões estaduais de emprego são outra forma de participação da sociedade no Programa. São também comissões tripartites, com representantes de trabalhadores, empregadores e Governo. A essas comissões compete propor aos órgãos do Sistema Nacional de Emprego - SINE, com base em relatórios técnicos, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho, bem como proceder ao acompanhamento da utilização dos recursos alocados mediante convênios, SINE, participando da elaboração, homologando e acompanhando a execução do plano de trabalho do SINE.

Além disso, o Programa não dispõe de um sistema de avaliação da satisfação de seus usuários/beneficiários, contudo, durante o ano de 2001, o Tribunal de

Contas da União - TCU realizou uma pesquisa junto aos usuários e funcionários dos postos de atendimento, apresentando as seguintes considerações:

- caráter redistributivo: o benefício é valorizado e considerado de grande valia pelos trabalhadores de baixa renda;
- conhecimento da existência do Programa: a grande maioria dos trabalhadores, principalmente urbanos, sabem da existência do seguro-desemprego;
- procedimentos universalizados: os atendentes em diferentes postos procedem basicamente da mesma forma, havendo em todos os estados uma rotina de propagação de informações sobre mudanças nos procedimentos e rotinas;
- evolução: o Programa tem evoluído permanentemente, facilitando o trabalho dos atendentes e permitindo uma maior agilidade no atendimento;
- crescente informatização: tanto para checagem de informações quanto para proporcionar maior rapidez ao processo, o acesso por parte dos atendentes à consulta de cadastros eletrônicos tem permitido um trabalho mais racional e ágil; e
- abertura às parcerias: as parcerias realizadas com outras organizações, tais como sindicatos, permitem um atendimento melhor e amplia as opções para o trabalhador.

## Qualificação Profissional do Trabalhador

**Resultados** O **Plano Nacional de Qualificação Profissional do Trabalhador - Planfor**, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, tem como objetivo articular a capacidade e competência existentes na área de educação profissional, de modo a prover qualificação a pelo menos 20% da População Economicamente Ativa - PEA por ano. A premissa é que o FAT possa financiar a qualificação de cerca de 7% da PEA ao ano, ficando os 13% restantes por conta de outros fundos públicos e privados - já existentes ou que venham a ser criados para essa finalidade.

A meta inicial do **Planfor** para o período 2000-2002, de qualificar 12 milhões de trabalhadores com recursos do FAT, foi modificada em virtude das restrições orçamentárias impostas pelo cenário de dificuldades econômicas. Dessa forma, a meta física foi redimensionada para o atendimento a 7,8 milhões de trabalhadores - 3 milhões em 2000, 3 milhões em 2001 e 1,8 milhão em 2002.

Entretanto, apesar do cenário desfavorável, as negociações com os parceiros do Programa permitiram a superação dessas metas, garantindo que o **Planfor** encerrasse o biênio 2000-2001 com 7 milhões de pessoas qualificadas, com investimento de R\$ 935 milhões do FAT. Para 2002, a meta física foi estabelecida em 1,8 milhão de treinandos, com investimento de R\$ 310 milhões do FAT. Até 31 de dezembro de 2002, foram empenhados R\$ 161 milhões de investimentos para a qualificação de 825 mil trabalhadores.

Os estados só começaram a receber recursos em agosto de 2002 e, até 31 de dezembro, apenas R\$ 161 milhões (52% dos R\$ 310 milhões previstos para o exercício) tinham sido liberados para o **Planfor**. Esse montante é insuficiente para garantir o desempenho esperado até o final do ano, considerando as especificidades da implementação de programas de educação profissional que, por mais flexibilidade operacional que se tenha, não podem ser ativados sem um mínimo de planejamento e preparação.

É importante ressaltar que, devido ao esforço da equipe responsável pelo **Planfor** e de seus parceiros, o contingenciamento de recursos ocorrido em 2000 e a redução de recursos em 2001 não impediram a evolução positiva do Índice de Cobertura da PEA, indicador mais importante do Programa. Os demais indicadores (Taxa de Conclusão dos Cursos e Taxa de Encaminhamento ao Mercado de Trabalho) também não foram afetados pelo redimensionamento das metas. Em 2002, no entanto, dois dos indicadores pioraram significativamente: a Taxa de Cobertura da PEA e a Taxa de Encaminhamento ao Mercado de Trabalho. Tal comportamento pode ser explicado pelo contingenciamento orçamentário-financeiro, agravado pelas incertezas da economia global e seu contexto recessivo. Para 2003, os três indicadores possuem expectativas de evolução diferenciadas entre si.

Gerente:  
Carmem Rocha Dias

A Taxa de Conclusão dos Cursos está acima do previsto para o final do Plano Plurianual, que fixou para 2003, uma taxa de 95% para este indicador. Em 2002, esse indicador atingiu 96%, nível próximo aos 97% atingidos em 2001. A elevada taxa de conclusão dos cursos do **Planfor** indica a qualidade e pertinência da formação ofertada, tanto em face das demandas do setor produtivo, como do perfil e necessidades do público-alvo. Qualidade e

pertinência estas que motivam os treinandos a concluir os cursos, como forma de aumentar sua empregabilidade. Em 2003, apesar das adversidades mencionadas, a taxa de concluintes deverá ficar acima de 95%, cumprindo as metas fixadas para o PPA e superando o padrão de programas semelhantes, no País e no exterior, que dificilmente operam com expectativa de conclusão superior a 90%.

Quanto à Taxa de Encaminhamento ao Mercado de Trabalho, a mesma comportou-se como previsto no PPA, atingindo níveis de 53% em 2000 e 55% em 2001. Esta proporção é calculada sobre o total de treinandos desocupados que, por sua vez, representam cerca de metade dos treinandos do **Planfor** nesses anos. Em 2002, essa taxa caiu a 13%, por força da baixa geração de trabalho em praticamente todos os setores da economia, além da redução de recursos do **Planfor** e atrasos na sua liberação, que afetaram todos os cronogramas de execução dos cursos. Mesmo assim, cabe observar que foram encaminhados cerca de 55 mil trabalhadores, número expressivo no atual contexto desfavorável do mercado de trabalho.

Em 2003, previa-se encaminhar 80% dos desocupados, taxa que dificilmente será atingida, pois supunha índices crescentes desde 2000 - o que não foi possível dado o contexto já mencionado. Ainda assim, estima-se encaminhar, em 2003, cerca de 50% dos treinandos desocupados, no mínimo mantendo a tendência de 2000-2001 – o que por si representa um desafio, dada a queda sofrida em 2002.

Para atingir 50% de encaminhamento, contudo, é preciso garantir o nível de investimento e o cronograma previsto para 2003, uma vez que cortes e atrasos comprometem todo o processo de execução dos cursos e de encaminhamento dos concluintes (levando, por exemplo, a que terminem os cursos em épocas menos favoráveis à inserção no mercado). É também fundamental a melhora do contexto econômico, com a reativação do mercado de trabalho.

No tocante à Taxa de Cobertura da PEA, o **Planfor** chegou a 4,3% em 2000, passando a 4,8% em 2001, considerando apenas os programas diretamente financiados pelo FAT, evidenciando uma evolução segundo as metas propostas para o PPA. Entretanto, em 2002, o forte contingenciamento orçamentário implicou drástica redução das metas do **Planfor**: de 5,4 milhões para apenas 1,8 milhão de treinandos, o que permite a cobertura de apenas 2,3% da PEA. Até o momento, o **Planfor** só pôde empenhar recursos para a qualificação de 825 mil trabalhadores, aproximadamente 1% da PEA. Cabe ressaltar que os resultados do **Planfor** vêm sendo aferidos por um conjunto de 77 itens/questões, que além dos três indicadores do programa no PPA, abrangem outros aspectos relevantes para a avaliação, realizada de forma descentralizada, por 35 entidades, em sua maioria universidades públicas. Esse conjunto de itens/questões sintetiza os resultados do **Planfor** em três grandes dimensões, assim constituídas:

- 63 indicadores de eficiência, ou seja, da adequação do **Planfor** às diretrizes do FAT, do cumprimento de metas e da legislação em vigor. Na avaliação realizada em 2001, esses indicadores são satisfatoriamente atingidos em 80% dos casos, ou seja, dos 40 Planos Estaduais de Capacitação - PEQ e parcerias que são a base de implementação do **Planfor**;
- nove indicadores de eficácia, a saber, dos benefícios relatados pelos egressos do **Planfor**, pesquisados entre seos a doze meses após a conclusão dos cursos. Na avaliação 2001, esses benefícios são registrados em 90% dos casos; e



- cinco indicadores de efetividade social, entendida como o alcance do **Planfor** como política pública. A avaliação de 2001 indica cumprimento médio de 80% desses quesitos.

Os ajustes abruptos nas metas, decorrentes das restrições orçamentárias, foram prejudiciais ao desempenho do **Planfor**, uma vez que a educação profissional exige visão de médio e longo prazo. A instabilidade e descontinuidade de investimentos afetam a capacidade de planejamento, dificultam o ajuste preciso do foco na demanda do mercado de trabalho e a crescente mobilização de parceiros públicos e privados, essenciais para otimização dos recursos do FAT, para diversificação e a melhoria dos serviços ofertados, bem como para maior eficiência, eficácia e efetividade social das ações desenvolvidas.

---

**Concepção** O **Planfor** foi originado no diagnóstico do mercado de oferta e demanda de qualificação do País, levando em conta o projeto de Governo, a partir de 1995, de desenvolvimento sustentado, com justiça e equidade social. Dessa perspectiva, o **Planfor** foi proposto para equacionar três grandes problemas ou demandas:

- estruturar e consolidar a componente "qualificação profissional" no âmbito do Programa Seguro-desemprego, conforme previsto na legislação que regulamenta o FAT;
- garantir uma oferta de qualificação profissional continuada a parcelas crescentes da População Economicamente Ativa - PEA, de modo a melhorar suas chances de inserção e desenvolvimento profissional e elevar a competitividade do setor produtivo; e
- fortalecer, por meio da qualificação profissional, todo o projeto social do Governo - inclusive compromissos firmados com a Organização Internacional do Trabalho - OIT e o Mercosul de promoção da igualdade de oportunidades, combate à pobreza e promoção do trabalho digno no País.

Esse triplo desafio orientou as grandes diretrizes do **Planfor**, de foco na demanda do mercado, mas também de prioridade a grupos vulneráveis da PEA. Por outro lado, serviu para balizar suas metas de atendimento a parcelas crescentes da PEA - o que de fato aconteceu desde 1996, somente prejudicado em 2002, devido ao contingenciamento de recursos.

Cabe observar que as três demandas são permanentes. Dessa forma, o **Planfor** foi pensado como política pública e não como programa de treinamento em massa. Por isso, as três grandes diretrizes que balizaram sua concepção devem também orientar sua continuidade e expansão a partir de 2003.

