

Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Leonardo Assis Martins Júnior

**“SEM TRABALHO EU NÃO SOU NADA”: CAPACIDADES ESTATAIS NA  
POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA  
NACIONAL DE EMPREGO – SINE NAS UNIDADES FEDERATIVAS DO  
BRASIL, NO PERÍODO 2011-2018**

Belo Horizonte

2024

Leonardo Assis Martins Júnior

**“SEM TRABALHO EU NÃO SOU NADA”: CAPACIDADES ESTATAIS NA  
POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA  
NACIONAL DE EMPREGO – SINE NAS UNIDADES FEDERATIVAS DO  
BRASIL, NO PERÍODO 2011-2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Felipe Nunes do Santos

Área de concentração: Estado, Gestão e Políticas Públicas

Belo Horizonte

2024

320	Martins Júnior, Leonardo Assis.
M386s	“Sem trabalho eu não sou nada”: capacidades estatais na política pública de trabalho [manuscrito] : uma análise do Sistema Nacional de Emprego – SINE nas unidades federativas do brasil, no período 2011-2018 / Leonardo Assis Martins Júnior. - 2024.
2024	114 f.
	Orientador: Felipe Nunes do Santos.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1.Ciência política – Teses. 2. Federalismo -Teses. 3.Trabalho - Teses. 4. Emprego - Teses. I. Santos, Felipe Nunes do. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

**ATA**

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

**ATA 13ª/2024 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO LEONARDO ASSIS MARTINS JUNIOR**

Realizou-se, no dia 25 de junho de 2024, às 17:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada "SEM TRABALHO EU NÃO SOU NADA": CAPACIDADES ESTATAIS NA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO – SINE NAS UNIDADES FEDERATIVAS DO BRASIL, NO PERÍODO 2011-2018", elaborada e apresentada por LEONARDO ASSIS MARTINS JUNIOR - número de registro 2022653909, graduado no curso de GESTÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Felipe Nunes dos Santos - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Jorge Alexandre Barbosa Neves (DSO/UFMG), Prof. Sandro Pereira Silva (IPEA). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 25 de junho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Nunes dos Santos, Professor do Magistério Superior**, em 25/06/2024, às 17:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Alexandre Barbosa Neves, Professor do Magistério Superior**, em 25/06/2024, às 17:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Pereira Silva, Usuário Externo**, em 23/07/2024, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3311613** e o código CRC **C8882431**.

Referência: Processo nº 23072.232653/2024-93

SEI nº 3311613

## AGRADECIMENTOS

O mestrado, em especial a dissertação, foi um dos grandes desafios pessoais da minha vida. Foi um traçado longo em um momento de transição pessoal. Recordo-me logo que entrei na pós-graduação de ter dito que ficaria no mesmo emprego até a conclusão da minha dissertação. Mas como Ritchie diz em sua música: “A Vida Tem Dessas Coisas”, e o momento que seria de estabilidade profissional foi justamente o contrário: troquei não só 01 (uma), mas sim 03 (três) vezes de emprego. Felizmente todas por opção minha, mas que de certa forma exigiu de mim muita resiliência e resistência.

Assim, inicio meus agradecimentos: primeiramente ao meu alicerce mais forte, a minha família. Agradeço aos meus pais, Ana Flávia e Leonardo, a minha irmã, Camilla e aos meus avós, Zi e Terezinha, por serem o meu maior combustível. Sem eles, não estaria aqui na pós-graduação de uma renomada instituição, fazendo hoje, esses agradecimentos. Dedico também este trabalho a minha avó, Maury, que não mediria esforços para me ver aqui hoje, se não fosse um detalhe, seu encontro com Deus.

Agradeço também aos meus cachorros, por que não? “Quando precisava de uma mão, achei as suas patas”. O carinho deles foi reconciliador para minha alma e até fonte de inspiração.

Agradeço ao meu orientador e professor Felipe Nunes, que foi um dos meus maiores incentivadores para que, hoje, eu estivesse no mestrado em Ciência Política.

Agradeço a toda equipe do Curadoria Pública e do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais (CIAPSoc), que foram projetos do qual participei ativamente e que contribuíram no desenvolvimento da minha dissertação.

Agradeço ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política e a Universidade Federal de Minas Gerais, por todo suporte, estrutura e atenção dada. Saio da instituição não somente com um diploma, mas sim com ensinamentos para a vida.

Agradeço aos professores Jorge Alexandre e Sandro Pereira, que aceitaram gentilmente em participarem da minha banca de defesa.

Agradeço também aos meus amigos pessoais, aos meus colegas de mestrado e a cada um dos meus colegas de trabalho da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, da Secretaria de Planejamento e Gestão, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e da Rede Cidadã.

E, por fim, um agradecimento especial, a Mariana Costa, que me deu todo os tipos de incentivo e apoio durante o processo de desenvolvimento da minha escrita. Muito obrigado por acreditar em mim.

Agradeço a todos aqueles que torceram e acreditaram que eu era capaz.

*“Aqueles que passam por nós não vão sós. Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós” O Pequeno Príncipe*

*“Then they expect you to pick a career*

*When you can't really function, you're so full of  
fear*

*A working class hero is something to be*

*A working class hero is something to be”*

*John Lennon*

## RESUMO

O trabalho trata das dimensões de capacidades estatais no âmbito da política de trabalho e geração de renda, com foco na capacidade infraestrutural e orçamentária do Sistema Nacional de Emprego (Sine). A discussão perpassa por 02 (dois) momentos: primeiro, é feita uma revisão bibliográfica e teórica dos conceitos que regem a política de trabalho e como se dá o funcionamento da política. Essa explanação é fulcral visto que existem poucos trabalhos acadêmicos que abordam especificamente a conjuntura da política do Sine, de forma a auxiliar a compreensão sobre esse fenômeno. No segundo momento é feita uma discussão teórica em torno do federalismo, da capacidade estatal e dos mecanismos adotados pelo governo nacional para induzir e coordenar a atuação dos entes subnacionais. Feita essa explanação, analisa-se as Unidades Federativas através da metodologia *Data Envelopment Analysis (DEA)*, ou Análise por Envoltória de Dados, para avaliar o desempenho das Unidades Federativas frente ao Sine no período 2011-2018, e da variável criada “Eficiência na Colocação do Sine (ECS)”, que permite criar análises comparativas entre os estados frente ao desempenho obtido na política de intermediação de mão de obra. Serão utilizados os *frameworks* propostos por Martins Júnior (2023), por Wu *et al.* (2015) e por Ramesh *et al.* (2016). As bases analisadas advêm dos dados extraídos no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra (BG-IMO).

Palavras-chave: capacidades estatais, federalismo, política de trabalho, política de emprego, intermediação de mão de obra

## **ABSTRACT**

The work addresses the dimensions of state capacities within the scope of labor and income generation policies, focusing on the infrastructural and budgetary capacity of the National Employment System (Sine). The discussion unfolds in two main parts: first, a bibliographic and theoretical review of the concepts governing labor policy and its functioning is presented. This explanation is crucial given the scarcity of academic works specifically addressing the context of Sine's policy, thereby aiding in the understanding of this phenomenon. In the second part, a theoretical discussion on federalism, state capacity, and the mechanisms adopted by the national government to induce and coordinate the actions of subnational entities is conducted. Following this explanation, the federative units are analyzed using the Data Envelopment Analysis (DEA) methodology to evaluate their performance in relation to Sine during the period from 2011 to 2018, along with the created variable "Sine Placement Efficiency (ECS)," which allows for comparative analyses between states regarding their performance in labor intermediation policy. The frameworks proposed by Martins Júnior (2023), Wu et al. (2015), and Ramesh et al. (2016) will be used. The analyzed data is sourced from the General Register of Employed and Unemployed (Caged) and the Labor Intermediation Management Base (BG-IMO).

**Keywords:** state capacities, federalism, labor policy, employment policy, labor intermediation

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Definições conceituais de Trabalho e Emprego .....	20
Quadro 2 As duas dimensões de poder, para Mann .....	22
Quadro 3 Dimensões das capacidades na análise de políticas públicas .....	70
Quadro 4 Dimensões das capacidades na análise da política do Sine .....	106
Gráfico 1 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Norte, no período 2011 a 2018 .....	85
Gráfico 2 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Nordeste, no período 2011 a 2018 .....	88
Gráfico 3 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Centro-Oeste, no período 2011 a 2018 .....	91
Gráfico 4 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Centro-Oeste, no período 2011 a 2018 .....	93
Gráfico 5 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Sul, no período 2011 a 2018 .....	95
Equação 01: Déficit infraestrutural de unidades do Sine .....	67
Equação 02: Índice de Atendimento da Política .....	67
Equação 03: Desenvolvimento da variável <i>target</i> .....	68
Equação 04: Variável de Eficiência da Colocação do Sine (ECS) .....	102
Equação 05: Aplicação do DEA CRS na política do Sine .....	105

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise da Distribuição da Infraestrutura da Política de Trabalho (Nº de Postos de Atendimento do Sine) por Cobertura, com Percentual de Municípios Atendidos por Região .....	53
Tabela 2 - Déficit da Distribuição da Infraestrutura da Política de Trabalho (Nº de Postos de Atendimento do Sine) por Região .....	55
Tabela 3 – Análise e déficit da Distribuição da Infraestrutura da Política de Trabalho (Nº de Postos de Atendimento do Sine) por Cobertura, com Percentual de Municípios Atendidos por Unidade Federativa .....	57
Tabela 4 – Distribuição da infraestrutura da política de trabalho e demografia populacional, por região .....	61
Tabela 5 – Distribuição da infraestrutura da política de trabalho e demografia populacional, por unidade federativa .....	63
Tabela 6 – Eficiência na Colocação do Sine, por Unidade Federativa, no período 2011-2018 .....	75
Tabela 7 – Eficiência na Colocação do Sine, por região do país, no período 2011-2018 .....	77
Tabela 8 - Produto Interno Bruto (PIB) no período 2011-2018, por Unidade Federativa .....	78
Tabela 9 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no período 2011-2018, por Unidade Federativa .....	80
Tabela 10 – Gasto Social e Investimento per capita no período 2011-2018, por Unidade Federativa .....	82
Tabela 11 – Gasto Social e Investimento per capita no período 2011-2018, por Região .....	82
Tabela 12 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Norte, no período 2011 a 2018 .....	85
Tabela 13 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Nordeste, no período 2011 a 2018 .....	88
Tabela 14 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Centro-Oeste, no período 2011 a 2018 .....	91
Tabela 15 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Centro-Oeste, no período 2011 a 2018 .....	93

Tabela 16 Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Sul, no período 2011 a 2018 .....	95
Tabela 17 – DEA CRS na Região Norte, no período 2011 a 2018 .....	98
Tabela 18 – DEA CRS na Região Nordeste, no período 2011 a 2018 .....	98
Tabela 19 – DEA CRS na Região Centro-oeste, no período 2011 a 2018 .....	99
Tabela 20 – DEA CRS na Região Sudeste, no período 2011 a 2018 .....	100
Tabela 21 – DEA CRS na Região Sul, no período 2011 a 2018 .....	100

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BG-IMO -	Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra
BNR –	Burocratas do nível de rua
Caged –	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEF –	Caixa Econômica Federal
CLT –	Consolidação das Leis de Trabalho
CNT –	Conselho Nacional do Trabalho
Codefat -	Conselho Deliberativo de Fundo ao Amparo ao Trabalhador
CRS –	Retornos Constantes de Escala
DEA –	<i>Data Envelopment Analysis</i>
DMU –	<i>Decison Making Units</i>
DNT –	Departamento Nacional do Trabalho
ECS –	Eficiência na Colocação do Sine
FAD –	Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT –	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS –	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV –	Fundação Getúlio Vargas
IAP –	Índice de Atendimento da Política
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH –	Índice de Desenvolvimento Humano
IMO –	Intermediação de mão de obra
MEC –	Ministério da Educação
MTE -	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT –	Organização Internacional do Trabalho

PCD –	Pessoas com Deficiência
PE –	Políticas de Emprego
PIB –	Produto Interno Bruto
Pnad –	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PMDB -	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
POF -	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PSDB -	Partido da Social Democracia Brasileira
Pronatec -	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SD –	Seguro Desemprego
Sebrae -	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Senac -	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai -	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Sesi -	Serviço Social da Indústria
Sigae -	Sistema Gestão do Programa de Ações de Emprego
Sine -	Sistema Nacional de Emprego
SPE –	Serviço Público de Emprego
SRTE -	Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego
SSDI -	Social Security Disability Insurance

## SUMÁRIO

1 Introdução .....	17
2 - A trajetória da política de trabalho, emprego e geração de renda .....	19
2.1 A definição conceitual da Política de trabalho .....	20
2.1.1 Políticas ativas de trabalho .....	23
2.1.2 Políticas passivas de trabalho .....	25
2.2 Políticas de trabalho internacionais .....	27
2.3 Políticas de trabalho no Brasil .....	30
2.4 Política do Sine e seu surgimento .....	32
2.4.1 Intermediação de mão de obra .....	39
3 – Capacidades estatais e suas dimensões no âmbito da política de trabalho .....	42
3.1 A definição conceitual de capacidade estatal: uma síntese do debate .....	42
3.1.1 Capacidade Burocrática, sua trajetória e o sustentáculo da ação Estatal .....	45
3.2 Federalismo: Fundamentos teóricos e relevância na análise de políticas públicas .....	46
3.3 O Papel do Poder Infraestrutural na Formação das Nações Modernas .....	49
3.4 Capacidade infraestrutural da política de trabalho .....	51
3.4.1 Metodologia utilizada .....	66
3.4.2 Resultados e Discussão .....	68
4 – Explorando as Dimensões da Capacidade Estatal nas Políticas de Trabalho .....	69
4.1 Framework de Capacidades Estatais: Avaliação e Desenvolvimento .....	70
4.2 Ecos da Pesquisa: Análise dos Resultados Obtidos .....	75
4.2.1 Eficiência na Colocação do Sine .....	75
4.2.2 Análise Estratégica da Eficiência do Sine através da Metodologia de Envoltória de Dados: Perspectivas e Implicações .....	78

4.2.3 Avaliação de Desempenho da política pública de trabalho com a Eficiência na Colocação do Sine .....	83
4.2.4 Resultados da política pública de trabalho com Envoltória de dados: Teoria e Prática .....	97
4.3 Metodologia utilizada .....	101
4.3.1 Eficiência na Colocação do Sine – ECS .....	101
4.3.2 Coleta de Dados Socioeconômicos: Métodos e Procedimentos .....	102
4.3.3. Análise por Envoltória de dados – DEA .....	104
4.3.4 Resultados e Discussão .....	105
Conclusão .....	107
Referências.....	109

## 1 INTRODUÇÃO

Estudar a política pública de trabalho é essencial para entendermos o mercado de trabalho e suas várias dimensões, sobretudo diante do contexto de instabilidade e de recessão econômica vivida no país e no mundo, com altas no desemprego na e informalidade. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), indicam que a Taxa de Desemprego no trimestre de agosto a outubro do último ano alcançou no país 8,3%, totalizando em números absolutos, 09 milhões de desempregados.

Dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) solidificam essa informações, evidenciando que uma parcela considerável da população está desempregada em situação de extrema pobreza. É o que revela o Mapa da Pobreza, que aponta que 29,6% dos brasileiros têm renda familiar inferior a R\$497,00 mensais, situação que atinge, aproximadamente 62,9 milhões de brasileiros (FGV Social, 2021). Estatísticas desse porte destacam a importância do debate acerca da nossa principal política pública de trabalho, a saber, o Sistema Nacional de Emprego (Sine), que vem obtendo resultados inexpressivos nos últimos anos (Martins Júnior, 2022).

Dessa forma, o problema que orienta o trabalho em tela e ao qual busca se responder ao longo do estudo, decorre do seguinte questionamento: Quais são os elementos essenciais para alcançar resultados que sejam considerados positivos pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine)?

Diante dessa pergunta, o presente trabalho tem como objetivo central analisar a capacidade estatal da política de trabalho no âmbito dos governos subnacionais e quais os resultados obtidos frente às diretrizes colocadas pelo governo federal. Existe uma série de objetivos específicos conforme listado abaixo:

- i. Analisar a capacidade estatal e suas dimensões da política do Sine;
- ii. Levantar a infraestrutura dos postos físicos de atendimento por região e determinar se esses aparatos são adequados;
- iii. Realizar o levantamento do gasto social e do investimento per capita por unidade federativa e se esses são suficientes;

Com base na revisão da literatura, este projeto construiu 02 (duas) hipóteses principais com o escopo de responder o problema formulado, quais sejam:

- i. Os problemas da capacidade infraestrutural perpassam pela falta de postos físicos de atendimento;
- ii. para que o Sistema Nacional de Emprego (Sine) alcance resultado mais eficazes na inserção de trabalhadores no mercado laboral, é necessário a configuração de um ambiente econômico e social robusto, caracterizado por um alto Produto Interno Bruto (PIB), por um elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por um investimento per capita significativo e gasto social adequado. Esses fatores, atuando de forma interdependente, criam um ecossistema favorável para a empregabilidade e funcionamento da política do Sine.

Ademais, pretende-se dar profundidade ao debate referente a uma política pública de extrema relevância. Espera-se, ainda, que os achados e todo desenvolvimento sejam de extrema relevância para burocratas de alto, médio e baixo escalão, contribuindo, assim, para uma execução mais assertiva e direcionada da política.

Dessa maneira, para além da Introdução, o trabalho está organizado em quatro capítulos ligados diretamente aos objetivos específicos da presente pesquisa e que, ao serem tratados, irão auxiliar na abordagem do objetivo geral apresentado. No segundo capítulo é realizada uma abordagem estrutural acerca do funcionamento da política do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Tal capítulo é de suma importância para compreensão do fenômeno abordado, visto que o mesmo ainda é pouco discutido e explorado no ambiente acadêmico. Nele, revisita-se toda a trajetória da política de trabalho, desde as diferenças conceituais entre “trabalho” e “emprego” e as políticas ativas e passivas de emprego, até as discussões sobre políticas de trabalho em níveis nacional e internacional. Feita toda a explanação teórica que rege as políticas de trabalho, aprofunda-se especificamente na política do Sine e dos seus eixos centrais: i. intermediação de mão de obra (IMO); ii. Qualificação Profissional; iii. Seguro-Desemprego. Findado esse conteúdo, dedica-se a estudar na sequência algumas dimensões da capacidade estatal que nos ajudarão a entender os resultados obtidos pela política aqui explorada.

O terceiro capítulo trata de uma síntese do debate sobre a capacidade estatal e, sua aplicação no âmbito da política pública de trabalho. É desenvolvida uma discussão que abrange, desde os elementos gerais da capacidade estatal, na perspectiva pluralista e comportamentalista,

até a definição conceitual na conjectura das políticas públicas modernas. Ademais, são explorados o arcabouço teórico do federalismo e seus fundamentos. Depois, mobiliza-se a capacidade infraestrutural, nos termos de Mann (1986), e realiza-se um levantamento das condições estruturais da política do Sine nas Unidades Federativas. Na oportunidade, foi realizado um levantamento da distribuição de unidades do Sine por estado e região, analisando a cobertura, a quantidade de unidades e o déficit infraestrutural, sob a lente demográfica populacional e pela quantidade de municípios existentes no território. Esses achados, serão essenciais para o teste da primeira hipótese desenhada neste estudo.

Por fim, o quarto e último capítulo foca na análise da capacidade estatal da política do Sine, baseada no quadro de Wu *et al* (2015) e nas definições conceituais de Ramesh *et al.* (2016). O capítulo também inclui uma análise quantitativa da política nas Unidades Federativas de 2011 a 2018. Para isso, foi desenvolvido a variável “Eficiência na Colocação do Sine” (ECS), que permite ranquear e comparar o desempenho dos estados frente a política de trabalho. Feita essa análise, utiliza-se a metodologia da Análise por Envoltória de Dados (DEA), para avaliar a eficiência multidimensional das unidades de decisão (DMUs), considerando sobretudo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Produto Interno Bruto (PIB), o Gasto Social e o Investimento Per Capita. Tais achados permitirão, assim, que possamos responder a segunda hipótese levantada pela pesquisa.

Ao longo do percurso, serão analisados os resultados da política do Sine no período de 2011 a 2018. Essa escolha é justificada por dois fatores: i. Em 2011 surge o Sistema “Mais Emprego”, que sistematiza os resultados operacionais do Sine; ii. em 2019, a base do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), também central nesse estudo, é descontinuada e substituída pelo “Novo Caged”. Essa mudança inviabiliza a consideração dos dados a partir de 2019.

## **2 - A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE TRABALHO**

No presente capítulo espera-se trabalhar a trajetória da política de trabalho e geração de renda, além de trazer um panorama recente da política do Sine e sua forma de organização. Esta organização nos permitirá entender, os conceitos essenciais mobilizados que sustentam nossa teoria e de que formam dialogam com o objeto do trabalho, para que assim, possamos medir os efeitos da política do Sistema Nacional de Emprego (Sine). O presente capítulo abordará desde a definição conceitual da política de emprego no contexto internacional e nacional, até o

desenho da política do Sine e suas 03 (três) frentes de atuação: intermediação de mão de obra (IMO), qualificação profissional e Seguro-Desemprego (SD).

## 2.1 A definição conceitual de política de trabalho, emprego e geração de renda

O debate relacionado a política de emprego é antigo e tem evoluído ao longo da história, a partir da influência direta de fatores oriundos de mudanças de caráter social, econômico e tecnológico. Assim, antes de contextualizarmos o surgimento e desenvolvimento da política de emprego em âmbito internacional e nacional, julga-se necessário desenvolver, primeiramente, o conceito de política emprego, tendo em vista que este possui definições variadas e não consensuais e, também, traçar as diferenças existentes entre os termos “emprego” e “trabalho”. Nesse sentido, o próximo esforço consiste, justamente, em apresentar as principais definições e quais serão as norteadoras do conceito de emprego.

Por partes, entende-se “trabalho” como uma atividade humana que transforma a natureza para satisfazer suas necessidades (Marx, 1867). Podendo envolver atividades remuneradas ou não, inseridas de diferentes formas e contextos. O “emprego”, por sua vez, é entendido a partir da ideia de relações formais entre o contratante e o contratado. Cria-se então uma relação de necessidade, na qual todo emprego envolve algum tipo de trabalho. Em contrapartida, o oposto não pode ser afirmado.

Ao longo do trabalho os dois termos vão, constantemente, dialogar entre si, visto que existe uma relação direta entre eles, fazendo-se necessário, portanto, traçar suas diferenças. Dessa forma, o quadro 01 ajusta ilustrar as principais diferenças entre as terminologias.

Quadro 1: Definições conceituais de Trabalho e Emprego

Trabalho	Emprego
Atividades remuneradas ou não	Atividades remuneradas
Envolve esforço físico e mental	Envolve uma relação de contrato
Produção de bens, serviços e atividades	Relação “empregador” x “empregado”
Pode existir mesmo sem emprego	Existe sempre na presença de trabalho

Fonte: Marx (1867)

Elaboração do autor (2024)

Antes de adentrarmos, precisamente, na definição do que é uma política de emprego, é necessário perpassar por aspectos sociológicos de trabalho que, ainda que não discutam propriamente a definição conceitual de emprego, tratam questões relevantes na relação de

“empregador x empregado”, assim como questões relacionadas às condições de trabalho, que ajudaram a moldar o pensamento ocidental sobre o tema. Esse levantamento ajuda na compreensão de como se dão as relações de trabalho, para que posteriormente possamos definir a terminologia ora trabalhada.

Assim, ressalta-se o trabalho como fonte de riqueza (Smith, 1776), ao mesmo tempo que são evidenciadas à exploração da mão de obra e precárias condições de trabalho nas sociedades modernas (Marx, 1867). Uma outra corrente importante trata o trabalho como garantidor da ordem social (Durkheim, 1893). Além dos pensadores clássicos da sociologia, destaca-se os impactos emocionais do trabalho nos tempos modernos (Sennett, 1988), assim como as instabilidades enfrentadas pelos trabalhadores na economia contemporânea. O chamado trabalho precariado, marcado por insegurança, ausência de benefícios e baixos salários (Standing, 2011).

Findada essa breve explanação sociológica das relações de trabalho, aprofunda-se na definição conceitual de emprego. Vale destacar a opção pelo trabalho com autores, em sua maioria, brasileiros, considerando que as relações de trabalho variam de acordo com o tempo e o espaço, de forma que as definições traçadas por esses autores dialogam melhor com a realidade na qual se insere a política de trabalho do Sine.

As definições para que servem as políticas de emprego (PE) são variadas e não são consensuais, além de apresentarem vieses diferentes, conforme se observa no Quadro 02. De acordo com Gailbraith (1983), as PE consistem em como os mecanismos operados pelo governo que buscam minimizar as flutuações econômicas e garantir o pleno emprego<sup>1</sup>. Machado e Neto (2011), assim como Radzinski (2008), definem a política de emprego como a medida responsável no combate ao desemprego. Pochmann (1998) define a PE como aquela que busca reduzir os desajustes nos rendimentos e nas ocupações além de atuar nas relações de trabalho e na qualificação profissional, contrapondo a definição de Ramos (2003), que descarta as políticas legais e públicas que regulam o mercado de trabalho. Carvalho (2012), por sua vez, define a PE como um conjunto de mecanismos utilizados, a fim de garantir um mercado de trabalho organizado e civilizado, que respeite a capacidade dos trabalhadores e que os remunere

---

<sup>1</sup> Pleno emprego é o cenário em que o nível de desemprego é baixo, próximo de zero, em que toda as pessoas que querem trabalhar conseguem se inserir ou reinserir no mercado (Keynes, 1936). No Brasil estima-se que se vive o pleno emprego existe quando se tem taxas de desemprego entre 3% a 5%.

apropriadamente de acordo com a função exercida. Nota-se conforme mencionado, uma variedade conceitual sobre o termo política de emprego.

Após a revisão bibliográfica, propõe-se uma definição mais ampla que a dos autores citados, ancorada em Radzinski e Pochmann, mas também, em consonância com as diretrizes propostas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Assim, as Políticas de Emprego dizem respeito a todas as políticas e estratégias realizadas pelo Estado que tenham como objetivo a promoção do pleno emprego, da estabilidade econômica e da justiça social<sup>2</sup>. Ou seja, considera-se todos os mecanismos desenvolvidos para a proteção social do trabalhador e do empregador, bem como as regulamentações trabalhistas que visam garantir condições dignas de trabalho e oportunidades mais equitativas nesse contexto.

Quadro 2: Definições conceituais de Políticas de Emprego

Autor(es)	Viés	Definição
Gailbraith (1983)	Econômico	Políticas que garantam o pleno emprego
Radzinski (2008)		Políticas que combatam o desemprego
Machado e Neto (2011)		
Ramos (2003)	Social	Políticas voltadas para o desajuste nos rendimentos
Carvalho (2012)		Políticas voltadas para o bem-estar do trabalhador
Pochmann (1998)	Econômico + Social	Políticas de qualificação profissional e de regulação do mercado
Martins Júnior (2024)		Políticas que garantam o pleno emprego, combatam o desemprego e promovam a justiça social.

Fonte: Gailbraith (1983), Radzinski (2008), Machado e Neto (2011), Ramos (2003), Carvalho (2012), Pochmann (1998), Martins Júnior (2024).

Elaboração do autor (2024)

<sup>2</sup> Justiça Social nos termos de Rawls (1993) e Sen (1999), com enfoque sobretudo nas pessoas em situação de vulnerabilidade social.