O objetivo central do **Planfor** é articular e disponibilizar oferta crescente de educação profissional - EP com foco na demanda, como componente da política pública de trabalho e renda, por sua vez integrada a um projeto maior de desenvolvimento sustentado, com justiça e equidade social. O **Planfor** visa, assim, contribuir para aumentar a empregabilidade do trabalhador, reduzindo os riscos de desemprego e subemprego, e elevar a sua produtividade e renda.

A premissa básica do Programa é financiar, com recursos do FAT, a qualificação permanente de pelo menos 7% da PEA ao ano, promovendo a articulação da rede pública e privada de educação profissional do País para atender outros 13%, de modo a se qualificar no mínimo 20% da PEA, ao ano.

Atualmente, as metas físicas do **Planfor**, já insuficientes para o atendimento à demanda por qualificação profissional existente no País e, conseqüentemente, para a consecução dos objetivos do Programa, são divididas entre as quatorze

ações estabelecidas no PPA. Dessas ações, algumas não se enquadram na concepção do **Planfor** e, portanto, deveriam ser excluídas do PPA. São elas: Qualificação de Cuidadores de Idosos; Qualificação de Jovens em Risco Social; Qualificação de Portadores de Deficiência e de Atendentes de Pessoas Portadoras de Deficiência; Qualificação de Agentes de Turismo nos Municípios e Qualificação de Trabalhadores na Área da Cultura.

Na verdade, ocorre uma superposição entre setor econômico e público-alvo, ou seja, a mesma pessoa pode ser enquadrada em diferentes ações do PPA, uma vez que todos os treinandos, qualquer que seja o grupo alvo a que pertençam, são qualificados para determinadas ocupações em determinados setores de atividade. Vale ressaltar que, até o momento, a dupla contagem dos treinandos tem sido evitada por meio do Sistema de Gestão Integrada das Ações de Emprego - Sigae, que permite a identificação individual dos treinandos, permitindo inclusive o cruzamento entre o público-alvo e setor econômico, ou a contagem isolada de cada uma dessas dimensões da formação.

Embora tenha como foco geral a PEA, o **Planfor** opera, para fins da aplicação dos recursos do FAT, com duas definições de público-alvo: grupos vulneráveis e outros que sejam vitais para o desenvolvimento sustentado. No primeiro caso – grupos vulneráveis – o **Planfor** garante pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas - para quatro categorias:

- pessoas desocupadas;
- pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente ou conjuntural;
- micro e pequenos empreendedores; e
- pessoas autônomas, associadas, cooperadas e autogeridas.

O **Planfor** prioriza o atendimento às pessoas que têm mais dificuldade de acesso a alternativas de qualificação, por razões de pobreza, baixa escolaridade e outros fatores de discriminação no mercado de trabalho. A meta do Programa é assegurar o acesso desses segmentos às ações de qualificação profissional, promovendo a capacitação de negros/pardos/indígenas, mulheres, portadores de deficiência, idosos, jovens e outras populações vulneráveis, em parcelas no mínimo proporcionais à sua participação na PEA ou na população.

Desse modo, os públicos das ações de Qualificação de Cuidadores de Idosos, Qualificação de Jovens em Risco Social e Qualificação de Portadores de Deficiência e de Atendentes de Pessoas Portadoras de Deficiência, têm prioridade de acesso às demais ações de qualificação executadas no âmbito do **Planfor**, não sendo necessária, portanto, a manutenção dessas ações no PPA.

Ademais, cabe mencionar, ainda, que as ações de Qualificação de Agentes de Turismo nos Municípios e Qualificação de Trabalhadores na Área da Cultura, estão em desacordo com as diretrizes do Codefat. A definição prévia de um setor econômico ou ramo de atividade é incompatível com os critérios estabelecidos pelo Codefat para a determinação das ações a serem executadas pelo Programa. As ações do **Planfor** são executadas com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, orientadas pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários e de cada comunidade beneficiada.

Além do ajuste no conjunto de ações do Programa, é necessário uma expansão das metas físicas, de modo que o **Planfor** possa financiar, com recursos do FAT, a qualificação permanente de pelo menos 7% da PEA ao ano, contando

com a possibilidade de que a rede pública e privada de educação profissional do País possa atender outros 13%, de modo a se chegar ao mínimo de 20% ao ano.

Outra questão que deve ser abordada é a adequação dos indicadores do Programa, que precisam ser revistos em face dos objetivos do **Planfor**. Encaminhamento ao mercado de trabalho é objetivo e indicador de desempenho de serviços de intermediação, e não de programas de qualificação. Para o **Planfor**, além dos indicadores quantitativos de eficiência, é essencial a eficácia (medida por nove indicadores pesquisados junto aos egressos) e a efetividade social como política pública (medida por cinco indicadores). A proposta é que se trabalhe com as três dimensões - eficiência, eficácia e efetividade social - medidas pelos indicadores mais apropriados ao Programa.

O **Planfor** encerra o período 2000-2002 consolidado, embora alguns aspectos do Programa ainda precisem de aperfeiçoamentos, de maneira a garantir desempenho ainda melhor no futuro. Dentre os desafios para os próximos anos, destacam-se:

- o **Planfor** apenas iniciou, mas precisa avançar e consolidar os elos entre a qualificação profissional e demais programas financiados com os recursos do FAT, que são voltados para colocação no mercado de trabalho (intermediação) e geração de renda (microcrédito). Precisa também reforçar a integração com outros programas da área social do Governo (direitos humanos, educação de jovens e adultos, combate à pobreza e desenvolvimento local), sob a responsabilidade de outros órgãos. Essa integração pode maximizar a eficácia e efetividade social do Programa;
- sensibilização e capacitação dos organismos federais de controle, para que entendam o significado de um programa efetivamente descentralizado e atualizem suas práticas e conceitos, de modo a não comprometer o andamento das ações. Desde 1995, o **Planfor** enfrenta resistência e má vontade desses organismos, que se empenham em fiscalizar, autuar e multar, sem a menor consideração com seus objetivos, propostas e resultados;
- é necessário que seja aperfeiçoada a metodologia de avaliação local (descentralizada) e nacional. Proposta nesse sentido foi elaborada para 2003-2006, baseada na experiência do período 1995/2002;
- é necessário um reforço de recursos humanos no âmbito da gerência, em quantidade e qualidade. A expansão e a consolidação do Programa exigem, cada vez mais, um perfil que não pode ser obtido com os baixos salários e falta de outros incentivos profissionais;
- a sensibilização e capacitação no âmbito das unidades descentralizadas devem ser retomadas e intensificadas, inclusive por causa da mudança de quadros esperada para 2003;
- a atual forma de coordenação e acompanhamento das ações descentralizadas é adequada, mas devem ser aprimorados os sistemas implementados (Sigae, Supervisão Operacional e Avaliação Externa);
- garantir que haja liberação de recursos em tempo hábil para execução;
- ampliação e intensificação da implementação e capacitação de conselhos municipais de trabalho, tripartites e paritários, que são mecanismos fundamentais de controle social; e
- precisa ser retomada/intensificada a capacitação das equipes locais, a partir de 2003, dada a provável troca de equipes na maioria dos estados e parceiros.

O saldo final é positivo. O **Planfor** acumulou avanços, aprendizados e casos de experiências bem sucedidas, que contribuíram para a seu contínuo aperfeiçoamento, entre os quais se destacam:

- desenvolvimento e consolidação de metodologia e prática de avaliação de programas sociais, em bases descentralizadas (os produtos da avaliação do **Planfor** 2000-2002 sintetizam procedimentos e resultados nesse sentido);
- desenvolvimento e consolidação do Sistema de Informações Gerenciais - Sigae e de supervisão operacional do Programa;
- desenvolvimento de metodologias e recursos didáticos para formação de formadores, gestores sociais, públicos especiais (portadores de deficiência, mulheres em situação de pobreza, jovens em risco social) e microempreendedores;
- fortalecimento e aprimoramento metodológico/operacional de uma rede nacional de cerca de 2,5 mil entidades executoras de cursos/programas, incluindo universidades, escolas técnicas, Sistema S, sindicatos, entidades empresariais e ONGs – um universo de mais de 10 mil profissionais diretamente envolvidos com ações de qualificação (docentes, instrutores);
- estímulo à implementação e capacitação de cerca de 2,5 mil conselhos estaduais de trabalho, organismos tripartites e paritários que formam um universo de mais de 50 mil atores, em todo o País, voltado para questões de trabalho, geração de renda e qualificação profissional;
- fortalecimento e capacitação de equipes técnicas das secretarias estaduais de trabalho, de sindicatos e organizações empresariais – um contingente em torno de mil profissionais atuando na gestão/execução descentralizada do **Planfor**, possibilitando a cobertura de 85% dos municípios do País;
- a implementação e a execução descentralizadas, acompanhadas do fortalecimento e capacitação de organismos estaduais e outros parceiros (trabalhadores, empresários, ONGs), que dotam o programa de maior flexibilidade;
- a execução por meio da rede existente de educação profissional, fortalecendo-a e contribuindo para reorientar seu foco, em matéria de públicos e programas;
- a estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação adequados à natureza e objetivos do Programa, como política pública; e
- a articulação e integração – ainda incipiente, mas expressiva – do projeto social do Governo, colocando a qualificação profissional como componente ou "liga" para reforçar e potencializar os demais programas.

.....

Apesar da redução de recursos, até 2000 o **Planfor** logrou atingir ou mesmo superar as metas de treinandos, dada a redução do custo médio das ações de qualificação. O esforço dos gestores e parceiros do Programa contribuiu para a otimização dos investimentos, minimizando os efeitos adversos de cortes e contingenciamentos impostos ao Programa.

## Implementação

Em 2001, a instabilidade econômica e a elevação das taxas de inflação geraram elevação no custo médio por treinando, cujo volume deve cair em proporção maior que o de investimentos. Em 2002, o corte e atraso na liberação de recursos impuseram urgência na reorganização de calendários e cronogramas, pressionando os custos para cima. Não obstante, o aumento no custo médio por treinando foi inferior à variação da inflação em 2001 e deve continuar abaixo

da inflação em 2002 (com base no IPCA/IBGE), graças ao empenho em negociações com os parceiros do **Planfor**.

De todo modo, os resultados do **Planfor** 2000-2003 provavelmente ficarão aquém do inicialmente previsto no PPA, uma vez que, do investimento projetado para o período, de R\$ 4 bilhões, apenas 25% (cerca de R\$ 1,1 bilhão) foram alocados no Programa até o momento. Ainda que se realize o investimento total esperado para 2002 (R\$ 310 milhões, desconsiderando emendas parlamentares) e a pré-proposta orçamentária do Codefat para 2003 (que prevê R\$ 620 milhões), a execução financeira do **Planfor** ainda ficará na casa de R\$ 1,8 bilhão, ou seja, apenas 45% do planejado para o quadriênio.