### 2.1.1 Políticas Ativas de Trabalho

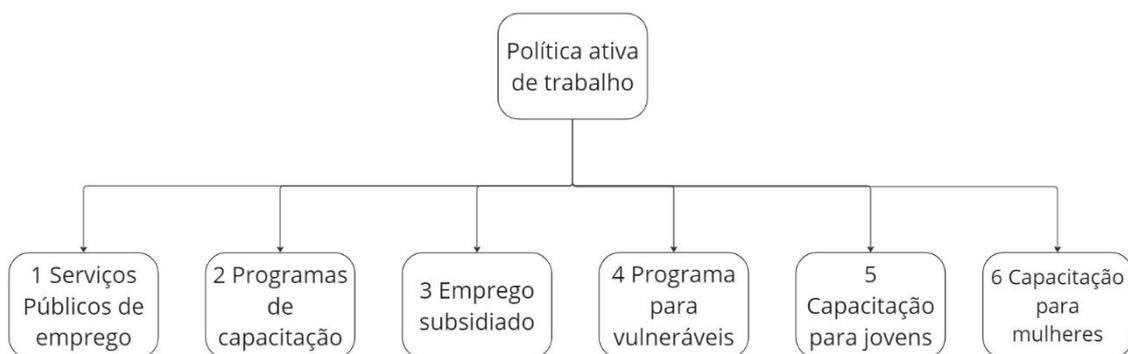
Na literatura acadêmica, a política ativa de trabalho, é um conceito que varia no tempo e no espaço. Dessa forma, foram revisitadas importantes definições necessárias a esse debate. Santos (2016) define a política ativa trabalho como um conjunto de ações e medidas como objeto central no incremento das oportunidades de emprego. Tal mecanismo visa auxiliar a entrada do trabalhador no mercado, permitindo sua inserção, reinserção e qualificação profissional.

Cacciamali (2005), por sua vez, define a política ativa de trabalho como aquela que têm diminuído os mecanismos concentradores do mercado de trabalho e/ou sua eficiência alocativa. Para Machado e Neto (2011), ela é a responsável por melhorar o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho. Santos (2016) traz maior robustez a definição de Machado e Neto, tipificando a política ativa de trabalho como um conjunto de programas, ações e medidas de natureza pública ou privada que têm por objetivo incrementar as ofertas de oportunidades de emprego, renda, formação profissional e os direitos trabalhistas.

Dada a complexidade da política do Sine, conforme mostra Fluxograma 01, referente aos eixos existentes da política ativa de trabalho, optou-se pela definição proposta por Santos, tendo em vista que esta é uma definição mais ampla e condizente ao cenário brasileiro.

Para demonstrar o universo das políticas ativas de emprego, nos ancoramos no quadro utilizado por Machado e Neto (2011), esse, inspirado na classificação proposta por Cahuc e Zylberberg (2004), em que foram delimitadas frentes da política ativa de trabalho. Como ilustrado no Fluxograma I, foram feitas adaptações considerando as singularidades do mercado de trabalho brasileiro.

Fluxograma 1 – Eixos da política ativa de trabalho



Fonte: elaboração do autor a partir de Cahuc e Zylberberg (2004).

De acordo com Fluxograma I, temos o Eixo 1, denominado “Serviços Públicos de Emprego”, que, na realidade brasileira, remete a política do Sine, que tem como competência assistir o trabalhador e o empregador no mercado de trabalho. Ademais, cabe ao Sine realizar eventos que promovam a empregabilidade em uma cidade/região e produzir estudos e dados estatísticos sobre o mercado de trabalho. Este eixo é o tema central do presente trabalho.

O Eixo de “Programas de Capacitação” remete a oferta de cursos e qualificações para trabalhadores, estejam eles desempregados ou não. Nos debates internacionais liderados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), os programas de capacitação figuram como direitos fundamentais para a garantia do “trabalho decente”, que são trabalhos com remunerações adequadas e, que permitem e garantem uma vida digna (OIT, 1999). No Brasil, destaca-se o chamado Sistema S, composto por entidades como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Serviço Social da Indústria (Sesi), que desempenham um papel crucial na qualificação profissional dos trabalhadores, assim como no desenvolvimento econômico regional.

O Eixo 3, que corresponde ao “Emprego Subsidiado” remete aos incentivos do governo junto às empresas privadas, para que essas capacitem e/ou contratem trabalhadores específicos ou em determinados contextos. Esses incentivos podem ser por exemplo subsídios salariais (cobertura de parte do salário), isenções fiscais e créditos tributários. É uma estratégia utilizada sobretudo em momentos de desaceleração da economia e de aumento nas taxas de desemprego.

O Eixo seguinte trata dos chamados “Programa para vulneráveis” que dizem respeito ao programa de inserção e reinserção de trabalhadores mais vulneráveis no mercado de trabalho. É um eixo extremamente latente no país, haja vista que 63,8% da população brasileira possui algum grau de vulnerabilidade, segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF, 2018). Dessarte são desenvolvidas políticas públicas específicas para o grupo, desde a realização de postos de trabalhos exclusivos para determinados grupos vulneráveis, até a oferta de cursos de qualificação profissional.

O Eixo “capacitação para Jovens” visa atender a necessidade dos jovens (entre 15 e 29 anos) na entrada no mercado de trabalho, principalmente no que diz respeito ao primeiro emprego. No Brasil, existe um conjunto de medidas feitas pelo governo federal e estadual para esse público. Destaca-se, mormente o Programa “Jovem Aprendiz”, instituído pelo Decreto-Lei

nº 5.998/2005<sup>3</sup>, que regulamenta a contratação de jovens aprendizes nas empresas, e o “ProJovem”, instituído em 2005 pela Lei nº 11.129<sup>4</sup>, que visa promover a inclusão social e a qualificação de jovens entre 18 e 24 anos que não concluíram o ensino fundamental.

Por fim, considerando o contexto brasileiro, optou-se por desenhar um novo eixo, este referente à “Capacitação de Mulheres”, posto que as mulheres recebem 21% menos que os homens, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022) e que o desemprego também as afeta mais, onde a taxa de desocupação é de 14,1% enquanto que a dos homens é de apenas 9,6%, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, 2022).

Nesse sentido, cumpre salientar que é cada vez mais recorrente a criação e a aplicação de políticas voltadas para a empregabilidade das mulheres, principalmente aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, que enfrentam algum tipo de dificuldades financeira e/ou são vítimas de violência doméstica. Em um país onde, em 2022, mais de 18 milhões de mulheres foram alvo de violência dentro de suas próprias casas, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2022)<sup>5</sup>, faz-se necessário direcionar uma maior atenção a empregabilidade desse público, como forma de empoderamento econômico feminino na redução da vulnerabilidade e de abusos domésticos. Destacam-se como políticas ativas deste eixo, o “Programa Mulheres Mil”, desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC), que oferece qualificação profissional para mulheres em situação de vulnerabilidade social e o “Projeto Geração Futura Empreendedora”, ofertado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) que tem como objetivo incentivar o empreendedorismo feminino.

Destaca-se então que as ações desenvolvidas dentre os 05 (cinco) eixos explicitados anteriormente compõem hoje o que chamamos da política ativa de trabalho.

### **2.1.2 Políticas Passivas de Trabalho**

Diferentemente da “política ativa”, na “política passiva de trabalho” existe um maior consenso em sua definição conceitual. Por definição, consideram-se políticas passivas de trabalho todas aquelas nas quais são prestados algum tipo de assistência financeira ao

---

<sup>3</sup> Decreto-Lei nº 5.998/2005 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5598.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5598.html)

<sup>4</sup> Lei nº 11.129/2005 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111129.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111129.html)

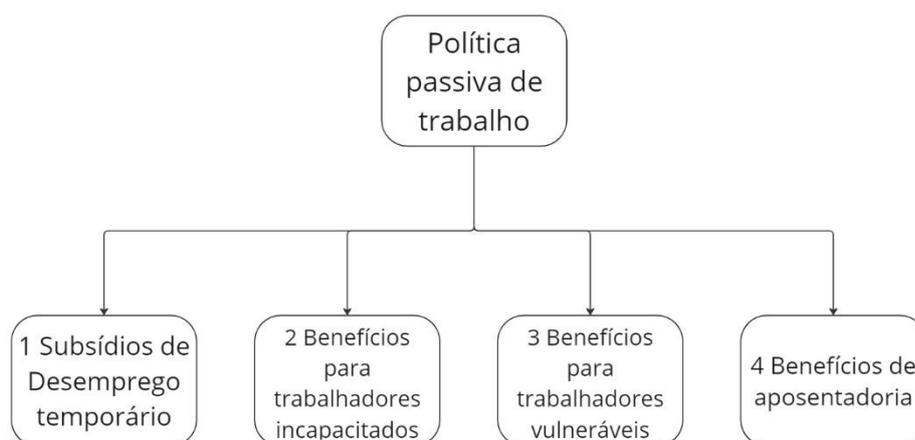
<sup>5</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública, disponível em: <https://forumseguranca.org.br/>

trabalhador que se encontre inserido em contextos de vulnerabilidades laborais<sup>6</sup>. O cerne da política passiva é oferecer uma rede de segurança para os trabalhadores desempregados, para que os mesmos tenham condições financeiras, bem como psíquicas para retornar ao mercado de trabalho. No Brasil, o exemplo mais caro e manifesto diz respeito a política do “Seguro-Desemprego” (SD), considerada fundamental na política de bem-estar social brasileira e, ainda, como possibilitadora da “combinação de proteção social e eficiência econômica” (Balestro e Marinho, 2011). Em razão do grau de importância de tal política pública, ela será abordada de maneira mais pormenorizada em seções posteriores do trabalho.

Políticas passivas pautaram o desenho das políticas de trabalho por muito tempo (Zyberstajn e Neto, 1999). Se pensarmos no caso da política brasileira, em específico, essa narrativa se confirma, considerando que ainda hoje o único serviço operacionalizado de forma efetiva na política pública de trabalho brasileira é a habilitação do benefício do seguro-desemprego (Lobo e Anzi, 2016).

Como já dito, visto que a principal política passiva de emprego será explorada em uma seção futura, nesse momento, focalizamos nossos esforços em outras políticas passivas que auxiliam e dão garantias legais aos trabalhadores. No Fluxograma II, foram desenhadas as principais políticas passivas de trabalho, de acordo com as perspectivas e nuances do contexto brasileiro.

Fluxograma 2 – Eixos da política passiva de trabalho



Fonte: elaboração do autor a partir de Cahuc e Zylberberg (2004).

<sup>6</sup> Entende-se por vulnerabilidades laborais a situação de desemprego sem justa-causa, em que o trabalhador possui previsto em Lei (L7998, de 11 de janeiro de 1990) o direito de receber assistência financeira temporária.

O Eixo I, referente aos “Subsídios de Desemprego Temporário”, trata das políticas públicas que subsidiam financeiramente os trabalhadores desempregados. Nesse caso, temos o já mencionado Seguro-Desemprego como política de maior destaque, mas destacam-se também os benefícios financeiros oferecidos a trabalhadores que perderam o emprego em contextos de desastres naturais<sup>7</sup>, crise econômicas ou de fechamento repentino de empresas.

O Eixo “Benefício para Trabalhadores Incapacitados” consiste em uma espécie de transferência de renda feita pelo governo aos trabalhadores que se encontram impossibilitados de trabalhar por questão médicas, sejam estas de caráter temporário ou permanente. No Brasil tem-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)<sup>8</sup>, que auxilia financeiramente pessoas com deficiência (PCD) e pessoas com mais de 65 anos. Modelo este similar ao americano “*Social Security Disability Insurance (SSDI)*”, que auxilia pessoas com deficiências incapazes de terem ocupações substancialmente rentáveis.

Os “Benefícios para trabalhadores vulneráveis”, constantes no Eixo 3, são ações empregadas pelos governos e voltadas para pessoas em situação de vulnerabilidade social, englobando, sobretudo, pessoas de baixa renda, pessoas em situação de rua e mulheres. Nessa direção, destacam-se políticas como a “*Bono de Trabajo Mujer*”, política do governo chileno que se pauta em um oferecimento de crédito financeiro às mulheres trabalhadoras de baixa renda no país. No Reino Unido, tem-se o “*Working Tax Credit*”, em que são oferecidos uma renda complementar aos trabalhadores de baixa renda.

Por fim, o eixo “Benefícios de Aposentadoria” trata das políticas criadas nas quais o trabalhador, ao permanecer por certo tempo desempregado, passa a receber antecipadamente os benefícios de sua aposentadoria. Tal mecanismo visa auxiliar esse trabalhador de forma indireta e passiva na volta ao mercado de trabalho, ao garantir uma condição financeira mínima para que o mesmo possa se qualificar e se candidatar a oportunidades de emprego. Esse eixo é uma vertente muito explorada sobretudo na Europa, que tem vivenciado uma alta nas taxas de desemprego e envelhecimento populacional.

## 2.2 Políticas de trabalho internacionais

---

<sup>7</sup> Projeto de Lei 1057/2019, que confere seguro desemprego aos impossibilitados de trabalhar em decorrência de desastres ambientais e/ou catástrofe naturais.

<sup>8</sup> Lei Orgânica da Assistência Social: Lei nº 8.742/1993 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm)

Após explorarmos as definições conceituais que norteiam as políticas de trabalho, avançaremos para a contextualização da política de trabalho e geração de renda. Nesse sentido, abordaremos a origem do debate sobre políticas de emprego no âmbito internacional, a fim de possibilitar uma análise mais aprofundada da política no Brasil posteriormente. A compreensão dessa contextualização é crucial, uma vez que a política de trabalho brasileira é influenciada e moldada por movimentos e discussões laborais que ocorreram em diversas partes do mundo e em diferentes contextos.

O debate acerca das Políticas de Emprego internacionais teve origem com a consolidação das economias capitalistas no final do século XIX, durante a 2ª Revolução Industrial. Esse período ficou caracterizado pelo avanço científico e tecnológico das principais potências econômicas da época, que eram a Inglaterra, França e Estados Unidos. O assalariamento passou a predominar nas relações de trabalho, dando origem aos primeiros movimentos sindicais voltados para a proteção dos trabalhadores. Os primeiros esforços de assistência aos trabalhadores foram registrados nas cidades de Berna, na Suíça (1883), e em Colônia, na Alemanha (1896) (Moreira, 2014).

A primeira organização internacional voltada para questões trabalhistas foi estabelecida em 1864, em Londres. Em 1905, na França, foi inaugurado o primeiro programa nacional de subsídio ao desemprego. Posteriormente, em 1911, a Inglaterra implementou o pioneiro “Programa Compulsório de Proteção ao Desempregado” (Pochmann, 1998). Em 1919, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi fundada em Paris, através do Tratado de Versalhes, seguindo a premissa de que a paz universal e duradoura só poderia ser alcançada com base na justiça social (Melo, 2019).