O PPA 2000-2003 propunha a evolução gradativa das metas físicas do **Planfor**, acompanhando os crescimentos anuais dos investimentos, culminando, em 2003, em uma taxa de cobertura de 7% da PEA. Entretanto, a drástica compressão do investimento previsto implicou também drástica redução das metas físicas do Programa. O achatamento das metas tem impactos negativos não apenas sobre indicadores de desempenho, mas sobre todo o processo de consolidação do **Planfor**, seu avanço metodológico e conceitual, bem como sua articulação com outros programas do PPA, que contam com a qualificação profissional como suporte ou componente fundamental.

Apesar do cenário adverso, o **Planfor** conseguiu avançar, principalmente, por meio da consolidação de parcerias. O Programa passou a ocupar papel central na estratégia do PPA, contribuindo para a efetividade de diversos programas como o Comunidade Ativa, o Plano Nacional de Direitos Humanos (por meio do Serviço Civil Voluntário - SCV, implementado em todas as unidades federativas) e o Plano Nacional de Segurança Pública (formação de policiais civis e militares, qualificação e elevação da escolaridade de detentos e egressos do sistema penitenciário).

Cabe destacar também a parceria estabelecida entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Saúde, a partir da qual recursos do **Planfor**/FAT passaram a ser investidos diretamente no Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem - Profae, programa sob a responsabilidade da Secretaria de Gestão de Investimento em Saúde. O Profae tem o objetivo de melhorar a qualidade da atenção ambulatorial e hospitalar, reduzindo o déficit de pessoal auxiliar de enfermagem qualificado e apoiando a dinamização e melhoramento da regulamentação do mercado de trabalho no setor de saúde. Até o momento, foram investidos R\$ 75 milhões do **Planfor**/FAT no Profae, resultando na qualificação de 73 mil profissionais da área da saúde.

Parceria semelhante foi estabelecida com o Ministério da Educação, objetivando reformar e expandir a educação profissional no País, por meio da ampliação da oferta de vagas e melhoria de currículos, possibilitando a qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa de Expansão da Educação Profissional - Proep. Até o momento, por meio do termo de cooperação técnica e financeira estabelecida entre os dois ministérios, no âmbito do Proep, foram investidos R\$ 19,3 milhões do **Planfor**/FAT na qualificação de 25,2 mil pessoas.

Além dessas parcerias, seria desejável o estabelecimento de parceria com programas de educação supletiva de jovens e adultos, do Ministério da Educação e outras entidades, de forma a suprir a deficiência de escolaridade básica dos trabalhadores, com serviços públicos/privados de colocação no mercado de trabalho e mecanismos de crédito popular, de forma a garantir ampla inserção profissional do pessoal treinado. Trata-se de parcerias iniciadas, mas que necessitam ganhar escala e se consolidar.

Após quase oito anos de implementação, o **Planfor** tem parcerias bem definidas e consolidadas, com os estados, entidades de trabalhadores, empresários e ONGs. As maiores dificuldades no cumprimento de metas/ações residem no achatamento de recursos para a qualificação, o que desorganiza todos os cronogramas de execução (cuja regularidade é fundamental em programas de qualificação).

A implementação descentralizada do Programa exige um acompanhamento permanente da execução das ações. Esse acompanhamento das ações de qualificação profissional, implementadas tanto pelas secretarias de trabalho quanto pelas parcerias, se dá por meio do Sigae e pela Supervisão Operacional - SOP (executada por entidades contratadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para supervisionar as ações em uma ou mais unidades federativas, sob gestão direta da equipe responsável pelo **Planfor** no Ministério). A SOP inclui visitas a locais de cursos, a entidades executoras e gestores de convênios, realizadas por pessoal treinado e membros da equipe do **Planfor**.

Mas muitas dificuldades ainda são enfrentadas e estão ligadas, por um lado, à falta de recursos, que limita o quadro de pessoal e possibilidades de deslocamento, por outro, à resistência natural a qualquer tipo de supervisão e controle, agravada pela falta de hábito e qualificação para alimentação correta de sistemas. Este último bloco de dificuldades vem sendo gradativamente superado, à medida que os sistemas se consolidam. A falta de recursos continua a ser um óbice.

Quanto à questão de recursos humanos, o **Planfor** intensificou, no quadriênio, o processo de desenvolvimento profissional de técnicos/gestores ligados às secretarias de trabalho e parceiros nacionais/regionais, incorporando também especialistas envolvidos na avaliação do Programa, coordenadores da supervisão operacional, membros de comissões estaduais e municipais de trabalho e pessoal de instituições executoras dos cursos. No período 2000-2002, foram realizadas 51 oficinas de trabalho em todo o País, contando com a participação efetiva de todos os técnicos/parceiros do **Planfor**.

Em 2002, foi instituído programa de aperfeiçoamento das equipes administrativa e técnica responsáveis pelo **Planfor** na esfera federal, com o objetivo de consolidar e difundir a base conceitual do Programa, de modo a aprimorar seu desempenho e ampliar as perspectivas de sua sustentação, a partir de 2003. Além disso, o **Planfor** patrocinou um curso de Atualização em Políticas Públicas de Trabalho e Renda, ministrado pela Finatec, fundação vinculada à Universidade de Brasília, direcionado a gerentes, coordenadores e técnicos da equipe federal.

A implantação dos sistemas tem sido um fator de melhoria de qualidade dos programas, de qualificação de equipes, de disponibilização de informações para organismos de controle e para toda a sociedade. A consolidação do Sigae/SOP tem alimentado também a avaliação de impacto, otimizando os trabalhos de campo e de análise de dados sobre a eficiência do **Planfor**.

Além dos sistemas implementados, outro importante mecanismo de acompanhamento das ações é a rede de conselhos estaduais (27) e municipais (2,5 mil) de trabalho, organismos tripartites e paritários, integrados por representantes do Governo, dos empresários e dos trabalhadores. Os conselhos atuam desde a fase de planejamento dos PEQs, definindo demandas e prioridades de alocação de recursos e acompanhando também a execução. São instâncias institucionalizadas, que passam pela homologação do Conselho Deliberativo do FAT - Codefat e representam, potencialmente, as principais forças e interesses locais. Tais conselhos são mecanismos fundamentais de controle social, consistindo em canais institucionalizados de participação da sociedade.

Outro mecanismo que propicia a participação da sociedade e também avalia a satisfação do público-alvo, mais especificamente daqueles diretamente afetados pelas ações de qualificação profissional, é a avaliação externa do **Planfor**, que inclui:

- pesquisa com egressos entre 6-12 meses após a conclusão dos cursos, com amostra aleatória simples, com margem de confiança de 95% e erro máximo de 5%. Em 2000, essas pesquisas abrangeram 70 mil egressos e em 2001, 80 mil, em todo o País;
- pesquisa com treinandos no final do curso – em 2000, essas pesquisas abrangeram 100 mil treinandos e em 2001, 150 mil, em todo o País; e
- pesquisa com atores fundamentais do Programa – gestores, membros de conselhos, empregadores, familiares de treinandos. Em 2001, essas pesquisas abrangeram quase 10 mil entrevistados em todo o País, em estudos qualitativos e quantitativos. Esses instrumentos, somados, fornecem subsídios importantes para a melhoria dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade social do **Planfor**.

Tais pesquisas foram implementadas desde o início do **Planfor** e vêm sendo ampliadas e aprimoradas, do ponto de vista metodológico/operacional, trazendo um aporte permanente dos benefícios gerados, expectativas, demandas e percepções que servem para orientar o planejamento anual, identificar fraquezas e fortalezas, em âmbito local e nacional.

Outra condição básica para a melhoria dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade social de qualquer programa é a qualificação massiva de seus gestores, executores e avaliadores. Isso é ainda mais premente na área de educação profissional que, ao contrário de outras atividades sociais (como educação básica e saúde), conta com poucas alternativas para formação de quadros no País.

## Trabalho Legal

## Resultados

A economia brasileira tem passado por transformações causadas pela abertura comercial e pela globalização, o que tem causado grandes mudanças na organização do trabalho. Tal contexto demanda do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE uma atuação no sentido de promover a modernização das relações trabalhistas, primando pelo respeito aos direitos dos trabalhadores.

O Programa **Trabalho Legal** possui quatro indicadores. O indicador Grau de Formalização do Emprego é apurado através dos dados obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar - PNAD, realizada pelo IBGE. Sua apuração é anual, excetuando os anos em que é feito o censo demográfico no país, motivo pelo qual não há dados disponíveis para 2000. No período abrangido pelo PPA 2000-2003, o índice de 1999 (índice de referência inicial do Programa), foi de 61,27%, e o de 2001, divulgado em setembro de 2002, ficou em 61,52%. Como a meta a ser alcançada em 2003 é de 70%, os índices apurados indicam que ela não será atingida, mas ficarão bem próximos.

Os três outros indicadores deste Programa tem sua aferição realizada a qualquer momento, permitindo, desta forma, sua verificação constante e uma conseqüente alteração de estratégias para que os mesmos sejam alcançados ao final de 2003. Dois destes indicadores têm relação direta com os objetivos do programa, a saber:

- a) Taxa de Regularização nos Estabelecimentos Fiscalizados, que expressa a primeira parte do objetivo, ou seja, assegurar o cumprimento dos direitos do trabalhador. Os números apurados são: 2000 – 80,94%; 2001 – 82,31%; e 2002 – 84,89%. Como o número final estabelecido para o Programa com relação a este indicador é 80%, pode-se verificar que desde o ano de 2000 tal índice foi alcançado e vem crescendo nos anos seguintes. Uma das estratégias utilizadas para tal sucesso é o redirecionamento da fiscalização trabalhista para os estabelecimentos que, após o cruzamento de vários dados cadastrais disponíveis no Departamento de Fiscalização do Trabalho/Secretaria de Inspeção do Trabalho, apresentavam indícios de irregularidades no cumprimento da legislação trabalhista. Acrescente-se o fato de a fiscalização trabalhista ter passado por um amplo programa de capacitação, com início em 1999 e terminando em 2002, cujo objetivo principal foi disponibilizar aos auditores fiscais do Trabalho técnicas para a utilização em suas ações fiscais que levassem tais estabelecimentos a se regularizarem no que se refere à legislação trabalhista; e
- b) Número-Índice de Negociações Trabalhistas, expressando a segunda parte do objetivo, qual seja, estimular a negociação e a cooperação entre trabalhadores e empregadores. O número total de negociações realizadas em 1998 serve de base para apurar o número-índice. O ano de 1998 é base 100. Neste ano foram realizadas 10.220 negociações. Ao final de 2003, a meta estabelecida define que este número deverá crescer em pelo menos 60%. Como é uma soma das negociações realizadas em 2000, 2001, 2002 e 2003, temos 30.787. Dessa forma, o número-índice apurado já atingiu a marca de 301,20, superando de forma significativa a meta de 160.