Com a criação da OIT no período pós-Primeira Guerra Mundial, as questões relacionadas ao emprego e às políticas de trabalho passaram a ser discutidas entre as principais potências econômicas. A OIT desempenhou um papel crucial ao orientar seus membros a adotarem padrões comuns nas relações de trabalho e a implementarem políticas de proteção ao desemprego. Na primeira Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1919, a OIT adotou seis convenções abordando temas como a limitação da jornada de trabalho a 8 horas diárias e 48 horas semanais, a proteção à maternidade, a luta contra o desemprego, a definição da idade mínima de 14 anos para o trabalho, e a proibição do trabalho noturno para mulheres e menores de 18 anos (ILO, 2018). A escolha desses temas reflete a importância política da OIT

e sua busca por regular a força de trabalho durante o período de expansão capitalista industrial do pós-guerra (Rossetto, 2019).

As políticas de combate ao desemprego começaram a ser implementadas um pouco mais tarde. Em 1920, a Itália implementou o sistema pública de proteção ao trabalhador desempregado, seguido pela Irlanda e Áustria em 1923 e pela Alemanha, em 1927 (Rossetto, 2019).

A crise de 29, especificamente em 1933, resultou em níveis significativos de desemprego nos países afetados e desacreditou o princípio liberal de não intervenção no mercado de trabalho (Pochmann, 1998, p. 130).

Ao final da Segunda Guerra Mundial, as políticas públicas de emprego foram retomadas nos grandes centros e se tornaram uma necessidade também nos países menos desenvolvidos. Nesse cenário, surgiu o Serviço Público de Emprego – SPE, proposto pela OIT, que abrange três áreas: I) intermediação de mão de obra – IMO; II) qualificação/educação profissional e; III) seguro-desemprego.

Em 1948, a OIT aprovou a Convenção nº 88<sup>9</sup>, concernente à Organização do Serviço de Emprego, que no seu artigo 1º atribui aos membros da OIT:

1. “Cada Membro da Organização Internacional do Trabalho para a qual a presente convenção está em vigor deve manter e cuidar de que seja mantido um serviço público e gratuito de emprego.
2. A tarefa essencial do serviço de emprego deve se realizar, em cooperação, quando necessário, com outros organismos públicos e privados interessados, a melhor organização possível do mercado de emprego como parte integrante do programa nacional destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, assim como a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos.” (Convenção nº 88 da OIT concernente à organização do Serviço de Emprego, 1948)

O período entre 1945 e 1975 foi marcado pela expansão na oferta de empregos nos países centrais, período conhecido como os “anos de ouro do capitalismo”. Foi um período de pleno emprego e de consequente melhora na economia e no padrão de vida desses países. Todos

---

<sup>9</sup> Convenção nº 88 da OIT, disponível em: <https://www.coad.com.br/imagensMat/normas16.pdf>

eles tinham políticas para os desempregados, sem falar no conjunto de políticas de intervenção no mercado de trabalho, como salário mínimo, jornada de trabalho e aposentadoria.

Em 1980, os países centrais sofreram um período de forte crise econômica. Políticas públicas de proteção aos desempregados, como por exemplo, a política de seguro-desemprego, caíram em desprestígio (Azeredo, 1998). Os esforços agora se concentravam na intermediação de mão de obra e principalmente na qualificação profissional. Qualificação esta, que se tornou importante por dois motivos: a desoneração do seguro-desemprego, considerando que, o trabalhador qualificado tem mais facilidade de se reinserir no mercado e a necessidade de trabalhadores adeptos às novas exigências tecnológicas, seguindo os preceitos fordista/taylorista (Barbosa e Moretto, 1998).

O final do século ficou marcado por grandes mudanças econômicas em níveis internacionais, como o fim da União Soviética e a promoção do livre mercado e desregulamentação dos mercados, que alteraram a dinâmica nas relações de mercado de trabalho. O foco atual está na desregulamentação do mercado de trabalho, com a redução das legislações trabalhistas e a fragilização das condições de contrato (Rosetto, 2019). A dinâmica atual tem reduzido a capacidade dos governos nacionais de regular e implementar políticas públicas voltadas à maximização das ofertas de emprego e de trabalho (Moretto, 2018).

Essa mudança de paradigma não se restringe aos países desenvolvidos, tendo chegado também, aos países periféricos. Nos países centrais, a SPE é responsável por cerca de um quarto das oportunidades de trabalho (Pochmann, 1998). Em outras palavras, a cada 04 (quatro) trabalhadores contratados, 01 (um) ocorre através dos sistemas de intermediação, que promovem o *matching* entre o trabalhador e o empregador. Para além desse número, destaca-se a importância do serviço no auxílio ao trabalhador desempregado e na oferta de cursos de orientação profissional.

### **2.3 Políticas de trabalho no Brasil**

No Brasil, o tema ganhou relevância ainda em 1917, quando foi solicitada junto à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, a criação de um código de trabalho. Em 1918, essa solicitação resultou no Decreto nº 3.350<sup>10</sup>, que instituiu o Departamento Nacional do Trabalho (DNT). Uma das finalidades desse órgão administrativo residia em “preparar e dar

---

<sup>10</sup> Decreto nº 3.350 disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3350-3-outubro-1917-572909-publicacaooriginal-96315-pl.html>

execução regulamentar as medidas referentes ao trabalho em geral”. Apesar da criação de todo esse arcabouço legal, o DNT nunca chegou a ser implantado.

Apenas em 1923, com a criação do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), tivemos uma estrutura formal para discussão da temática de trabalho e geração de renda. Dentre suas atribuições, incluíam-se acordos coletivos de trabalho, proteção ao trabalho infantil e feminismo, programas de aprendizagem e qualificação profissional, segurança no trabalho, planos de aposentadoria e, de crédito popular e definição do horário de trabalho nas grandes indústrias. O CNT perdurou de 1923 até meados de 1930, com importantes avanços trabalhistas, como o direito a férias aos empregados, a saúde e segurança no trabalho, com medidas que visavam melhorar as condições trabalhistas nas empresas, buscando diminuir o número de acidentes no trabalho e doenças ocupacionais; e promoção dos direitos sindicais. Apesar de sua importância, o CNT enfrentou resistência dos empregadores, especialmente em relação ao direito a férias e às solicitações de melhores condições laborais. Além disso, o Conselho sofreu com a falta de representatividade e de autonomia burocrática legal para mudanças tão transformadoras.

Em 1930, o CNT foi extinto e deu lugar ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, instituído pelo Decreto nº 19.433<sup>11</sup>, mas também pelo Decreto nº 19.667<sup>12</sup>, de 1931, que instituiu o Departamento Nacional de Trabalho. Este, foi criado durante o governo provisório de Vargas, com objetivo de fiscalizar as relações trabalhistas em todo país, criando um arcabouço legal e institucional que buscava proteger os direitos dos trabalhadores em um momento de transformação econômica do país, mas também de intensos embates entre as esferas governamentais e o movimento sindical.

Em 1936, foi criada a Lei nº 185<sup>13</sup>, que instituiu as comissões de salário mínimo, que vieram a ser regulamentadas 02 (dois) anos mais tarde e instituída em 1940, com o Decreto-Lei nº 2.162<sup>14</sup>. Outro momento de destaque na política de emprego ocorreu no Estado Novo, sob o governo de Vargas, em que uma importante mudança ocorreu no cenário trabalhista brasileiro. Isso ocorreu com a implementação da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), pelo Decreto-

---

<sup>11</sup> Decreto nº 19.433/1930 disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>

<sup>12</sup> Decreto nº 19.667/1931 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19667.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19667.htm)

<sup>13</sup> Lei nº 185 disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html>

<sup>14</sup> Decreto-Lei nº 2.162 disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2162-1-maio-1940-412194-publicacaooriginal-1-pe.html>

Lei nº 5.452<sup>15</sup>, de 1º de maio de 1943. Além de unificar a legislação trabalhista, foram inseridos direitos trabalhistas, até então, inexistentes na legislação brasileira. Foi o primeiro movimento significativo de regulação das relações laborais no país, além de estabelecer uma relação mais equânime entre o empregador e empregado.

Os temas explorados na oportunidade foram a proteção do trabalho da mulher, a jornada de trabalho, direito a férias e justiça do trabalho. A assistência ao desempregado foi abordada apenas com o advento da Constituição de 1946<sup>16</sup> e com a criação do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) na década de 60, que foram as primeiras políticas passivas de trabalho instituídas no país. Em 1975, surge o Sine, tema central do nosso estudo e que será explorado na seção subsequente.

#### **2.4. Política do SINE e seu surgimento**

A política do Sistema Nacional de Emprego (Sine) surgiu em 1975, com a promulgação do Decreto nº 76.403<sup>17</sup>, que instituiu o SINE e deu outras providências. O propósito fundamental e norteador da política em questão consiste na implementação de políticas públicas voltadas para a empregabilidade da população, de forma universal e gratuita. Desde sua criação, a política atua como importante pilar tanto para o trabalhador, quanto para o empregador na inserção, na reinserção e na qualificação profissional de trabalhadores no mercado formal. Importante frisar que o desenho da política de trabalho não se limita ao auxílio na entrada no mercado de trabalho, mas também aos eixos do Seguro-Desemprego e da Qualificação Profissional, instituídos em 1986 e 1990, os quais trataremos posteriormente. Destarte, o SINE foi criado inicialmente com os seguintes objetivos<sup>18</sup>:

Art. 3º I - Organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, a nível local, regional e nacional.

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

<sup>15</sup> Decreto-Lei nº 5.452 disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Ser%C3%A1%20assegurado%20a%20todo%20empregado,Par%C3%A1grafo%20C3%BAnico.>

<sup>16</sup> Constituição de 1946 disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>

<sup>17</sup> Decreto nº 76.403/1975 disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccil>

<sup>18</sup> Decreto nº 76.403, 8 de outubro 1975. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d76403.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d76403.htm). Acesso em: 03 de out. 2023

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

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

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

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

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

O Decreto que estabelece o SINE está em conformidade e foi criado para atender as diretrizes estabelecidas pela Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da “Organização do Serviço de Emprego”. Essa convenção buscou incentivar que os países desenvolvam sistemas públicos de empregos que atendam às necessidades dos trabalhadores e empregadores, promovendo um acesso mais equânime às oportunidades do mercado de trabalho.

A Convenção nº 88<sup>19</sup>, da Organização Internacional do Trabalho, assim dispõe:

Art. 1º — I. Cada Membro da Organização Internacional do Trabalho para a qual a presente convenção está em vigor deve manter, e cuidar para que seja mantido, um serviço público e gratuito de emprego.

II. A tarefa essencial do serviço de emprego deve se realizar em cooperação, quando necessário, com outros organismos públicos e privados interessados, a melhor organização possível do mercado de emprego como parte integrante do programa nacional destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, assim como a desenvolver e a utilizar os recursos produtivos.

Art. 2º — O serviço de emprego deve ser constituído por um sistema nacional de escritórios de emprego colocados sob o controle de uma autoridade nacional.

Art. 3º — O sistema deve compreender uma rede de escritórios locais e, se necessário, de escritórios regionais em número suficiente para servir cada uma das regiões geográficas do país, e comodamente situados para os empregadores e empregados.

A convenção surge como uma importante forma de padronização internacional em relação aos serviços de emprego, coerente com os objetivos que deveriam ser promovidos à

---

<sup>19</sup> Convenção n. 88, 9 de julho de 1948. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_235132/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235132/lang--pt/index.htm). Acesso em: 04 de out. 2023

época. Essa abordagem busca evitar problemas de obsolescência, uma vez que a legislação trabalhista tende a ficar defasada frente às constantes transformações do mercado de trabalho (Davidov 2016).

Dessa forma, a política de trabalho vem buscando se adaptar no decorrer dos anos. Ainda na década de 80, ergueu-se a necessidade de políticas de proteção ao trabalhador. Desse modo, criou-se em 1986, junto ao Plano Cruzado, através do Decreto-Lei nº 2.284<sup>20</sup>, uma assistência temporária aos desempregados, com a finalidade de prover uma forma de auxílio ao trabalhador demitido. O Decreto criado no mandato do presidente José Sarney desenvolveu esse mecanismo de auxílio ancorado nos modelos europeus, repondo parte do salário do trabalhador demitido sem justa causa ou em caso de paralisação das atividades do contratante (Oliveira de Menezes, 2023).

Em 1990, com o fortalecimento das pautas distributivas pós promulgação da Constituição de 88, criou-se a Lei nº 7.998, sancionada pelo presidente Fernando Collor, em que se criou o termo “Seguro-Desemprego” e modificou os requisitos necessários para recebimento do benefício (Brasil, 1990). Os trabalhadores já não precisavam contribuir com a Previdência, sendo o requisito mínimo para direito ao benefício apenas o registro em carteira nos últimos 06 (seis) meses (Oliveira de Menezes, 2023). A limitação do benefício se dá sobretudo à não cobertura dos trabalhadores informais que, por não terem suas carteiras de trabalho assinadas, não possuem acesso ao benefício.

A Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990<sup>21</sup>, determina que:

Art. 1º - “... o Programa do Seguro-Desemprego..., bem como institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Art. 2º I<sup>22</sup> - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador

<sup>20</sup> Decreto-Lei nº 2.284 disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/527181#:~:text=Mant%C3%A9m%20a%20nova%20unidade%20do,medidas%20de%20combate%20%C3%A0%20infla%C3%A7%C3%A3o.&text=SISTEMA%20MONETARIO%20NACIONAL%20.&text=RATIFICA%C3%87%C3%83O%20%2C%20NORMAS%20%2C%20CRIA%C3%87%C3%83O%20%2C%20UNIDADE,%20%20CONSOLIDA%C3%87%C3%83O%20%2C%20COMBATE%20%2C%20INFLA%C3%87%C3%83O%20.>

<sup>21</sup> Lei nº 7.998 disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-7998-11-janeiro-1990-366029-publicacaooriginal-1-pl.html>

<sup>22</sup> Redação dada pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002.

comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo

No âmbito do Seguro-Desemprego (SD), seu propósito fundamental é assegurar uma provisão financeira mínima ao trabalhador desempregado, em casos que a demissão ocorreu sem justa causa, garantindo a oferta de serviços básicos de forma gratuita ao cidadão (Sen, 2018). Este mecanismo busca sustentar o trabalhador em um patamar digno durante o período de transição até sua volta ao mercado de trabalho.

Ao longo dos anos, mudanças legislativas consideráveis foram feitas no escopo do SD. Em 2002, foi promulgada a Lei nº 10.608<sup>23</sup>, de 20 de dezembro de 2002, em alteração a Lei 7.998 (que instituiu o SD), garantindo o pagamento do benefício também aos trabalhadores resgatados em situações análogas à escravidão. O benefício é concedido em razão da prerrogativa de que esses trabalhadores se encontram desempregados em virtude de uma dispensa indireta sem justa causa (Sinait, 2010).

Em 2003, houve a promulgação da Lei nº 10.779<sup>24</sup>, que trata da concessão do benefício ao pescador profissional que exerce atividades pesqueiras artesanais. Em 2011, foi instituída a Lei nº 12.513<sup>25</sup>, que criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e alterou um conjunto de regras destinadas ao trabalhador que já recebeu o benefício mais de 01 (uma) vez. Em 2015, a Lei nº 13.134<sup>26</sup>, promoveu alterações nas normas de acesso ao benefício do SD, estabelecendo critérios mais rigorosos. As novas regras fazem parte de um ajuste fiscal, buscando redução dos gastos do Governo com esse benefício, dada a necessidade de equilíbrio nas despesas públicas e na forma de garantia da sustentabilidade do sistema de proteção social. Essa série de normativas dão escopo ao benefício do SD, conforme ilustra o Quadro 01.

O Programa, implementado de maneira tardia no Brasil (Oliveira de Menezes, 2023) é visto como chave na política de bem-estar brasileira e como possibilitador da combinação entre proteção social e eficiência econômica (Balestro *et al*, 2011), onde se busca a proteção dos

<sup>23</sup> Lei nº 10.608 disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos?tipo=LEI&numero=10608&ano=2002&ato=e0cETVq5ENNpWT7e1>

<sup>24</sup> Lei nº 10.779 disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.779compilado.htm#:~:text=LEI%20No%2010.779%2C%20DE%2025%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20do,atividade%20pesqueira%20de%20forma%20artesanal.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.779compilado.htm#:~:text=LEI%20No%2010.779%2C%20DE%2025%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20do,atividade%20pesqueira%20de%20forma%20artesanal.)

<sup>25</sup> Lei nº 12.513 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm)

<sup>26</sup> Lei nº 13.134 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113134.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113134.htm)

trabalhadores em relação a riscos típicos do mercado laboral; como, por exemplo, a incapacidade e/ou desemprego (Ganssmann, 2000). Tem como objetivo amortecer os efeitos negativos a curto prazo do desligamento de um trabalho, com uma reposição parcial do salário (Amorim, Gonzalez, 2009). Apesar da sua importância, o mecanismo criado possui limitações evidentes, visto que o mesmo não foi concebido inicialmente para sociedades com elevadas taxas de trabalho informal e de desemprego (Ramos, 2003).

Quadro 01: Evolução dos aparatos burocráticos do Seguro-Desemprego (SD)

<b>Normativa legal</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei nº 2.284 de 1986	Criação de uma assistência temporária aos desempregados
Lei nº 7.998 de 1990	Regula o agora chamado “Programa do Seguro-Desemprego” e modifica a elegibilidade do seguro
Lei nº 10.608 de 2002	Pagamento do benefício aos trabalhadores resgatados em situações análogas à escravidão
Lei nº 10.779 de 2003	Concessão do benefício ao pescador profissional (atividades pesqueiras artesanais)
Lei nº 12.513 de 2011	Alteração das regras para trabalhador que já recebeu o benefício anteriormente
Lei nº 13.134 de 2015	Crítérios mais rigorosos para recebimento do benefício do SD

Fonte: Elaboração do autor (2023)

Como já dito, a política de emprego não se restringiu a auxiliar o trabalhador e o empregador no cenário laboral, visto que surgiu como importante demanda também a oferta de cursos de qualificação profissional. No início da década de 90, dados levantados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) nos mostraram que 53% da força de trabalho, ou seja, aqueles que possuem capacidade de realizar trabalhos manuais e/ou intelectuais (Marx 1988), tinham até 05 (cinco) anos de estudo, média essa, inferior aos 08 (oito) anos traçados internacionalmente como tempo de estudo mínimo para realização plena das atividades e treinamentos específicos de trabalho (Alves, Vieira 1995). A qualificação profissional e os níveis de escolaridade do Brasil têm se mostrado tradicionalmente baixos (Momm, 2004). Dados dessa natureza nos mostram a importância do conhecimento e da profissionalização dos trabalhadores como elementos indispensáveis (Borges, 2015).

O último pilar da política de trabalho do Sine, qual seja, a qualificação profissional tem uma interação tardia com a política pública de trabalho. Apenas em 2011, com a Lei 10.779<sup>27</sup>, que sancionou o Pronatec, a política do Sine passou a dialogar diretamente com a política de qualificação profissional (Cassiolo, Garcia 2014). A Lei incluiu na atribuição do Pronatec a “IX a articulação com o Sistema Nacional de Emprego”. Na prática, isso deu obrigatoriedade, em alguns casos, que trabalhadores demitidos sem justa causa realizassem capacitações oferecidas pelo Pronatec como condicionante para recebimento do SD.

Em 2018, dispõe-se a Lei 13.667<sup>28</sup> sobre o decreto que instaurou o SINE (1975). Nela, importantes diretrizes foram dadas acerca da oferta de qualificação profissional nas unidades do Sine. Com esse dispositivo, regula-se:

Art. 2º I a otimização do acesso ao trabalho decente, exercido em condições de liberdade, equidade, dignidade e segurança, e a sistemas de educação e de qualificação profissional e tecnológica;

VII - a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho em todos os níveis de ocupação e qualificação;

Art. 3º § 2º O atendimento ao trabalhador, requerente ou não requerente do seguro-desemprego, será obrigatoriamente realizado por meio de ações e serviços integrados de orientação, recolocação e qualificação profissional, para auxiliá-lo na busca ou preservação do emprego ou estimular seu empreendedorismo, podendo o Codea dispor sobre a exceção de oferta básica não integrada de ações e serviços.

<sup>27</sup> Lei 10.779 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.779.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.779.htm)

<sup>28</sup> Lei 13.667 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113667.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113667.htm)

Art. 7º Compete à União: d) manutenção de cadastro de instituições habilitadas a qualificar os trabalhadores;

Art. 9º Compete aos Municípios que aderirem ao Sine, sem prejuízo de outras atividades que lhes sejam distribuídas pelo Codefat<sup>29</sup>: VI - promover a orientação e a qualificação profissional;

A política tem, portanto, esses 03 (três) eixos que, hoje, dialogam e interagem entre si: i. Intermediação de mão de obra; ii. Seguro-desemprego; iii. Qualificação profissional, conforme mostra Esquema 01.

*Esquema 01: Organograma de funcionamento da política do Sine*



Fonte: Elaboração própria (2023)

Nota-se, portanto, uma integração entre os eixos, com destaque para intermediação de mão de obra, que foi o principal propósito pelo qual a política foi concebida inicialmente: auxiliar tanto o trabalhador quanto o empregador no contexto do mercado de trabalho formal. Apesar disso, o único serviço que tem sido executado de maneira efetiva no Sine é a habilitação do SD, que registra êxito quase integral entre os trabalhadores que acessam a política para recebimento do benefício (Lobo e Anze, 2016). A política tem um desenho consolidado, mas ainda não é suficiente para alterar a estrutura de segmentação do mercado brasileiro, fortemente marcada pela informalidade (Machado e Neto, 2011).

<sup>29</sup> Conselho Deliberativo de Fundo ao Amparo ao Trabalhador (Codefat)

Toda estrutura e aparato desenhados no Esquema 01 são financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), controlados pelo Conselho Deliberativo de Fundo ao Amparo ao Trabalhador (Codefat) e de responsabilidade e coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego, conforme Decreto nº 76.403, que instaurou o Sine. Para cumprir essas obrigações são estabelecidos vínculos por meio de transferência Fundo a Fundo entre o Governo Federal e as Unidades Federativas, em especial os municípios com população igual ou superior a 200 mil habitantes. Tais municípios, estão aptos a gerirem um posto de atendimento da Rede SINE. Estima-se que exista hoje, 1371 postos de atendimento atuantes nas Unidades Federativas (Martins Júnior 2023).

Compete ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE):

Art. 5º. Compete ao Ministério do Trabalho definir as prioridades das áreas a serem gradativamente abrangidas pelo SINE, estabelecer os programas necessários à sua implantação e as normas administrativas e técnicas para seu funcionamento.

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

Art. 7º. O Ministério do Trabalho dará apoio técnico, financeiro e administrativo à implantação e funcionamento do SINE, inclusive através de auxílios e subvenções.

A seguir, trataremos como se dá o funcionamento da política, o repasse de recursos orçamentários oriundos da União, e nos aprofundaremos sobre os 03 (três) eixos da política (i. Intermediação de Mão de Obra; ii. Qualificação Profissional; iii. Seguro-Desemprego). Compreender e explorar o funcionamento da política nos ajudará a realizar uma análise mais aprofundada sobre a política pública de trabalho e seus impactos.

#### **2.4.1 Intermediação de mão de obra**

Conforme discorrido, a política de intermediação de mão de obra existe desde 1975. No início, a política tinha uma atuação focada, especificadamente, na intermediação de mão de obra. A política era operacionalizada de forma totalmente manual, sem integração entre os postos de atendimento e tampouco atendimentos virtuais. Ela se dava de maneira exclusivamente presencial e os trabalhadores (assim como empregadores), possuíam informações restritas às vagas específicas do posto de atendimento visitado.

O primeiro sistema utilizado na política do Sine foi o “Sistema Gestão do Programa de Ações de Emprego” (Sigae) em 1999, desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, com o intuito

de fornecer alternativas e recursos para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No Sigae tornou-se possível que o trabalhador se cadastre a uma oportunidade de emprego em outros postos de atendimento do Sine, até mesmo de outros estados<sup>30</sup>. No Sigae, o cadastro do trabalhador para as vagas em aberto passou a ser feito majoritariamente por computadores. O Sigae apenas digitalizava as informações durante o processo de seleção.

Este sistema perdurou como sistema oficial da política do Sine até 2010, quando houve a sua substituição para um novo sistema, o chamado “Portal Mais Emprego”, desenvolvido pela Dataprev (empresa de tecnologia e informações da previdência) e implementado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O novo sistema, além de possuir uma gama maior de funcionalidades (em comparação ao seu antecessor), tinha um sistema mais sofisticado e integrado, que permitia que os postos do Sine tivessem maior conectividade entre si. Outro ponto chave para a mudança residia na maior segurança na manipulação dos dados dos usuários, além de uma maior celeridade na liberação do Seguro-Desemprego.

Este novo Portal passou a integrar o sistema do Sine com o das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), Caixa Econômica Federal (CEF) e instituições que ofertam cursos de qualificação profissional. Diferente do sistema anterior, que se limitava a oferecer vagas para o trabalhador, nesse, passou a ser possível consultar informações relacionados ao benefício do seguro desemprego, construir e imprimir o seu currículo, consultar informações sobre abono salarial e, ainda, acompanhar processos de seleção de candidatos. Para os contratantes, novas funcionalidades também foram criadas, como a possibilidade de consultar os currículos dos trabalhadores, acompanhar o processo de seleção e enviar requerimento do seguro-desemprego. Trabalhadores segurados pelo benefício do seguro-desemprego, ao darem entrada no pedido, passaram a ser encaminhados diretamente para processos seletivos, o que deu mais segurança para os governos de que os mesmos estão buscando novas oportunidades laborais.

O Portal Mais Emprego foi disponibilizado de forma gratuita e universal e possui as seguintes atribuições:

- Inscrição no SINE e preenchimento dos dados pessoais e profissionais

---

<sup>30</sup> Desde que o estado desejado estivesse utilizando o Sistema Sigae, visto que a implementação em nível nacional foi no decorrer dos anos. Os primeiros estados a aderirem foram: Minas Gerais, Bahia, Piauí, Mato Grosso do Sul.