Quanto ao quarto indicador, Taxa de Irregularidades em Estabelecimentos, como já explicado acima, houve um redirecionamento da fiscalização do trabalho, fazendo com que tal índice se elevasse de 22,22% em 2000; para 28,53% em 2001; e para 31,92% em 2002. A tendência é que esse índice se torne cada vez maior até o

Gerente:

Leonardo Soares de Oliveira



final do PPA, em 2003, pois a fiscalização trabalhista tem metas anuais a serem cumpridas, cujas estratégias de execução levam a buscar os estabelecimentos onde há maiores indícios de irregularidades no cumprimento da legislação trabalhista em vigor. Em decorrência dessa modificação no foco da fiscalização, o índice de 15,4% estabelecido para o indicador ao final do PPA, não é condizente com a realidade atual, devendo ficar em torno de 30%, em 2003.

Duas ações contribuem de forma clara e precisa para o sucesso de todo o Programa: Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e da Arrecadação do FGTS e Mediação das Relações Trabalhistas. Além da evolução dos resultados alcançados ano a ano refletido nos indicadores, podemos destacar também alguns pontos positivos nas ações que compõem o Programa **Trabalho Legal**. A fiscalização do trabalho, ao mudar o foco de sua atuação para os estabelecimentos onde há indícios de irregularidades e estabelecer metas anuais – a partir de 1999, com a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária/GDAT –, além do programa de capacitação implementado, conseguiu contribuir para que o número de trabalhadores registrados sob ação fiscal fosse elevado consideravelmente, tendo a estes trabalhadores assegurados, no momento de seu registro, todos os direitos trabalhistas e previdenciários.

São estes os números de trabalhadores registrados sob ação fiscal, ano a ano, a partir de 1996, época em que o Sistema Federal da Inspeção do Trabalho - SFIT, responsável pelo fornecimento de dados gerenciais e estatísticos da inspeção do trabalho no Brasil, começou a funcionar: 1996: 268.558; 1997: 321.609; 1998: 261.274; 1999: 249.795; 2000: 525.253; 2001: 516.548; e 2002: 555.454.

Como pode ser observado, o total alcançado no período 1996-1999 (1.101.236) é inferior ao do período 2000-2002 (1.597.255), o que nos permite afirmar que ao final de 2003, será alcançada a marca de 2 milhões de trabalhadores registrados sob ação fiscal, superando em 100% o montante do PPA anterior.

Ainda como resultado expressivo, vale citar o aumento da arrecadação mensal do FGTS, que passou de uma média de R\$ 600 milhões em 1995 para cerca de R\$ 1,8 bilhão em 2002. Aqui cabe registrar o papel da fiscalização do trabalho, pois a massa salarial não obteve no mesmo período um crescimento tão grande. A inspeção do trabalho vem adotando inúmeros programas de fiscalização específicos para o FGTS visando um aumento na sua arrecadação, diminuindo a sonegação existente.

Para o sucesso destas ações, merece crédito também a institucionalização dos procedimentos especiais de fiscalização a partir de 2000, entre os quais estão as mesas de entendimento, tendo sido realizadas 3.480 mesas em 2000, 1.275 em 2001 e 1.025 em 2002 (janeiro a junho). Tal procedimento contribuiu de maneira significativa para o indicador que mede a regularização nos estabelecimentos fiscalizados. O número de mediações trabalhistas em 2002 chegou a 9.440, aliado à capacitação de um total de 610 pessoas para realização da mediação. Pode-se concluir que o objetivo do Programa no que se refere ao estímulo às negociações coletivas entre trabalhadores e empregadores está sendo cumprido com êxito.

Também considerado como resultado expressivo, a quantidade de Carteiras de Trabalho e Previdência Social - CTPS expedidas ao longo da vigência deste PPA, sendo 6.601.915 em 2000, 6.332.685 em 2001 e 6.420.971 em 2002, podendo chegar ao final de 2003 a um montante de 24 milhões de CTPS expedidas. O processo de emissão da CTPS está sendo reformulado e, quando totalmente implantado, a emissão será informatizada, permitindo um controle eficaz sobre todas as CTPS em mãos de trabalhadores e fazendo com que o trabalhador que, por algum motivo, não tenha mais este documento, possa emitir outra com a mesma numeração.

É importante registrar que todos estes resultados positivos foram alcançados apesar dos contingenciamentos orçamentários/financeiros que habitualmente afetam o Programa. Com os resultados alcançados no período 2000/2002, é correto afirmar que dois indicadores, Taxa de Regularização nos Estabelecimentos Fiscalizados e Número-Índice de Negociações Trabalhistas, não só já tiveram suas metas atingidas, como terão suas metas ultrapassadas. Já com relação ao indicador Grau de Formalização do Emprego, pelos números apresentados relativos a 2001, ocorre a hipótese de um alcance do índice previsto para o final do PPA ser médio, entre 70 e 89% da estimativa. O indicador Taxa de Irregularidade em Estabelecimentos não terá sua meta atingida pelos motivos já explicados anteriormente.

Apesar de todos os problemas com relação às questões orçamentárias, o Programa tem conseguido alcançar bons resultados para o público-alvo, os trabalhadores. Tais resultados poderiam ser bem mais expressivos se o orçamento previsto inicialmente não sofresse contínuos contingenciamentos. As ações de fiscalização poderiam ser concentradas em locais onde os índices de informalidade e de sonegação do FGTS são muito altos mas, como para o deslocamento até estes locais, na maioria das vezes cidades do interior e áreas rurais, é necessário pagamento de diárias, passagens aéreas, combustível, veículos, equipamentos e recursos humanos, as ações de fiscalização ficam limitadas com os já citados contingenciamentos. Os valores pagos em diárias devem ser revistos, pois hoje não cobrem as despesas e há necessidade urgente de concurso público para auditores fiscais do trabalho a fim de aumentar os quadros disponíveis para uma ação mais eficaz na busca de resgatar a cidadania para milhares de trabalhadores brasileiros que não têm seus direitos trabalhistas e previdenciários respeitados.

.....

O problema que deu origem ao Programa pode ser identificado pelo seu próprio objetivo: assegurar o cumprimento dos direitos do trabalhador e estimular a negociação e a cooperação entre trabalhadores e empregados. Ocorre a prática do descumprimento, por parte dos empregadores, da legislação trabalhista vigente, trazendo prejuízos para a classe trabalhadora. Ademais, existe também o clamor daqueles trabalhadores organizados e os representantes patronais de uma maior interação entre eles a partir de negociações coletivas. Assim surgiu a necessidade de ações concretas do MTE para resolver tais problemas/demandas.

## Concepção

É importante salientar que a gerência do Programa **Trabalho Legal** não participou da elaboração do mesmo. Houve uma pequena participação, anterior à definição dos programas do MTE, onde foram apontados todos os problemas e demandas da sociedade. Já houve diversas oportunidades desta gerência manifestar, seja verbalmente ou de forma escrita (relatórios, avaliações), que um programa é mais bem definido e tem melhores estratégias de execução quando possui um único objetivo. Desta forma, foi solicitado diversas vezes a divisão deste Programa em dois e a retirada de ações que nada contribuem para o alcance de suas metas, mas essa proposta não foi acatada. Pelo contrário, houve a inclusão de ações que não contribuem para a consecução do objetivo do Programa. É o caso das ações Apoio à Implementação de Políticas na Área do Trabalho e Reparcelamento e Modernização das Unidades Regionais, claramente ações de gestão administrativa.

As várias solicitações, por parte desta gerência, foram no sentido de se dividir o Programa em dois, ficando um com ações para atingir a primeira parte do objetivo, ou seja, assegurar o cumprimento dos direitos do trabalhador e um outro programa para alcançar a segunda parte do objetivo, que é estimular a

negociação e a cooperação entre trabalhadores e empregadores. É importante registrar, ainda, o fato de que as estratégias de ação para o alcance desses objetivos nem sempre são convergentes, o que dificulta o desempenho do Programa.

A questão do descumprimento da legislação trabalhista sempre existiu e sempre existirá, não só no Brasil, mas em todo o mundo, razão maior para a existência da fiscalização trabalhista mantida pelo Estado e, no caso brasileiro, uma determinação constitucional. Estimular a negociação entre trabalhadores e empregadores é uma ação de destaque internacional que vai merecer a atenção do Estado ainda por muito tempo, haja vista o índice de sindicalização no País ser ainda baixo, com menos de 40% dos trabalhadores filiados a alguma entidade sindical. Tais índices também são baixos quando se trata de entidades patronais.

Para continuar cumprindo os seus objetivos e alcançando melhores resultados, o **Trabalho Legal** necessita de alguns ajustes em outros aspectos de sua concepção, a começar pela exclusão das ações Distribuição da Classificação Brasileira de Ocupações - CBO e Estudo para Revisão da Metodologia de Codificação da Classificação Brasileira de Ocupações - CBO. Estas ações são inócuas para o atendimento dos objetivos do Programa.

Em termos da suficiência de metas físicas, quando da implementação do PPA 2000-2003, as metas físicas de cada ação estavam corretamente dimensionadas. Porém, quando houve necessidade de adequação destas metas, seja para mais ou para menos, não foi possível fazê-lo. Embora o Ministério do Planejamento sempre afirmar que o Plano não é inflexível, a prática não confirmou esta afirmação, pois sempre há necessidade de aprovação do Congresso Nacional de qualquer alteração no Plano, o que torna bem mais complicado efetivar qualquer alteração. E todo plano deve ser flexível o suficiente para ser alterado na medida em que é executado. Exemplos de contingenciamento e mudanças nas políticas de atuação do Ministério não são poucos, e as alterações das metas físicas não acompanham tais problemas. Uma sugestão é não ser estabelecida uma meta fixa, mas sim um intervalo, com possibilidade de variação na medida em que as ações são executadas.

Conforme já mencionado, no bloco de avaliação dos resultados, dois indicadores do Programa demonstram a necessidade de adequação. O Número-índice de Negociações Trabalhistas tem um índice de 160 para o final do PPA. Entretanto, o mais adequado seria acompanhar a evolução do indicador em termos absolutos. Tal justificativa já foi feita nas avaliações de 2000 e 2001, mas não foram acatadas. Os números alcançados em 2000: 12.156; 2001: 9.191; e 2002: 9.440, demonstram a necessidade de adequação. A estimativa para 2003, seria mais correta se estabelecida em 10 mil negociações. Há também a necessidade de trocar a denominação do indicador para Número de Negociações Trabalhistas.

O outro indicador que necessita de adequação é a Taxa de Irregularidades em Estabelecimentos. Com o redirecionamento da fiscalização do trabalho, tendo em vista necessidade de cumprimento de metas previamente estabelecidas, que são: aumentar o número de trabalhadores registrados sob ação fiscal e aumentar a arrecadação do FGTS, o índice final esperado no PPA deve ser modificado, pois a inspeção, a partir de cruzamentos de banco de dados a ela disponíveis, busca os estabelecimentos com indícios de irregularidades no cumprimento da legislação trabalhista, fazendo com que o índice seja superior ao estabelecido pelo Programa atualmente. Tal índice deve ficar próximo de 30%, bem acima dos 15,4% estabelecidos no PPA para 2003, já que os números apurados até o momento são os seguintes: 2000: 22,22%; 2001: 28,53%; e 2002: 31,92%.