- Impressão do currículo
- Consulta às vagas de empregos que estão compatíveis com seu currículo
- Obtenção de informações sobre o benefício do Abono Salarial

O empregador pode realizar as seguintes ações pelo Portal Mais Emprego:

- Inscrever sua empresa no SINE
- Disponibilizar vagas de emprego
- Analisar currículo dos trabalhadores
- Selecionar trabalhadores para processos seletivos
- Acompanhar todo o processo seletivo aberto na sua empresa

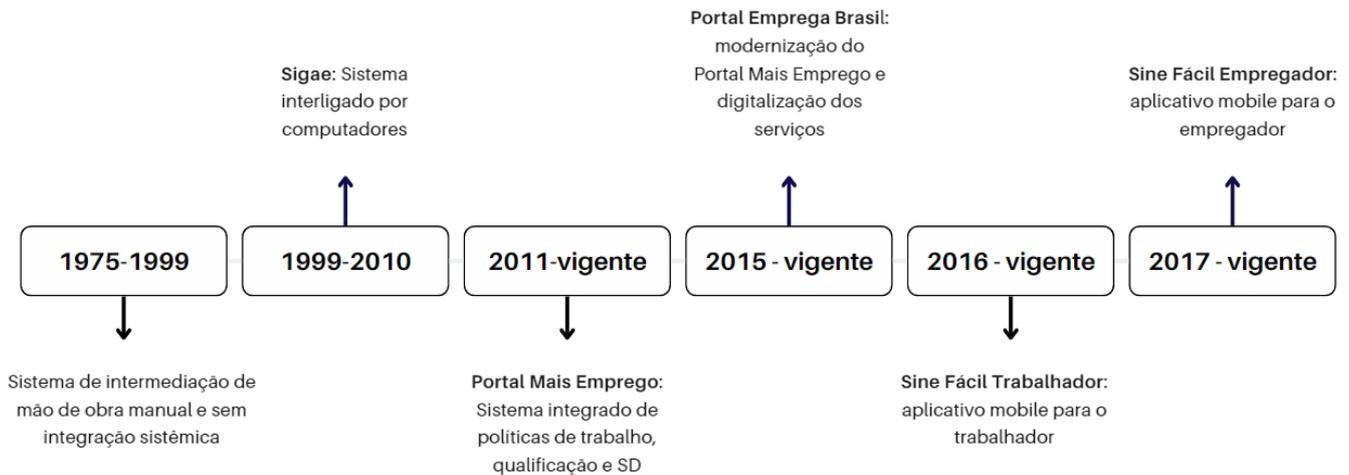
Em 2015, o Portal Mais Emprego foi atualizado e repaginado, com a construção do “Portal *web* Emprega Brasil”. O novo portal desenvolvido pelo Ministério do Trabalho com recursos do FAT, utiliza-se da estrutura sistêmica do Mais Emprego, mas conta com atualizações estruturais significativas, de forma a modernizar e facilitar a experiência do usuário. Uma das frentes prioritárias da mudança reside na digitalização dos serviços da política laboral, de forma que cada vez menos o usuário tenha a necessidade de visitar um posto de atendimento presencial para realização de um serviço. O Portal Emprega Brasil se propõe a:

- Possibilitar que o trabalhador se auto encaminhe para uma vaga de emprego (sem a necessidade de ir a um posto de atendimento)
- Padronizar e integrar a rede de atendimento
- Unificar as bases de dados da política pública de trabalho
- Modernizar e sofisticar todas as funcionalidades desenvolvidas no Portal Mais Emprego

Em 2017, a Dataprev desenvolveu o aplicativo *mobile* “Sine Fácil”, que permite que o trabalhador tenha acesso a todas as funcionalidades dos portais *web* pelo seu celular. Para o empregador, foi desenvolvido em 2018, o “Sine Fácil Empregador” que também replica as informações antes disponíveis apenas presencialmente ou no formato *web*. Os novos sistemas fazem parte desse pacote de modernização e digitalização dos serviços. No presente trabalho não serão aprofundados os impactos dessas tecnologias nos resultados da política, visto que, o recorte selecionado se encerra em 2018, e as aplicações móveis foram desenvolvidas apenas a partir de 2017, sendo considerado tempo insuficiente para impactos estatisticamente relevantes.

A seguir temos uma linha do tempo com os marcos históricos que nos ajudam a entender o avanço dos sistemas utilizados (e em utilização) pela política de trabalho:

Linha do tempo 1: sistemas utilizados pelo Sine para Intermediação de Mão de Obra:



Fonte: Elaboração do autor (2023)

### 3 – CAPACIDADES ESTATAL E SUAS DIMENSÕES NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE TRABALHO

Neste capítulo abordaremos o papel da capacidade infraestrutural no âmbito da política de trabalho do Sine. Mas antes, é importante realizar uma discussão mais geral das capacidades estatais e do federalismo. A seguir, faremos uma síntese do debate das capacidade estatais.

#### 3.1 A definição conceitual de capacidade estatal: uma síntese do debate

Antes de apresentar as dimensões de capacidades trabalhadas, é imperioso explicitar a robustez do conceito de capacidade estatal e como houve a construção desse debate. Essa definição surge da necessidade de compreender o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social, mas também na governança e na promoção de justiça. É basilar analisar o Estado como influência positiva para a educação, saúde e trabalho, além de garantir a transparência nos seus mecanismos.

A capacidade estatal, então, ajuda na compreensão de como o Estado atua no enfrentamento dos problemas advindos da sociedade. Hoje, entende-se capacidade estatal sobretudo como “boa governança” (Cingolani, 2013; Aguiar, Lima 2019) e como um elemento central nas agendas das políticas públicas (Boschi, 2018). Entretanto, para que seja possível a

boa governança, faz-se necessário a qualificação dos agentes tomadores de decisões, assim como, aportes financeiros e humanos (Gleeson *et al*, 2011).

Destarte, o conceito de capacidade estatal foi desenvolvido na economia política a partir da década de 70, com os trabalhos de Tilly (1975), Skocpol (1979), Rueschemeyer, Evans e Skocpol (1985) e Evans (1993; 1995). Na década de 50 e 60, a ciência política era orientada pelos pluralistas e comportamentalistas (*behavioralism*). Os comportamentalistas (Watson, Pavlov e Skinner) se limitavam a estudar os fenômenos observáveis. Os pluralistas, por sua vez, adotavam o conceito de grupo de interesse como instrumento para o processo de *policy decision-making* (Rocha, 2011), ou seja, descentralização da autoridade decisória. O Estado assumia um caráter neutro, cuja função era conciliar os interesses da sociedade (Dahl, 1988).

Os marxistas emergem na década de 70, em que o papel do Estado se restringia em atender os interesses da burguesia. Ainda que tenham destacáveis diferenças, os modelos comportamentalistas, marxistas e pluralistas tinham como semelhança a centralidade na sociedade. Apenas na segunda metade da década de 70 surgem os neoinstitucionalistas, com os notáveis Tily (1975), Skocpol (1985), Evans (1985, 1995), e Rueschemeyer (1985). Para o neoinstitucionalismo, o Estado não se curva aos interesses da sociedade, mas sim em reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando seu poder político e sua capacidade (Rocha, 2011).

Skocpol (1985) critica os pluralistas e os neomarxistas quanto a falta de nexos com os casos concretos de políticas estatais e define o estado como estrutura ou como ator (perspectivas de Weber-Hintze e Tocqueville), em que o estado possui uma estrutura institucional própria e as relações sociais moldam a forma do governo agir (Skocpol, 1985). Evans e Rueschemeyer (1985) tratam das condições necessárias para que o estado seja eficiente e capaz de gerar transformações econômicas.

Pires e Gomide (2018) por sua vez, exploram articulações teóricas entre conceitos de capacidade estatal e governança, dividindo em 02 (duas) gerações. A primeira geração diz sobre a proteção da soberania, com a criação e manutenção da ordem de determinado território, em consonância com os achados de Tilly (1975), Skocpol (1985) e Mann (1986). Já a segunda geração, versa sobre as políticas públicas como mecanismos centrais na oferta de bens e serviços à população. Essa mudança no paradigma do papel do Estado vai de encontro ao conceito de Governança, de Rhodes (1996), que trata de uma mudança na atividade

governamental, com novas formas de organização estatal e métodos da qual a sociedade é governada (Rhodes, 1996).

A capacidade estatal na perspectiva das políticas públicas “modernas” é de fundamental importância, visto que os agentes (gestores) públicos por si só não são suficientes para obtenção de bons resultados (Souza e Fontanelli, 2020). Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (Mann, 1984), responder as demandas do território (Mann, 1986) e contar com mecanismos e instituições para a provisão de bens e serviços (Evans, 1992).

Painter e Pierre (2005) argumentam que as capacidades dos Estados modernos já não são as mesmas dos anos 60 e 70, e que as capacidades governativas, especialmente a gestão dos recursos, é o elemento que mais importa na entrega dos resultados. Chama-se a atenção para as características estruturais e os estoques de recursos dos Estados definidos por Painter e Pierre, como por exemplo as regras de mérito para entrada no serviço público e os mecanismos de coordenação das políticas públicas (Gomide et al., 2018). Fukuyama (2013) retoma o conceito weberiano de burocracia (forma de organização baseado no método científico e racional), e relaciona a qualidade do governo ao nível de profissionalização da burocracia.

Easton (1965), define a política pública como um “sistema”, que envolve resultados, ambiente e formulação. Para ele, o resultado da política está ligado a fatores como grupos de interesse, a mídia e partidos que estão no poder. Wu, Ramesh e Howlett (2015) acreditam que a eficiência da política está relacionada a uma produção de ações públicas efetivas. Hoje, o debate conceitual de capacidade estatal tem grande relevância na implementação das políticas públicas, visto que para que seja alcançado níveis mais altos de desenvolvimento das políticas, faz-se necessário um aprimoramento das capacidades estatais (Boschi, 2018).

Conforme apresentado, o conceito de capacidade estatal é essencialmente contestado (Gallie, 1956), possui um caráter muito amplo e varia no tempo e no espaço (Gomide, 2016), sendo de natureza multidimensional e com pouca utilidade para análise (Weiss, 1999), e que pode vir a se deteriorar (Grindle, 1996; Weiss, 1998), sendo necessário, portanto, a definição de um conceito mais operacionalizável (Adckok, Collier, 2001; Sátyro, Cunha, 2018). Dada a multidimensionalidade do conceito de capacidade e a ausência de unanimidade conceitual (Da Silva *et al*, 2020), é essencial que haja o estabelecimento de uma definição de forma a lidar com potenciais contradições entre as dimensões (Cingolani, 2013).

Dessa forma, no presente trabalho, mobilizaremos, precipuamente, as capacidades infraestrutural, individual, organizacional e sistêmica, assim como as dimensões analíticas, operacionais e políticas, que serão exploradas nas seções e no capítulo subsequente.

Porém, antes de adentrarmos na análise exploratória das dimensões de capacidade estatal assinaladas, é fulcral que se realize uma abordagem acerca da capacidade burocrática e do federalismo, fundamentais para a compreensão e análise do funcionamento de uma política pública.

### **3.1.1 Capacidade Burocrática, sua trajetória e o sustentáculo da ação Estatal.**

A capacidade burocrática, conforme delineado na presente seção, é um elemento central para compreender o resultado das políticas públicas (Lotta *et al*, 2017), sendo uma das dimensões de capacidade do Estado mais referidas por acadêmicos e, portanto, tema da presente subseção.

O modelo burocrático weberiano (1982) elenca uma série de princípios para o funcionamento burocrático, tais como: a universalidade, refere-se à aplicação consistente e uniforme a todos os burocratas. O princípio da neutralidade implica que os agentes devem atuar sem influências pessoais, políticas e partidárias. Weber define a burocracia como “apolítica”. A racionalidade reside na utilização dos métodos de forma eficaz e eficiente. A meritocracia estabelece que os indivíduos devem ser selecionados com base em suas qualificações e desempenho, e não por influências políticas, pessoas e parentais. A previsibilidade destaca que as ações e decisões do governo são baseadas em normas e procedimento previamente estabelecidos. Por fim, uma forte hierarquia, estabelece uma cadeia de comando e clara e permite o desenvolvimento de mecanismos de controle interno.

Skocpol e Finegold (1982) conduziram um estudo detalhado de duas agências governamentais norte-americanas durante o *New Deal*, sendo uma das agências responsável pela política agrícola e outra responsável pela política industrial. Ocorre que, os resultados obtidos pelas agências foram opostos, visto que, enquanto a política agrícola obteve êxito, a política industrial não atingiu os resultados esperados. A conclusão do estudo atribuiu essa diferença nos resultados, justamente, à capacidade burocrática das agências observadas, fator este que impactou de forma direta os resultados obtidos. Na ocasião, a política agrícola - que saiu exitosa - ficou marcada pela coesão organizacional e pela capacidade de aprendizagem

política. É importante destacar que, no caso mencionado, a aplicação da dimensão de capacidade se deu em um contexto específico, com um N pequeno ( $N = 2$ ).

Evans (1995) analisou os casos de evolução do setor de tecnologia no Brasil, na Coréia do Sul e na Índia durante as décadas de 1970 e 1980. Inspirado na burocracia weberiana (1991), ele desenvolveu uma tipologia enfatizando as capacidades estatais: i. Estados desenvolvimentistas, caracterizados pela autonomia, coletivismo e burocracias de alto desempenho; ii. Estados predadores, em que são priorizados o individualismo e o patrimonialismo. Ademais, o autor desenvolveu uma terminologia que identifica qual o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, podendo assumir os papéis de: i. regulador (*husbandry*); ii. produtor (*demiurge*); iii. suporte (*midwife*); iv. estimulador (*midwife*). Os resultados apresentados nos 03 (três) países selecionados mostraram, que, embora tenham semelhanças, a Coréia do Sul se destaca dos demais, sobretudo por ter assumido um papel de “suporte” em gestões anteriores, que permitiram a consolidação de grupos empresariais no setor de tecnologia. A tese levantada é sobre o papel do Estado na construção de vantagens comparativas. Os resultados mostram que o Estado deve promover o desenvolvimento local.

Evans e Rausch (1999) analisaram a capacidade burocrática e suas dimensões em 30 (trinta) países semi-industrializados e em 5 (cinco) menos desenvolvidos, no período 1993 a 1996. O objetivo central era descobrir se o “weberianismo” afeta o crescimento, a partir da “escala weberiana”, que combina a estrutura das carreiras públicas e a meritocracia. Os resultados mostram uma forte correlação e significância entre a escala criada e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no recorte selecionado. Nessa linha, Henderson *et al.* (2007), também usufruindo da “escala weberiana”, investigam a relação da capacidade burocrática e a competência do Estado em contribuir para a redução dos índices de pobreza.

A influência da capacidade burocrática tem orientado acadêmicos a estudarem o conceito em diferentes áreas das políticas públicas (Souza, 2020): setor agrícola (Skocpol, 1982), setores da tecnologia (Evans, 1995), países semi-industrializados (Evans *et al.*, 1999), corrupção (Bai *et al.* 2000), burocracia por ator político (MacDonald *et al.*, 2007) e “Objetivos do Milênio” (Cingolani *et al.*, 2013).

### **3.2 Federalismo: Fundamentos teóricos e relevância na análise de políticas públicas**

“Federalismo” é um termo antigo, cuja definição e compreensão têm variado ao longo do tempo, apresentando múltiplas facetas e significados. O estudo em tela se restringirá a análise do federalismo moderno, que emergiu nos Estados Unidos no final do século XVIII e perdura até os dias atuais, como forma de conciliar interesses centrípetos e centrífugos do território. Esse modelo foi um *case* de sucesso nos Estados Unidos e surgiu como uma alternativa aos países que possuem a combinação de “centralização e descentralização” como solução para os problemas históricos relacionados ao moderno estado territorial (Soares, Machado, 2018).

De acordo com Soares et al. (2018), países extensos territorialmente, conforme destacado por Riker (1964), visualizavam no federalismo uma alternativa significativa para integrar áreas extensas em um único governo. Além disso, o federalismo atua na acomodação das heterogeneidades culturais, agindo como minimizador de conflitos culturais e étnicos que ocorrem dentro de um território, ao promover maior poder político a esses grupos.

O Brasil foi um dos países que se inspiraram nos Estados Unidos e adotaram o federalismo, mesmo apresentando particularidades devido à sua conjuntura política, caracterizada por um governo nacional frágil e por profundas disparidades econômicas durante a Primeira República. Esse sistema teve início com o Decreto nº1<sup>31</sup>, de 15 de novembro de 1889 e com sua promulgação na Constituição de 1891<sup>32</sup>, com a Proclamação da República Federativa do Brasil, pelo marechal Deodoro da Fonseca:

Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa (Brasil, 1889).

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (Brasil, 1891).

A federação brasileira emerge em um contexto de estado unitário pós independência, resultante após a conquista de lideranças subnacionais em um processo de descentralização política (Soares *et al.*, 2020). O caso brasileiro assume certa singularidade pois antes mesmo da adoção do federalismo, já existiam governos regionais e locais, nas perspectivas geográficas e

---

<sup>31</sup> Decreto nº 1 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais.)

<sup>32</sup> Constituição de 1891 disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)

econômicas (Silveira, 1978). Isso se justifica também pela criação das capitâneas hereditárias ainda no período do Brasil colônia, que embora não tenham prosperado, mantiveram estruturas descentralizadas de organização entre os territórios do país. O período colonial ficou, portanto, marcado pelo poder das oligarquias rurais, compostas pelas capitâneas hereditárias e pelas câmaras municipais, ainda que existisse um governo centralizador do poder (Soares *et al.*, 2020). Assim, o federalismo brasileiro foi caracterizado por uma instabilidade no seu desenho constitucional, com graus de autonomia irregulares e alternância entre regimes democráticos ou centralizadores até os anos 80 (Santos, 2020).

Portanto, definir federalismo torna-se simples quando considerado os seus aspectos mais formais, ou seja, a concepção adotada pelos estados nacionais ao introduzirem o federalismo como princípio constitucional (Soares, Machado, 2018). O federalismo pode ser entendido como uma organização política que divide o poder em uma dupla autonomia territorial, sendo esta divisão feita, tipicamente, entre um governo nacional e governos subnacionais (Soares, 2013). Esta divisão de poderes visa equilibrar a autoridade e gestão, buscando garantir que as decisões tomadas sejam próximas das necessidades e características específicas das regiões de um país (Elazar, 1987). O governo nacional atua em todo o território, enquanto os governos subnacionais operam em regiões específicas, dentro de um conjunto pactuado de competências entre os entes federativos (Abrucio *et al.*, 2010; Soares, 2013). Destaca-se, dessa forma, o impacto na relação entre os diferentes níveis de governo, especialmente no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Almeida, 1996).

Segundo Almeida (1996), existem 03 (três) tipologias de arranjos federativos que tecem as interações governamentais, a saber, o *dual*, o cooperativo e o centralizado. No arranjo federativo *dual* os governos operam de forma independente, sem sobreposição ou coordenação com outros níveis de governo. Aqui, cada nível de governo possui autoridade própria dentro do que lhe é incumbido. No arranjo federativo cooperativo, o governo nacional e os governos e subnacionais trabalham conjuntamente na implementação das políticas públicas. No arranjo federativo centralizado, o poder é altamente controlado pelo governo nacional, havendo pouca autonomia do governo subnacional, que atua apenas como executor da política, após o estabelecimento de diretrizes pelo governo central.

Analisando especificamente a conjuntura atual da política do Sine, visualiza-se um arranjo federativo cooperativo em desenvolvimento, levando em conta o desenho atual da

política (Ler capítulo 2), a política ainda é altamente controlada pelo governo nacional, com pouco autonomia e espaço de atuação entre os entes federados.

Porém, na última década, pode-se observar um movimento de maior cooperação dos governos subnacionais, a partir da construção do Fundo Estadual do Trabalho (FET) e de maior estruturação dos Conselhos Estaduais de Trabalho e Emprego em várias Unidades Federativas. Essas iniciativas possibilitam não apenas o provimento de novos repasses oriundos da União, mas também permitem a construção de arenas descentralizadas de deliberação acerca da política de trabalho e de toda sua conjuntura.

Ainda assim, esses mecanismos são muito recentes e incipientes, começando apenas agora a conferir algum nível de autoridade aos entes federados, que anteriormente eram meros executores da política. Almeida (1996), define esse movimento como a descentralização do poder por parte do governo nacional, caracterizado pela transferência de recursos e atribuições para os governos subnacionais.

No caso específico da política de trabalho, o modelo de federalismo adotado corresponde diretamente à criação de um sistema nacional de política pública (Franzese e Abrucio, 2009), similar ao que foi feito na assistência social (Santos, 2020).

### **3.3 – O Papel do Poder Infraestrutural na Formação das Nações Modernas**

A leitura feita por Michael Mann sobre capacidade infraestrutural (1986) se tornou central para a sociologia histórico-comparativa (a partir dos volumes de “*The sources of social power*”). Ancorou-se em autores como Marx, Aron, Mills, Weber e Tocqueville, para problematizar o Estado enquanto aparato-legal que responde às demandas da sociedade.

Na oportunidade, Mann problematizou o poder como uma instância que se manifesta por redes organizacionais que atendem às necessidades básicas. Diferenciou, os poderes em: i. Ideológico; ii. Econômico; iii. Militar; iv. Político.

O Poder Ideológico trata do controle sobre os sistemas de significados, dependente dos meios de comunicações e das pessoas. O Poder Econômico abrange a exploração, transformação, disseminação e utilização dos recursos naturais. O Poder militar é a organização social da violência letal concentrada. Finalmente, o Poder Político é a regulamentação da vida social. Assim como o anterior, é autoritário, mas esse, é centralizado e exercido por meios institucionalizados e rotinizados. Cada um desses, possui infraestrutura própria e, meios

sistematizados para transmitirem suas informações, sendo uma das fontes de autonomia dos Estados frente à sociedade civil (Mann, 2008).

Assim, a capacidade infraestrutural pode ser definida, então, como o condão que o Estado possui para implementar políticas ao longo do seu território (Mann, 2008). Diz respeito à capacidade que o Estado detém de penetrar efetivamente na sociedade civil e exercer decisões políticas ou usar recursos em toda região (Aguilar, Lima, 2019).

Mann coloca 03 (três) enfoques centrais na sua análise: i. alcance territorial; ii. o efeito do Estado na sociedade; iii. capacidade do Estado na implementação de política (Mann, 1986). O Estado fica incumbido por definir todas as relações políticas de um espaço territorial delimitado e construir uma relação da elite (líderes) política com a sociedade (Soifer, 2008). A terminologia ora trabalhada, rivaliza com o denominado “poder despótico”<sup>33</sup>, conforme visto no *Quadro 02*:

Quadro 2: As duas dimensões de poder, para Mann.

<b>Poder despótico</b>	<b>Poder infraestrutural</b>	
	Baixo	Alto
Baixo	Feudalismo	Democracia
Alto	Imperialismo	Partido único

Traduzido da obra de Mann (2023)

Diferenciando os termos, Mann (2008) define o poder despótico como à capacidade das elites do estado em tomar decisões sem consultar os demais grupos e instituições da sociedade. Realizado de maneira direta e coercitiva, ele está presente em Estados marcados pelo autoritarismo, nos quais pequenas elites possuem controle absoluto das decisões políticas e sociais, como no caso do imperialismo e no partido único, que se diferenciam pela capacidade de penetração na sociedade civil (*Ver Quadro 2*).

Em contraste, o poder infraestrutural refere-se à capacidade do Estado em penetrar e regular a vida social através de mecanismos legais e administrativos. Esse poder, promoveu a consolidação do Estado-nação, reforçando o coletivo político de nação e de elementos de coesão social juntamente com a definição de novos limites territoriais (Mann, 2008). Em sociedades

<sup>33</sup> Poder despótico entende-se por elite no poder não democrática, com níveis de arbitrariedade (Gallardo, 2005; Blackburn, 2018).

com alto poder infraestrutural, existe, portanto, uma rede complexa de instituições, que permite ao Estado governar de forma mais eficiente, ainda que não seja de forma democrática.

Na próxima seção, abordaremos detalhadamente a capacidade infraestrutural no âmbito da política de trabalho. Este estudo busca realizar um levantamento abrangente das condições estruturais da política do Sine em cada uma das Unidades Federativas, analisando o seu alcance territorial e a capacidade do Estado na implementação dessa política, nos termos de Mann (1986).

### **3.4 Capacidade Infraestrutural da política de trabalho**

Com base nos achados na subseção anterior, propõe-se uma definição mais específica de Capacidade Infraestrutural para o presente estudo. Define-se, então, a Capacidade Infraestrutural como o conjunto de equipamentos e instalações públicas adotadas pela política do Sistema Nacional de Emprego (Sine). A estrutura em questão visa assegurar o acesso dos trabalhadores e empregadores aos serviços e benefícios proporcionados por esta política, conforme apresentado no capítulo inicial do trabalho. Destarte, analisa-se o aparato infraestrutural da política nas Unidades Federativas do país, ou seja, a quantidade de postos de atendimento do Sine por estado.

Diferente de outras políticas com maior grau de consolidação e investimento, a política de trabalho sofre com uma estruturação que ocorreu tardiamente e que carece de investimentos. Dessa forma, espera-se que a política tenha uma abrangência territorial limitada, com um baixo grau de descentralização e uma conseqüente presença física em apenas uma parcela dos municípios brasileiros. Inclusive, a própria política assume essa posição ao estabelecer os chamados “zoneamentos”, em que um município central atende não somente as vagas locais, mas também as oportunidades de emprego de territórios vizinhos, como forma de compensar os problemas existentes na cobertura territorial da política.

Assim, será realizada uma análise da infraestrutura da política em nível estadual e regional, para que possamos avaliar a capacidade da política de trabalho. Ainda que existam ferramentas tecnológicas criadas pelo governo nacional que tiram a necessidade de acesso presencial pelos trabalhadores e empregadores, conforme visto no capítulo 1, a infraestrutura física ainda desempenha um papel central no desenvolvimento da política, visto que grande

parte dos cidadãos que acessam a política em questão, hoje possuem baixo grau de escolaridade e pouco acesso às novas tecnologias.

Serão analisadas as seguintes frentes no levantamento da capacidade infraestrutural da política de trabalho: i. por região; ii. por unidade federativa; essas, serão analisadas sobre a ótica da distribuição populacional e em razão do nº de municípios. Pretende-se com esses achados verificar se as regiões mais populosas também possuem a maior parte dos equipamentos públicos; e se os estados e regiões com mais municípios possuem uma quantidade mais numerosa também de postos de atendimento.

Na Tabela 1, analisa-se a distribuição de postos de atendimento por região do país e o percentual de municípios que são contemplados com a infraestrutura física da política de trabalho.

Tabela 1 – Análise da Distribuição da Infraestrutura da Política de Trabalho (Nº de Postos de Atendimento do Sine) por Cobertura, com Percentual de Municípios Atendidos por Região

Região	Quantidade de municípios	Quantidade de Unidades Sine	Cobertura
Norte	450	94	20,89%
Nordeste	1794	293	16,33%
Centro-Oeste	467	120	25,70%
Sudeste	1668	427	25,60%
Sul	1191	437	36,69%
<b>Brasil (N)</b>	<b>5570</b>	<b>1371</b>	<b>24,61%</b>

Fonte: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra – BG-IMO

Elaboração do autor (2024).

Nota: Considera-se infraestrutura na política de trabalho apenas os postos oficiais do Sistema Nacional de Emprego, com vínculo direto ao Ministério do Trabalho. Políticas alternativas desenvolvidas pelos entes federados como unidades móveis de atendimento e outras foram desconsideradas da análise, visto a dificuldade no rastreamento dessa informação.

Analisando os dados da Tabela 1, verifica-se um desnível no número de postos de atendimento entre as regiões, especialmente se compararmos o Sul-Sudeste com as demais regiões. Somadas, essas possuem 63% das unidades do Sine, sendo que ambas concentram apenas 51% dos municípios brasileiros. Esses números mostram que existe um claro desequilíbrio no número de unidades de atendimento. A região Nordeste é a maior detentora no número de municípios, com 1794, em contrapartida, possui apenas 293 postos de atendimento, sendo apenas a 3ª região em número de unidades. Dessa forma, esses dados nos direcionam para a existência de um déficit de unidades na região. Percentualmente, a melhor cobertura do território se dá na região Sul, com 36,59%.

Se adotarmos como referência o critério de que, ao menos, 50% dos municípios deveriam ter um posto de atendimento do Sine para a garantia de um bom funcionamento e cobertura territorial (Martins Júnior, 2023), a capacidade infraestrutural da política (nos termos utilizado no presente estudo), parece ainda mais deficitária, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Déficit da Distribuição da Infraestrutura da Política de Trabalho (Nº de Postos de Atendimento do Sine) por Região

Região	Quantidade de municípios	Quantidade de Unidades Sine	Quantidade de Unidades SINE otimizada	Déficit infraestrutural
Norte	450	94	225	131
Nordeste	1794	293	897	604
Centro-Oeste	467	120	234	114
Sudeste	1668	427	834	407
Sul	1191	437	595	158
<b>Brasil (N)</b>	<b>5570</b>	<b>1371</b>	<b>2785</b>	<b>1414</b>

Fonte: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra – BG-IMO e Censo 2020

Elaboração do autor (2024)

Baseado na definição de capacidade infraestrutural otimizada da política de trabalho colocada por Martins Júnior (2023).