Ao contrário do que ocorreu no início da execução desse Programa, em 2000, aspectos da estratégia de implementação foram revistos para o ano de 2001 e continuaram tendo sucesso em 2002, havendo um envolvimento de toda a equipe, principalmente daqueles servidores que são responsáveis pela execução de ações e que estão em unidades diversas daquela na qual a gerência atua, todas no âmbito do MTE. Cabe ressaltar que, com o novo SigPlan, a gerência não depende mais das informações do setor competente para verificar a execução financeira de cada ação.

Podem ser citadas como estratégias bem sucedidas, os contatos permanentes com cada responsável pela execução das ações, a definição desses responsáveis e a verificação, através de reuniões nas unidades descentralizadas, dos problemas que os servidores da ponta estão tendo para executar uma ação e, juntamente com eles, buscar soluções e alternativas para resolver a questão.

Segundo dados do SigPlan, a execução não tem apresentado significativo distanciamento do volume de recursos previsto na Lei Orçamentária Anual. Em 2000, o Programa executou R\$ 110,9 milhões, dos R\$ 134,6 orçados para o exercício. Tal comportamento foi repetido em 2001, com execução de R\$ 150,5 milhões, frente ao volume orçado de R\$ 168,4 milhões.

## Implementação

Em 2002, embora tenha havido contingenciamento de recursos financeiros, a maioria das metas fixadas para as ações foram cumpridas ou ficaram perto dos 100% de cumprimento. Este fato se deveu à criatividade dos responsáveis pela execução de cada ação no decorrer do ano.

Quanto à questão de reprogramação, fica claro mais uma vez a inflexibilidade do orçamento, uma vez que os cortes são feitos, estabelecidos tetos para gastos em determinados períodos e não há revisão das metas físicas a serem cumpridas. Em alguns casos, não há como recorrer a parcerias, pois existem ações de execução exclusiva do poder público e esta restrição se dá até mesmo dentro do próprio órgão, onde apenas uma determinada categoria pode executá-la.

O Programa **Trabalho Legal** é bem característico no aspecto de parcerias. Apenas quanto às ações Estudo para Revisão da Metodologia de Codificação da Classificação Brasileira de Ocupações - CBO e Sistema de Informações Sobre a Inspeção do Trabalho, existem parcerias concretas, feitas através de um contrato de prestação de serviços com entidades públicas e/ou privadas. De qualquer forma, talvez essa atividade não seja totalmente aplicável ao conceito de parceria em sua totalidade, pois o MTE só entra com os recursos financeiros para pagamento de um serviço contratado. Parceria tem de ter uma mão dupla, onde ambos saem ganhando.

As demais ações do MTE são executadas por si só, fazem parte da essência do Ministério e estão intimamente ligadas às funções a ele estabelecidas em lei. A ação Formação Continuada de Auditores Fiscais do Trabalho pode ser feita utilizando apenas servidores do MTE ou através de contratação de uma entidade específica para executá-la, mas aqui também há o contrato de prestação de serviços. Portanto, não se configura como efetivamente uma parceria, mas tão-somente a utilização dos mesmos servidores, no caso, auditores fiscais do trabalho, em outros programas do PPA 2000-2003, tais como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Programa de Erradicação do Trabalho Escravidor e Degradante.

Além de não desenvolver atividades concretas em parceria com outras entidades, o Programa não possui mecanismos permanentes de participação da sociedade. Entretanto, apesar de muito aquém do ideal, existem participações pontuais, porém ativas, quando algumas entidades são convidadas a participar de reuniões, principalmente quando se tem como objetivo fazer um diagnóstico de uma determinada situação, como no caso da fiscalização trabalhista em alguns setores econômicos. Nesses casos, a participação tem caráter tripartite, com representantes do Governo, trabalhadores e empregadores.

Da mesma forma, o Programa não possui um sistema de avaliação da satisfação de seus usuários/beneficiários em relação à execução. Porém, é possível obter algum indício dessa satisfação na medida em que esse público utiliza os serviços prestados pelo MTE e se manifesta, seja positiva ou negativamente. De qualquer forma, é correto afirmar que as Delegacias Regionais do Trabalho são referências para os trabalhadores e para as entidades sindicais.

Em termos de estrutura para a implementação do Programa, em 2002 a execução continuou a ser marcada pela falta de auditores fiscais do trabalho para um melhor cumprimento da ação relativa à fiscalização das obrigações trabalhistas e do FGTS, havendo necessidade de concurso público, que não é realizado desde 1998. Também há carência de pessoal de apoio. A infra-estrutura utilizada pela gerência não é exclusiva do Programa. A gerência se utiliza daquela disponível no Departamento de Fiscalização do Trabalho, o que, na prática, mostrou-se muitas vezes inviável, pois há acúmulo de funções para as poucas pessoas responsáveis pela parte burocrática do departamento. A utilização desta infra-estrutura se dá porque o gerente também é o diretor do citado departamento.

Em 2002, como nos anos anteriores, os recursos materiais foram insuficientes, principalmente no que diz respeito aos equipamentos de informática disponíveis para a fiscalização do trabalho. A rede do Ministério do Trabalho e Emprego não suporta o acúmulo de acessos simultâneos, o que, invariavelmente, provocou problemas de indisponibilidade.

## Trabalho Seguro e Saudável

### Resultados

Em 1998, a área de Segurança e Saúde no Trabalho - SST do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE foi incorporada ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, estabelecendo como meta mobilizadora da área de trabalho a redução da taxa de mortalidade dos acidentes de trabalho em 40% até o ano de 2003 e estabelecendo diversos projetos para o alcance da meta.

Com a reorientação do PBQP, o MTE assume integralmente as ações voltadas para a redução dos índices de acidentes do trabalho, por meio do Programa **Trabalho Seguro e Saudável** do PPA, mantendo a meta mobilizadora do PBQP. Com o objetivo de concentrar esforços para o alcance da meta de redução da taxa de mortalidade, a partir de julho de 2002, mediante a Portaria Interministerial nº 52, envolvendo os Ministérios do Trabalho e Emprego, Previdência e Assistência Social, Saúde e Meio Ambiente, foi instituído o Comitê Interministerial Gestor do Programa Nacional de Redução de Acidentes Fatais do Trabalho - PNRAFT, que abrange quatro linhas de ação e dez projetos.

Linhas de ação:

- revisão e reconstrução do modelo de organização do sistema integrado de segurança e saúde no trabalho;
- potencialização das políticas em segurança e saúde no trabalho;
- implementação de sistema integrado de gestão em segurança e saúde nas empresas; e
- aperfeiçoamento e organização de sistemas de informação e de pesquisas de interesse da área.

Projetos:

- Projeto 1 - reconstrução do modelo de organização do sistema integrado de segurança e saúde no trabalho;
- Projeto 2 - plano de ação integrada para a redução de acidentes e doenças do trabalho;
- Projeto 3 - otimização da inspeção nos locais de trabalho;
- Projeto 4 - aprimoramento da atenção ao trabalhador acidentado;
- Projeto 5 - sistema integrado de gestão em segurança e saúde nos locais de trabalho;
- Projeto 6 - programa nacional articulado de campanhas de prevenção de acidentes e doenças do trabalho;
- Projeto 7 - programa nacional de formação e capacitação em segurança e saúde no trabalho;
- Projeto 8 - financiamento para melhoria das condições e dos ambientes de trabalho;
- Projeto 9 - sistema de informação e pesquisa em segurança e saúde no trabalho; e
- Projeto 10 - sistema de notificação de acidentes e doenças do trabalho.

**Gerente:**

**Juarez Correia Barros Junior**

O Programa **Trabalho Seguro e Saudável** tem como indicadores a Taxa de Mortalidade por Acidente de Trabalho, a Incidência Acumulada Decorrente de Acidentes de Trabalho e Taxa de Doenças Relacionadas ao Trabalho. A redução pretendida no Programa, de 40% da taxa de mortalidade por acidente de trabalho, no período de 1998 a 2003, já está praticamente alcançada. No período de 1998 a 2002, os índices demonstram uma redução de 38,67%. A da incidência acumulada de acidentes decorrentes do trabalho foi de 19,09%, e a da taxa de doenças relacionadas ao trabalho foi de 43,63%. No ano de 2002, avaliada pela comparação dos indicadores de acidentes de trabalho de 2001 e 2000, a redução da taxa de acidentes do trabalho (incidência acumulada) foi de 5,92%, a da taxa de doenças do trabalho foi de 12,03% e da taxa de mortalidade, de 19,43%.

Os indicadores continuam adequados, pelo menos até que se façam as mudanças legislativas necessárias para a ampliação do universo de trabalhadores cobertos pelas normas de segurança e saúde no trabalho.

A taxa de mortalidade do País de 14 por 100 mil trabalhadores encontra-se abaixo da média mundial. Pode-se avaliar que o universo analisado é referente à cerca de 50% dos trabalhadores assalariados (aqueles do mercado formal de trabalho), ou a cerca de 30% da população ocupada do País (segundo dados da PNAD 2001). O valor ainda é alto, se comparado com o de países economicamente mais estáveis, onde é da ordem de 5 por 100 mil trabalhadores.

Entretanto, a redução é significativa no universo analisado. A redução da taxa de mortalidade por acidente de trabalho é ainda maior nos setores de atividade econômica priorizados pelo Ministério, a exemplo da indústria da madeira, onde a redução é de 41,64%. A priorização setorial, caminho escolhido pelo Ministério para potencializar os recursos na busca de resultados, aliados ao tripartismo com efetiva participação das representações de trabalhadores e de empregadores nas ações, trouxe resultados importantes em termos das principais ações do MTE.

Cabe ressaltar que para o alcance dos resultados obtidos até o ano de 2002, o DSST buscou aliar à forma tradicional de realizar a inspeção do trabalho novas estratégias que possibilitassem ampliar os resultados alcançados em termos de melhoria das condições de trabalho. Buscou-se, sobretudo, uma ação coletiva, por grupo de empresas, por setores econômicos, por base geográfica. Todas as novas ações foram desenvolvidas segundo a lógica do tripartismo. Para que tais estratégias fossem possíveis, analisaram-se detalhadamente os indicadores de acidentes e doenças do trabalho e, com base neles, desenhou-se a chamada "geografia do risco". Assim, as atuações locais e regionais tiveram que se adequar a um planejamento que estabelecia melhor o foco principal de atuação. Visando possibilitar a nova atuação em termos de auditoria, foi preciso investir bastante em capacitação, não só dos auditores fiscais do trabalho, mas também de representantes de empregadores e de trabalhadores. Em que pese os resultados do ano de 2002 estarem conforme o esperado, cabe acrescentar que as novas metodologias de atuação estratégica e coletiva implicarão em uma redução das metas quantitativas para os próximos anos. Essa redução possibilitará continuar agregando critérios de qualidade. Será preciso também definir novas metodologias de aferição de metas para possibilitar melhor visualização dos resultados obtidos.

Associadas à redução da taxa de mortalidade, podem ser citadas as melhorias significativas na adequação e na observação do sistema normativo de segurança e saúde no trabalho, os resultados positivos na Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho - Canpat, ampliada pelos esforços do Projeto 6 do Programa Nacional de Redução dos Acidentes Fatais no Trabalho (em que se transformou o PBQP, já citado) e, ainda, um avanço considerável na estrutura

de estudos e pesquisas, sobretudo no âmbito da Fundacentro. Obtiveram-se resultados positivos na Canpat, com a realização de oito Seminários Nacionais Tripartites Setoriais e um Congresso Nacional. Em 2002 a Fundacentro publicou os resultados de 67 pesquisas na área de SST, capacitou aproximadamente 44 mil pessoas em temas relacionados à área, através da realização de diversos cursos e eventos. Emitiu cerca de setecentos laudos e realizou mais de 9 mil análises laboratoriais e avaliações médicas.

A prática adotada de instituir comissões permanentes nacionais e grupos de trabalho tripartites para discutir e propor a criação de novas normas regulamentadoras ou de revisar as já existentes tem contribuído para incrementar o compromisso dos atores sociais (agentes de governo, trabalhadores e empregadores) na aplicação dessas normas nos ambientes de trabalho. Mais de 20 milhões de trabalhadores foram de alguma forma beneficiados com a nova regulamentação produzida por esse processo.

É importante destacar, também, o resultado da capacitação, que vem contribuindo decisivamente para o aperfeiçoamento das intervenções nos ambientes de trabalho. Realizou-se um amplo esforço para aumentar a qualidade da auditoria fiscal em SST, aliado à capacitação continuada do quadro de auditores. No ano de 2002 foram oferecidas 1.045 oportunidades de capacitação para auditores fiscais e atores que negociam habitualmente com o DSST - representantes de trabalhadores e de empregadores. No âmbito da Fundacentro a capacitação do público interno foi voltada para a elevação do nível acadêmico do seu quadro de funcionários, aumentando as oportunidades de acesso a cursos de especialização, mestrado e doutorado. Além disso, todos os servidores da instituição participaram de cursos de aperfeiçoamento, grande parte deles realizados em nível local.

Devem ser ressaltadas ainda as possibilidades abertas para os próximos anos, sobretudo com as discussões acumuladas sobre a definição de um novo modelo de atuação do Estado e da sociedade no campo da segurança e saúde, já apresentado como projeto de Lei ao Congresso Nacional, sob a denominação de Código Nacional de SST, através do qual se pretende criar mecanismos para ampliar o alcance do universo de trabalhadores além dos atuais limites do mercado formal de emprego celetista.

Entre os resultados alcançados, além dos medidos pelos indicadores, e que contribuiram para a redução dos índices de acidentes no período em análise, há um universo de aproximadamente 14 milhões de trabalhadores beneficiados a cada ano pelas inspeções realizadas nos ambientes de trabalho, apesar das metas anuais realizadas dessa ação terem ficado ligeiramente abaixo do previsto.

No período de 2000 a 2002, a Fundacentro fez a revisão de várias normas de higiene ocupacional, atualizando métodos técnico-científicos para avaliação de agentes de riscos ambientais. Além disso, elaborou recomendações técnicas de procedimentos, que servem de orientação complementar ao texto da NR 18, sobre condições e meio ambiente de trabalho na indústria de construção. A Fundacentro emitiu cerca de 3 mil laudos e publicou quase duas centenas de pesquisas. Também realizou por volta de 30 mil análises laboratoriais e avaliações médicas.

Portanto, a Fundacentro dedicou-se intensivamente ao desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a melhoria das condições de trabalho. Foram consideradas como produtos somente as pesquisas publicadas segundo padrões acadêmicos. As áreas de conhecimento abordadas foram: organização do



trabalho e ergonomia, sistemas de gestão em SST, transporte de cargas perigosas, acidentes industriais, educação, proteção de máquinas e equipamentos, higiene do trabalho (em particular, os agentes físicos calor e ruído, os agentes químicos poeira, sílica e metais, instrumentação para avaliações ambientais, espaços confinados), lixo domiciliar, erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador, estatísticas sobre acidentes do trabalho, avaliação de equipamentos de proteção individual e doenças relacionadas ao trabalho (particularmente as respiratórias e as lesões por esforços repetitivos). Os setores de atividade econômica tratados foram: agricultura (com ênfase na questão dos agrotóxicos, máquinas agrícolas e florestais), pesca e mergulho, aquaviário, mineração, galvanoplastia, madeira e mobiliário, curtume e artefatos de couro, indústria da construção, industrialização do cacau, micro, pequenas e médias empresas, artesanato (lapidação de pedras ornamentais e produção de painéis de barro).

O desenvolvimento dessas ações envolveu parcerias com organismos nacionais e internacionais, universidades, entidades de classe nacionais e estrangeiras, agregando valor às iniciativas. Os conhecimentos produzidos foram amplamente divulgados por meio de publicações e apresentações em eventos. Muitos deles foram incorporados ao conteúdo dos cursos oferecidos, subsidiaram o Ministério Público em suas intervenções nos ambientes de trabalho ou fundamentaram a elaboração de novos dispositivos legais e normativos.

Foi grande, particularmente, o impulso dado no sentido de inserir no trabalho e no ensino rural tópicos de segurança e saúde. Os novos conhecimentos disponibilizados sobre fatores de risco à segurança e saúde nos diversos setores estudados, ao serem discutidos com os atores sociais envolvidos, levam ao aumento da consciência crítica da população sobre os problemas e estimulam a participação de empregadores e trabalhadores na implementação de novas políticas de gestão em SST no Brasil. Tudo isso é fruto também do aumento nas oportunidades de acesso a cursos de especialização, mestrado e doutorado oferecidos aos pesquisadores e tecnólogos da Fundacentro, trazendo como consequência significativo aumento na produção científica da instituição.

Considera-se excelente a repercussão das ações educativas realizadas. Foram perto de mil cursos e eventos promovidos, que atingiram quase 150 mil alunos, ligados a diversos ramos de atividade econômica. As campanhas feitas alcançaram um público de 15 milhões de pessoas, estimado por índices de audiência de programas veiculados por cadeias de rádio e televisão. Foi assim que se procurou difundir conhecimentos, debater questões sobre SST e melhorar a qualidade do desempenho técnico dos profissionais da área, promovendo a transformação da realidade acidentária brasileira e a crescente melhoria dos ambientes e condições de trabalho. O desenvolvimento dessas ações geralmente envolve parcerias feitas com organismos nacionais e internacionais, universidades, entidades de classe nacionais e estrangeiras, agregando valor às iniciativas. A partir de 2002, foi intensificado o uso de novas tecnologias de ensino, procurando alcançar um público cada vez mais numeroso e diversificado, por meio de teleconferências e cursos à distância. A disponibilização de conhecimentos técnico-científicos em SST, com a publicação de livros, manuais técnicos, revistas, encartes em jornais de grande circulação, produção de vídeos e outros materiais educativos tem sido fundamental para o aumento de uma cultura que privilegie a melhoria constante das condições e dos ambientes de trabalho. Foram centenas de títulos produzidos e milhões de exemplares distribuídos pelo DSST e pela Fundacentro, desenvolvendo uma política agressiva de difusão de informações em SST, atendendo ao Projeto 9 do PNRAFT, bem como aos critérios estabelecidos no âmbito de órgãos colegiados, como a comissão editorial da Fundacentro.

Como principais oportunidades abertas após a implantação do Programa **Trabalho Seguro e Saudável**, e em decorrência do desenvolvimento de suas ações, verifica-se que elas foram se ordenando, criando uma identidade própria e estabelecendo articulações entre si, consolidando-se em um processo de sistematização. Em outras palavras, considera-se que houve uma absorção institucional das ações que compõem o Programa. Seus executores passaram a reconhecer a importância de cada ação desenvolvida, assim como a importância do conjunto delas para a obtenção dos produtos que levam ao alcance dos índices dos indicadores previstos. O Programa criou condições para que as atividades do DSST e da Fundacentro, sem perder de vista suas atribuições específicas, se integrassem na busca de um objetivo comum: a redução das taxas de acidentes do trabalho.

Os laudos emitidos pela Fundacentro têm atendido às necessidades de diversos segmentos do público-alvo do Programa, destacando-se aqueles que subsidiam o Ministério Público na definição de Termos de Ajuste de Conduta, e aqueles que têm contribuído para orientar ações de órgãos ambientais e de saúde pública, em nível local ou regional, perante eventos de contaminação do meio ambiente por agentes químicos e físicos.

A análise de acidentes tem a potencialidade de gerar conhecimentos imprescindíveis para a prevenção. Para evitar a repetição de acidentes, é preciso expandir o universo do evento, buscando conhecer suas causas e fatores desencadeantes. A Fundacentro tem uma linha de estudos específica sobre investigação de acidentes, uma vez que, para isso, é necessário permanentemente desenvolver e aplicar novos métodos e técnicas. O DSST promoveu a capacitação do corpo de auditores fiscais do trabalho nessa área e vem incentivando a investigação dos acidentes ocorridos, visando criar condições para que todos eles, sem exceção, sejam investigados. O conhecimento acumulado por esta via possibilita que sejam realizadas ações mais efetivas de fiscalização, negociação e estabelecimento de parcerias, favorecendo a eliminação de conjuntos de eventos causadores de acidentes. Deve ser ressaltada a maior efetividade conseguida da auditoria fiscal com a investigação de acidentes recentes e com a comunicação ao Ministério Público dos fatores determinantes das ocorrências.

Pode ser apontada, ainda, como oportunidade real a execução dessas ações pelas Unidades Descentralizadas componentes do DSST – as Delegacias Regionais do Trabalho –, e da Fundacentro (centros regionais, estaduais e escritórios de representação), dando abrangência nacional ao programa, respeitando as diversidades locais e viabilizando as intervenções necessárias para combater os agravos à saúde dos trabalhadores e melhorar as condições dos ambientes de trabalho.

Durante o período de 2000 a 2002, o Programa **Trabalho Seguro e Saudável** vem cumprindo com seus propósitos. Atingiu média alta de metas físicas realizadas e obteve evolução satisfatória dos índices dos indicadores. Essa constatação permite inferir que as ações do programa têm tido impactos positivos sobre o público-alvo, pois o envolvimento e a participação dos segmentos sociais organizados representativos de empregadores e trabalhadores intensificaram-se neste período. Houve a implantação e implementação de comitês tripartites nacionais, regionais, estaduais e locais para diversas atividades econômicas (como indústria da construção, mineração, portos, rural, marítima, galvânicas) e áreas de conhecimento (como benzeno, silicose, ergonomia, erradicação do trabalho infantil e proteção do trabalhador adolescente). Essa participação nos comitês tem-se caracterizado por atitudes pró-ativas, como a implantação de

sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho no âmbito das organizações produtivas, com negociações acerca dos principais problemas evidenciados em cada atividade. Por essa via tem se indicado, com controle social, as soluções adequadas para a melhoria das condições de trabalho, inclusive com o estabelecimento de prazos determinados para seu cumprimento.

Esta prática das negociações tripartites no campo da segurança e saúde no trabalho, priorizadas na vigência do Programa **Trabalho Seguro e Saudável**, assegurou a sua importância no combate aos acidentes e determinou que a proposição de normas técnicas, que devem reger a política em segurança e saúde no trabalho, seja feita também de forma participativa. As ações de estudos e pesquisas e de capacitação de profissionais em segurança e saúde no trabalho, através da realização de eventos, cursos e produção de materiais educativos, vêm sendo executadas de acordo com as propostas surgidas no âmbito dos comitês. Os diagnósticos, estudos e pesquisas estão direcionados para a busca de dados necessários para intervenção nos ambientes de trabalho. Os processos educativos estão voltados para uma ação transformadora dos agentes sociais envolvidos neste processo. É assim que os conhecimentos técnicos e sociais em segurança e saúde no trabalho estão sendo atualizados e disponibilizados continuamente. Conseqüentemente, o público-alvo do Programa, concebido originalmente como clientela a ser alcançada, passa para a categoria de parceiros e colaboradores ativos, que contribuem significativamente para o alcance dos resultados obtidos.

Finalmente, espera-se para o próximo período que as discussões acumuladas sobre a definição de um novo modelo de atuação do Estado e da sociedade no campo da segurança e saúde atuem no sentido de se ampliar o alcance do universo de trabalhadores além dos atuais limites do mercado formal de emprego celetista. Também se deverá buscar o reforço do sistema tripartite, a definição de novas metodologias para aferição de resultados qualitativos e uma ampliação da participação da Fundacentro na produção científica.

---

### Concepção

No Brasil, são altos os índices de mortalidade e morbidade por acidentes e doenças decorrentes do trabalho. Este problema tem trazido danos irreparáveis à saúde dos trabalhadores e gerado custos sociais elevados para o Estado e a sociedade. Suas principais causas são as condições inadequadas encontradas nos ambientes de trabalho, algumas associadas à falta de acesso a informação já disponível, outras decorrentes das constantes transformações por que passam os setores produtivos.

Ao longo do tempo, a distribuição do problema se altera. Mas, a cada ano, a equipe executora do Programa analisa as estatísticas por setor de atividade econômica, por estado da Federação e por região geográfica, estabelece novas prioridades e redireciona as ações, de modo a intervir nos locais onde a incidência se mostra mais alta, mantendo a atenção voltada também, na medida das necessidades, para aqueles em que já se vinha fazendo intervenção, de modo a evitar reversão do quadro de melhoria antes obtido.

Apesar dos excelentes resultados alcançados, o programa necessita de alguns ajustes. Quanto ao seu objetivo atual, ele está adequado ao problema. Todavia, sugere-se que ele seja ampliado a partir de 2004 para incluir a introdução de melhorias das condições e dos ambientes de trabalho. Da mesma forma, sugere-se que, para o próximo PPA, o público-alvo venha a ser ampliado para incluir o trabalho informal e a regionalização seja atualizada com novas estratégias e instrumentos de intervenção para atendimento às necessidades regionais específicas identificadas.

Propõe-se para 2004 a criação de três novas ações: Auditoria Estratégica em SST, Inserção na Educação Formal da Temática Segurança e Saúde no Trabalho e Investigação dos Acidentes Fatais, além do desmembramento da ação Formação Continuada de Técnicos em Segurança e Saúde do Trabalhador, de modo a atender também os servidores da Fundacentro.

Propõe-se ainda, incorporar as metas físicas e financeiras da ação Pesquisa para Desenvolvimento de Sistemas, Métodos e Equipamentos de Proteção Individual e Coletiva do Trabalhador à ação Estudos e Pesquisas para Prevenção de Acidentes e Doenças do Trabalho; mudar a denominação da ação Serviços de Análise Laboratorial em Segurança e Saúde do Trabalhador para Serviços de Análise Laboratorial e de Avaliações Médicas em Segurança e Saúde do Trabalhador; acrescentar como produto dessa ação os ensaios de calibração de instrumentos, e para isso, é necessário o remanejamento de recursos atualmente alocados para estudos e pesquisas; redução da meta física da ação Inspeção dos Ambientes e Condições de Trabalho das atuais 160 mil para 120 mil, de modo a melhor direcionar os serviços para atender prioridades nacionais e regionais, de acordo com novos critérios de qualidade de inspeção, que lhe confere maior complexidade de execução.

Foi identificada também a necessidade de se agregar novos indicadores ao Programa, capazes de refletir a qualidade dos processos de geração dos produtos das ações, considerando também a nova parcela de público-alvo proposta.

O Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho e a Fundacentro, que executam o Programa **Trabalho Seguro e Saudável**, vêm procurando atuar na educação formal, inserindo no ensino fundamental conteúdos programáticos de segurança e saúde no trabalho, tendo inclusive preparado material específico sobre o tema, dirigido aos professores e alunos. Os parceiros têm avaliado positivamente essas ações, reconhecendo sua intenção de incluir temas de valorização social junto aos educandos, preparando-os para ingressarem futuramente no mercado de trabalho com uma visão ampliada sobre as questões de segurança e saúde no trabalho. No contexto atual, já se pode verificar algum impacto das discussões feitas nas escolas, que são refletidas no ambiente familiar dos alunos, dando curso a um processo de socialização de conhecimentos e idéias acerca do mundo do trabalho. No entanto, a qualificação de alunos das redes de ensino formal não está colocada como meta física no PPA 2000-2003, ainda que possa estar interferindo em seus resultados. Propõe-se, então, sua inclusão no próximo PPA, com ampliação de sua abrangência para todos os níveis de ensino – fundamental, médio e superior – e realce para o ensino profissionalizante.

Em relação aos aspectos da estratégia de implementação do Programa, considera-se que seria importante introduzir um plano de avaliação das ações executadas pelo DSST e pela Fundacentro, de conformidade com os instrumentos oficiais já desenvolvidos para o PPA, capaz de gerar ao longo de cada ano as informações pertinentes.

Quanto ao acompanhamento dos executores, o mesmo é realizado pelo DSST, sob a responsabilidade da Coordenação de Fiscalização, Programas e Projetos que assessora a gerência do Programa. Esse acompanhamento é feito nas diversas coordenações e nas Delegacias Regionais do Trabalho - DRT, seja em visitas *in loco* às DRTs, seja através do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho - SFIT, que monitora toda a ação fiscal.

Encontra-se em fase final de desenvolvimento, a ser implantado a partir de janeiro de 2003 nas DRTs, o Sistema de Planejamento e Acompanhamento de

Programas e Projetos, totalmente informatizado e compatível com os instrumentos formais exigidos pelo PPA.

A Fundacentro dispõe atualmente de um sistema de acompanhamento mensal de execução de suas ações. Para cada uma delas existem formulários próprios em que são fornecidas pelos executores informações detalhadas sobre os produtos obtidos. No âmbito da diretoria técnica, são feitas a análise criteriosa e a consolidação dos dados de execução, para lançamento no SigPlan. Semestral e anualmente, os executivos da sede e unidades descentralizadas da Fundacentro também preparam relatórios em que são destacados as transformações observadas junto ao público-alvo e o número de pessoas beneficiadas. Porém, tudo isso têm sido feito por meio de papel. Propõe-se a criação de um sistema informatizado, que inclua ainda mecanismos para planejamento e avaliação, com possibilidade de migrar os dados necessários para alimentar o SigPlan e disponibilizar informações ao público interessado no assunto pelo portal da Fundacentro.

Finalmente, os aspectos da estratégia de implementação que mais contribuíram para a obtenção dos principais resultados do Programa **Trabalho Seguro e Saudável** foram:

- plano de ação com metas, prazos e responsáveis definidos;
- forma de articulação com as parcerias e com as partes interessadas, priorizando o sistema tripartite paritário;
- forma de coordenação e acompanhamento dos executores por relatórios mensais, semestrais e anuais acerca das ações desenvolvidas, informando as metas físicas alcançadas e detalhando o processo de sua realização, os resultados alcançados e impactos de transformações observadas; e
- forma de participação de componentes do público-alvo, transformados em colaboradores e parceiros.

Essas estratégias representaram oportunidades de aperfeiçoamento na gestão dos projetos e atividades, com incorporação de novos valores na cultura institucional, possibilitada pela articulação feita no âmbito do PNRAFT.

---

## Implementação

O padrão da execução financeira do Programa no período 2000-2002 foi compatível com os recursos financeiros liberados. O orçamento sempre esteve em perfeita sintonia com o previsto no PPA, porém o limite financeiro estabelecido por decreto prejudicou a execução de algumas ações em função da descontinuidade de fluxo de recursos.

No entanto, em referência ao exercício de 2002, o cenário enfrentado apresentou restrições mais significativas. Os recursos para várias ações do DSST previstas no PPA foram insuficientes, além de não terem sido liberados conforme o planejado para o ano de 2002. As ações de Inspeção dos Ambientes e Condições de Trabalho estão sendo revisadas para que se amplie a qualidade das ações e projetos inovadores precisam ser implementados. No ano de 2002, muitas ações não puderam ser desencadeadas. É preciso que seja feita uma reavaliação das metas físicas e financeiras da ação.

O DSST pretendia também ampliar significativamente a ação de Formação Continuada de Técnicos em Segurança e Saúde no Trabalho, mas teve suas iniciativas limitadas pela falta de recursos financeiros. O DSST tem na capacitação dos seus servidores e do público externo uma das principais

iniciativas para reduzir a incidência dos acidentes de trabalho e precisa ampliar as metas físicas e financeiras para a ação. Quanto à ação de Modernização do Sistema de Informações sobre Segurança e Saúde no Trabalho, é urgente que se consiga a aquisição de equipamentos de informática para potencializar os resultados da ação de inspeção. Com o atual conjunto de bancos de dados, RAIS, Caged, GFIP, PNAD, entre outros, não é possível continuar com Auditores Fiscais do Trabalho que não acessam tais fontes durante a inspeção. Também nesta ação de Modernização é preciso ampliar significativamente o aporte de recursos de conhecimento, sobretudo em questões sobre as quais a disponibilidade bibliográfica ainda é restrita. Para isso, é preciso ampliar a contratação de serviços. Ainda com relação à ação de modernização, é mister relatar que recursos aprovados não foram liberados para a execução. Os já escassos recursos, foram também contingenciados. Quanto à ação de Normas Sobre Segurança e Saúde do Trabalhador, foi preciso, no ano de 2002, restringir as iniciativas em função dos valores orçados. A ação Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho também teve várias possibilidades restritas em função do orçamento. A realização de 28 campanhas com os recursos previstos fez com que seu âmbito e alcance fossem muito mais limitados do que o desejável.

Para as ações da Fundacentro os recursos foram suficientes, ficando as dificuldades encontradas por conta da necessidade de adequar a previsão de execução ao limite financeiro fixado mensalmente. Outra dificuldade encontrada foi a de falta de recursos para a infra-estrutura administrativa e de apoio.

Avaliando a implementação do Programa no exercício de 2002, os seguintes aspectos ainda devem ser destacados:

- Os recursos materiais foram inadequados para a implementação do Programa. A auditoria fiscal do trabalho precisa urgentemente se equipar para acessar bancos de dados durante a realização de suas ações de inspeção. São necessários equipamentos de computação individuais para tal fim. Os equipamentos computacionais da sede do DSST, das Delegacias Regionais do Trabalho e também das Subdelegacias precisam ser modernizados. É necessário reequipar os laboratórios científicos da Fundacentro. Auditórios e salas de aula precisam de equipamentos adequados às novas tecnologias de ensino e de mídia, inclusive para possibilitar a ampliação do processo de educação à distância. Algumas Delegacias Regionais do Trabalho e Subdelegacias precisam ampliar e modernizar sua frota de veículos automotivos.
- Em termos de infra-estrutura, apesar de alguns avanços efetivados no ano de 2002, ainda há necessidade de modernização de laboratórios e melhoria de instalações de auditórios, salas de aula, sistemas de ar-condicionado e de distribuição de energia elétrica na sede e em algumas unidades descentralizadas da Fundacentro. Algumas Delegacias Regionais do Trabalho e Subdelegacias também precisam de urgentes reformas de seus espaços físicos.
- A equipe gerencial do DSST é completamente insuficiente para o desenvolvimento das ações que lhe são afetas. Atualmente este trabalho é feito por dois auditores fiscais do trabalho lotados no DSST, por outros três com lotação temporária e por um gerente não-auditor, totalizando seis cargos para gerenciar as ações realizadas em todo o Brasil. Delegacias Regionais e Subdelegacias também estão com problemas de ocupação de cargos de gerenciamento, ou porque a remuneração da função é muito pequena ou porque os cargos de gerência estão com remuneração menor que a do servidor sem cargo de chefia. A Fundacentro tem problemas de carência e de má distribuição de quadros gerenciais, sobretudo na área administrativa.

O DSST e as Delegacias Regionais do Trabalho, incluindo as Subdelegacias, têm carência de auditores fiscais do trabalho. O último concurso realizado foi em 1998. Espera-se a contratação de duzentos novos auditores para que se possa fazer frente às necessidades. Os servidores administrativos são insuficientes. O quadro funcional da Fundacentro apresenta-se com número insuficiente de servidores. O corpo técnico e administrativo da entidade compreende um total de 284 servidores lotados em sua sede no Centro Técnico Nacional - CTN, instalado em São Paulo e em suas unidades descentralizadas, distribuídas pelo País em dez estados e no Distrito Federal.

Além da disponibilidade de recursos, a capacitação da equipe, também impacta na implementação do Programa. Nesse sentido, parte da equipe gerencial vinculada ao programa participou dos eventos de capacitação oferecidos pelo Ministério do Planejamento, que permitiram melhorar o entendimento das concepções que fundamentam as estratégias de execução do Programa. Entretanto, para aperfeiçoar o esforço de capacitação da equipe gerencial é necessário que:

- a própria composição dessa equipe seja mais bem definida, ampliada e institucionalizada;
- haja inserção de todos os membros da equipe no processo de capacitação;
- seja organizado um plano de capacitação a ser oferecido para as equipes gerenciais de todos os programas, incluindo cursos, encontros, reuniões técnicas, seminários etc., abordando conteúdos básicos e avançados em gestão por programa e possibilitando o intercâmbio de experiências entre as equipes.

O Programa **Trabalho Seguro e Saudável**, em execução pelo DSST e Fundacentro, e articulado através do PNRAFT, conta com parceiros efetivos que atuam de forma compartilhada para obter os produtos das ações planejadas. Em geral, são organismos de âmbito internacional e nacional, com ampla representatividade social e reconhecida competência técnica.

É digno de nota que os termos de cooperação técnica assinados com diversos parceiros vêm permitindo a qualificação e o aperfeiçoamento mútuo, o intercâmbio na produção de conhecimentos, bem como a aquisição de ferramentas dotadas de novas tecnologias, aplicáveis à nova configuração mundial do trabalho globalizado. Esta prática renova o fazer cotidiano, dando-lhe maior vigor técnico-científico, com uso de novos e mais adequados instrumentos, que resulta em maior diversidade e extensão das ações. O Programa conta com as seguintes instituições parceiras:

- Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, que realiza a avaliação da conformidade dos Equipamentos de Proteção Individual - EPI;
- Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, que ajuda a identificar indicadores que permitam avaliar o nível de segurança no trabalho nas concessionárias dos serviços de energia elétrica;
- Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, que desenvolve ações conjuntas no campo da segurança e saúde no trabalho;
- Serviço Social da Indústria/Departamento Nacional - SESI/DN, que desenvolve ações conjuntas no campo da Segurança e Saúde no Trabalho;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário/Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf, ajudando a levar temas de destaque, como os cuidados no uso de agrotóxicos, aos trabalhadores das pequenas propriedades rurais;

- Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - Confea propiciando formas de divulgação de serviços especializados em segurança e medicina do trabalho;
- Organização Internacional do Trabalho - OIT, que prima pela ratificação e cumprimento das convenções e das recomendações;
- Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, que prima pela adequação de normas técnicas;
- Federação Brasileira da Indústria da Construção, em cooperação técnica para desenvolver ações em SST;
- Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, atuando no desenvolvimento de ações conjuntas no campo da segurança e saúde no trabalho;
- Confederação Nacional da Indústria/Serviço Social da Indústria, que permite o alcance de 6.736.701 trabalhadores do setor da indústria e 2.415.566 da construção civil, para ações que incluem capacitação dos profissionais do SESI em cursos desenvolvidos;
- Confederação Nacional da Agricultura - CNA/Serviço Nacional de Formação Profissional Rural - Senar, que realiza o repasse de informações estratégicas aos produtores rurais;
- Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR, que atua no desenvolvimento de ações conjuntas no campo de segurança e saúde no trabalho, principalmente aquelas relacionadas ao setor da indústria da construção; e
- Ministério da Saúde, para promover a integração da rede dos agentes comunitários de saúde e equipes de saúde da família nas ações de combate ao trabalho infantil, às formas de trabalho degradante, à proteção do trabalhador adolescente e à prevenção de acidentes e doenças do trabalho.

Além das parcerias já existentes, são parcerias consideradas vantajosas, que ainda não puderam ser realizadas: Ministério da Defesa - Infraero - para estabelecer procedimentos conjuntos de segurança e saúde no abastecimento de aeronaves; e Agência Nacional do Petróleo - para estabelecer políticas e procedimentos conjuntos que visem à redução de acidentes e sua gravidade nas atividades do setor.

O Programa também abre espaço para a participação da sociedade, uma vez que as ações são executadas pelo quadro funcional do DSST e da Fundacentro do Ministério do Trabalho e Emprego e suas unidades descentralizadas, e em parceria com segmentos organizados da sociedade, especialmente aqueles que representam empregadores e trabalhadores. No âmbito da Fundacentro está instituído o conselho curador, com caráter tripartite e deliberativo.

Desde de 1996, vem sendo mantido o funcionamento da Comissão Tripartite Paritária Permanente - CTPP, que tem por objetivo deliberar sobre prioridades e acompanhar a construção e atualização das normas regulamentadoras. Outros canais participativos estão funcionando, tais como câmaras técnicas e comissões tripartites nacionais ou regionais, com atenção dirigida a determinados setores de atividade econômica ou temas, como construção civil, portos, mineração, setor rural, de transporte, benzeno, alimentação do trabalhador e prevenção de acidentes maiores. Todos eles obedecem às diretrizes traçadas pela CTPP, trabalhando na elaboração ou revisão de normas regulamentadoras, buscando acordos coletivos, desenvolvendo ações educativas, estudos e pesquisas, editando publicações, produzindo vídeos etc.



A participação social tem sido efetiva em nível central e regional, com envolvimento coletivo desde a concepção das ações, acompanhamento de sua execução e avaliação dos seus resultados. O compromisso do trabalho participativo tem propiciado maior visibilidade aos produtos das ações executadas.

A metodologia da regulamentação na área de segurança e saúde no trabalho está definida pela Portaria do MTE nº 393, de 1996, tendo como princípio básico a adoção do sistema tripartite paritário – Governo, trabalhadores e empregadores – e observando as seguintes etapas: definição de temas a serem discutidos; elaboração de texto técnico básico; publicação do texto básico no Diário Oficial da União; instalação do Grupo de Trabalho Tripartite - GTT; e aprovação e publicação da norma no Diário Oficial da União.

Cabe ao DSST instituir a Comissão Tripartite Paritária Permanente - CTPP, que define os temas a serem alvo de regulamentação, levando em conta resultados de pesquisas científicas e sugestões de sociedade. O texto técnico básico é elaborado por grupo técnico integrado por profissionais pertencentes à Fundacentro, entidades de direito público e de direito privado, ligadas à área objeto da regulamentação pretendida, ouvida a CTPP. Esse texto básico é publicado no Diário Oficial da União, para conhecimento, análise e sugestões da sociedade. Depois disso, o grupo de trabalho tripartite fica com a incumbência de analisar as sugestões recebidas e elaborar proposta de regulamentação do tema. Quando necessário, este grupo pode recomendar ao DSST a realização de audiências públicas, seminários, debates, conferências ou outros eventos, como forma de promover ampla participação da sociedade no processo. Essa metodologia tem-se mostrado extremamente bem-sucedida e deverá ser mantida nos próximos anos.

No que se refere à satisfação dos usuários do Programa, existem instrumentos de avaliação aplicados às ações de natureza educativa, cujo tratamento de dados demonstra que os seus objetivos estão sendo atingidos. Por meio desses instrumentos o público alcançado se manifesta satisfeito.

Em 2002, foram feitas tentativas de realizar uma pesquisa ampla para medir o grau de satisfação do usuário/beneficiário do Programa. Todavia, em decorrência dos contingenciamentos da execução orçamentária, não foi possível viabilizar a contratação dos serviços especializados, necessários para elaborar e aplicar a pesquisa, que deveria incluir instrumentos de consulta estruturada aos parceiros e aos visitantes do portal e *sites* do DSST e da Fundacentro na internet.