Ao observarmos os dados da Tabela 2, somado aos dados apresentados anteriormente na Tabela 1, comprova-se a hipótese que a política do Sine, tem baixa capacidade infraestrutural<sup>34</sup> relacionado à falta de unidades físicas de atendimento ao usuário. Existe um déficit infraestrutural da política e existem hipóteses para tal: i. falta de investimento financeiro na política; ii. baixa capacidade burocrática da política de emprego.

Analisando os dados apresentados, nota-se um desnível infraestrutural entre as regiões do país. Enquanto que o Centro-Oeste, Sudeste e Sul possuem respectivamente, 51%, 51% e 73% da quantidade dos postos de atendimento ideais, o Norte possui apenas 42% e o Nordeste apenas 33%. Em termos, isso quer dizer que o Nordeste deveria ter, em termos otimizados, uma quantidade 03 (três) vezes maior de postos de atendimento físico.

Além de mostrar um desequilíbrio estrutural se comparado com as demais regiões, apresenta-se uma fragilidade estrutura clara. Ainda que o Sine, conforme já dito, opere em zoneamentos<sup>35</sup> e tenha aplicativos digitais<sup>36</sup>, é difícil imaginar que a política consiga atender toda a cobertura territorial, principalmente se considerarmos que o público majoritário da política são pessoas com baixa qualificação profissional e baixo conhecimento tecnológico (Martins Júnior, 2022), e essas, optem por acessar o serviço presencialmente.

Nas tabelas seguintes, serão apresentados os resultados por Unidades Federativas. Espera-se com isso, uma análise ainda mais direcionada da capacidade infraestrutural da política de trabalho.

---

<sup>34</sup> A definição de capacidade infraestrutural utilizada é entendida como conjunto de equipamentos e instalações públicas adotadas pela política estadual do Sistema Nacional de Emprego (Sine)

<sup>35</sup> Os municípios com unidade do Sine operam em “zoneamentos”, disponibilizando vagas locais e da região vizinha, como forma de compensar problemas na cobertura territorial da política.

<sup>36</sup> O Ministério do Trabalho desenvolveu aplicativos digitais da política, que permitem os usuários acessarem as vagas e demais funcionalidades sem ter que ir necessariamente a uma unidade presencial (Ler “2.3.1 Intermediação de Mão de Obra)

Tabela 3 – Análise e déficit da Distribuição da Infraestrutura da Política de Trabalho (Nº de Postos de Atendimento do Sine) por Cobertura, com Percentual de Municípios Atendidos por Unidade Federativa

Região	Unidade Federativa	Quantidade de municípios	Quantidade de Unidades Sine	Quantidade de Unidades Sine projetada	Déficit Infraestrutural	Percentual da Meta alcançada
Norte	Amazonas	62	14	31	17	<b>45,2%</b>
	Pará	144	50	72	22	<b>69,4%</b>
	Roraima	15	1	8	7	<b>12,5%</b>
	Amapá	16	7	8	1	<b>87,5%</b>
	Rondônia	52	11	26	15	<b>42,3%</b>
	Acre	22	2	11	9	<b>18,2%</b>
	Tocantins	139	9	69	60	<b>13,0%</b>
Nordeste	Piauí	224	16	112	96	<b>14,3%</b>
	Maranhão	217	16	108	92	<b>14,8%</b>
	Pernambuco	185	40	92	52	<b>43,5%</b>
	Rio Grande do Norte	167	22	83	61	<b>26,5%</b>
	Paraíba	223	21	111	90	<b>18,9%</b>
	Ceará	184	61	92	31	<b>66,3%</b>
	Bahia	417	91	208	117	<b>43,8%</b>
	Alagoas	102	14	51	37	<b>27,5%</b>
Sergipe	75	12	37	25	<b>32,4%</b>	
Centro-Oeste	Distrito Federal	<b>35<sup>37</sup></b>	18	17	-1	<b>105,9%</b>
	Mato Grosso	141	24	71	47	<b>34,0%</b>
	Mato Grosso do Sul	79	33	39	6	<b>84,6%</b>
	Goiás	246	45	123	78	<b>36,6%</b>
Sudeste	São Paulo	645	249	322	73	<b>77,3%</b>
	Rio de Janeiro	92	61	46	-15	<b>132,6%</b>

<sup>37</sup> Foram consideradas na análise as 35 regiões administrativas do DF, de forma a tornar comparável com as demais Unidades Federativas.

	Espirito Santo	78	14	39	25	<b>35,9%</b>
	Minas Gerais	853	103	426	323	<b>24,2%</b>
	Rio Grande do Sul	497	126	248	122	<b>50,8%</b>
Sul	Paraná	399	203	199	-4	<b>102,0%</b>
	Santa Catarina	295	108	147	39	<b>73,5%</b>

Fonte: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra – BG-IMO e Censo 2020

Elaboração do autor (2024)

Baseado na definição de capacidade infraestrutural otimizada da política de trabalho colocada por Martins Júnior (2023).

Na tabela 3 são analisadas as mesmas métricas da Tabela 1 e 2, ou seja, a razão da quantidade de municípios pela quantidade de postos de atendimento (Tabela 1); mas também a quantidade de postos de atendimento ideal, ou seja, número desejável de unidades por estado e qual o tamanho do déficit infraestrutural (Tabela 2). A diferença aqui está no enfoque, agora voltado para as Unidades Federativas, que é tema central do presente estudo. Assim como na Tabela 2, utilizaremos os valores traçados por Martins Júnior (2023), em que se espera que ao menos 50% dos municípios possuam uma unidade de atendimento físico do Sine.

Analisando em *clusters*, temos: na região norte, os destaques positivos são os estados do Amapá e do Pará, que possuem respectivamente 87,5% e 69,4% da cobertura infraestrutural desejável, nos termos de Martins Júnior. Destoam os estados de Roraima, Acre e Tocantins, que possuem respectivamente apenas 12,5%, 18,2% e 13% da cobertura infraestrutural otimizada. Dados dessa natureza nos fazem levantar a hipótese de que a política do Sine não consegue atender (em alguns contextos) de forma equânime todo o seu território.

No nordeste, destaca-se a baixa cobertura territorial da política, em que todos os estados, com exceção do Ceará, estão abaixo dos 50% da meta. Ou seja, em termos práticos, todos eles possuem menos da metade de unidades físicas ideais. O Ceará diferente dos demais, tem uma capacidade razoavelmente boa, com 66% da meta alcançada.

No Centro-oeste o destaque perpassa pelo Distrito Federal, que possui 18 unidades espalhadas pelas 35 regiões administrativas, atingindo (e passando) a quantidade de postos de atendimentos físicos esperados. Outro destaque positivo é o Mato Grosso do Sul, com 84,6% da capacidade alcançada.

No Sudeste, temos o grande destaque do Brasil, que é o estado do Rio de Janeiro, que possui 15 postos de atendimento físico acima do esperado, contemplando em números 61 postos de atendimento em toda unidade federativa para 92 municípios. Outro destaque positivo é São Paulo com 77,3% da meta alcançada. Em contrapartida, Minas Gerais e Espírito Santo possuem apenas 24,2% e 35,9% da meta, valores esses, muito abaixo da média nacional (49,4%).

Por fim, o Sul do país é a única região em que todas as Unidades Federativas estão acima da média do país, com destaque para o Paraná, que assim como o Rio de Janeiro e o Distrito Federal, possuem um número maior de unidades do valor orçado como ideal. Santa Catarina

ainda que não tenha batido a meta, possui valores considerados bons, com 73,5% do valor alcançado.

Observa-se um claro desnível na capacidade infraestrutural entre as regiões do país, sobretudo se compararmos o Norte-Nordeste com as demais. Enquanto que o Norte e o Nordeste possuem em média respectivamente 41,2% e 32% da meta alcançada, o Centro-Oeste, Sudeste e Sul possuem respectivamente, 65,3%, 67,5% e 75,4%. Dados dessa natureza mostram a discrepância na quantidade de postos de atendimento entre as regiões. Enquanto que o Nordeste possui 1794 municípios e 293 postos de atendimento, a combinação Rio Grande do Sul – Paraná possui um número maior de postos de atendimento, com 329, sendo que esses somados possuem apenas 896 municípios.

A seguir analisaremos a distribuição dos equipamentos públicos da política do Sine agora em referência ao tamanho populacional das Unidades Federativas. Essa análise será complementar a análise anterior. Pretende-se que a análise de cobertura territorial (nº de municípios) mais a análise populacional, nos ajude a entender sobre a capacidade infraestrutural da política. Inicialmente, a Tabela 4 apresenta a distribuição da população por regiões do país e a infraestrutura da política do Sine.

Tabela 4 – Distribuição da infraestrutura da política de trabalho e demografia populacional, por região

Região	População	Quantidade de Unidades Sine	Índice de atendimento da política (por unidade)
Norte	17.349.619	94	184.570
Nordeste	54.644.582	293	186.500
Centro-Oeste	16.287.809	120	135.732
Sudeste	84.840.113	427	198.689
Sul	29.933.315	437	68.497
Brasil	203.055.438	1371	148.108

Fonte: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra – BG-IMO e Censo 2020

Elaboração do autor (2024)

Nota: O Índice de atendimento da política (IAP) é uma medida criada que expressa a relação do número de unidades disponíveis e a população da região ou unidade federativa

De acordo com os dados apresentados na Tabela 4, observa-se que a região Sul, que conta com mais postos presenciais de atendimento, ocupa apenas o 3º lugar dentre as regiões mais populosas do país. Nesse cenário, o Sul possui quase metade da população do Nordeste e cerca de 03 (três) vezes menos da população do Sudeste. Ainda assim, é a região que possui o maior número de postos de atendimento físico (437). Ora, em que pese representar apenas 15% da população do país, o Sul detém 32% da infraestrutura da política pública de trabalho.

A região Sudeste é a região mais deficitária na relação “infraestrutura X população”, ou seja, a que menos apresenta equipamentos disponíveis para sua população local, possuindo 42% da população do país e apenas 31% da infraestrutura da política de trabalho em comento.

A região Norte possui 9% da população e 7% da infraestrutura total. O Nordeste, por sua vez, apresenta 27% da população e conta com 21% do aparato infraestrutural. E o Centro-Oeste tem 8% da população brasileira e 9% da infraestrutura da política pública. Se analisarmos na relação existente entre infraestrutura da política de trabalho *versus* o percentual populacional das regiões brasileira, apenas o Centro-Oeste e o Sul possuem aparatos infraestruturais que superam a proporcional populacional.

Antes de analisarmos as Unidades Federativas, traçaremos o número desejável do Índice de Atendimento da Política (IAP), com base nos valores traçados por Martins Júnior (2023). A partir dessa métrica conseguimos identificar o número ideal de unidades do Sine (Ver Tabela 2) e, conseqüentemente, traçar o número de unidades a cada mil habitantes. Essa análise é fundamental para que tenhamos um horizonte de comparação e avaliação da política pública de trabalho nas Unidades Federativas.

A população brasileira, atualmente, é de 203.062.512 habitantes e, com base nos valores ótimos, traçados por Martins Júnior, conforme vimos anteriormente, espera-se que existam 2.785 postos presenciais de atendimento espalhados por todo país. Isso, resultaria em 01 (uma) unidade do Sine a cada 72.913 cidadãos. Esse valor é nossa variável *target*, que utilizaremos como controle na classificação de desempenho das Unidades Federativas.

Na Tabela 5, será feita a análise da distribuição da política de trabalho e demografia populacional, agora na perspectiva das Unidades Federativas, tema central do nosso estudo.

Tabela 5 – Distribuição da infraestrutura da política de trabalho e demografia populacional, por unidade federativa

Região	Unidade Federativa	Quantidade de municípios	Quantidade de Unidades Sine	População	Índice de atendimento da política (por unidade)
Norte	Amazonas	62	14	3.941.175	281.513
	Pará	144	50	8.116.132	162.323
	Roraima	15	1	636.303	636.303
	Amapá	16	7	733.508	104.787
	Rondônia	52	11	1.581.016	143.729
	Acre	22	2	830.026	415.013
	Tocantins	139	9	1.511.459	167.940
Nordeste	Piauí	224	16	3.269.200	204.325
	Maranhão	217	16	6.775.152	423.447
	Pernambuco	185	40	9.058.155	226.454
	Rio Grande do Norte	167	22	3.302.406	150.109
	Paraíba	223	21	3.974.495	189.262
	Ceará	184	61	8.791.688	144.126
	Bahia	417	91	14.136.417	155.345
	Alagoas	102	14	3.127.511	223.394
	Sergipe	75	12	2.209.558	184.130
Centro-Oeste	Distrito Federal	1	18	2.817.068	156.504
	Mato Grosso	141	24	3.658.813	152.451
	Mato Grosso do Sul	79	33	2.756.700	83.536
	Goias	246	45	7.055.228	156.783
Sudeste	São Paulo	645	249	44.420.459	178.395

	Rio de Janeiro	92	61	16.054.524	263.189
	Espirito Santo	78	14	3.833.486	273.820
	Minas Gerais	853	103	20.538.718	199.405
	Rio Grande do Sul	497	126	10.880.506	86.353
Sul	Paraná	399	203	11.443.208	56.370
	Santa Catarina	295	108	7.609.601	70.459

Fonte: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra – BG-IMO e Censo 2020

Elaboração do autor (2024)

Nota: O Índice de atendimento da política (IAP) é uma medida criada que expressa a relação do número de unidades disponíveis e a população da região ou unidade federativa

Conforme os dados apresentados na Tabela 5, a média da variável IAP de todas as Unidades Federativas somadas é de 148.113. Ou seja, para cada 148.113 habitantes existe, em média, 01 (um) posto de atendimento físico do Sine. Esses valores se encontram significativamente distantes (quase o dobro) do nosso valor considerado otimizado.

Analisando em *clusters*, destacam-se positivamente na região Norte os estados do Pará, com 47% da população e 53% das unidades da região; Amapá com 4% da população e 7% das unidades. Rondônia, com 9% da população e 12 % das unidades e Tocantins, com 9% da população e 10% dos postos físicos de atendimento da região. Se comparado com a atual média brasileira (148.113 habitantes por unidade Sine), apenas os 04 (quatro) estados assinalados possuem valores do índice razoáveis, ou seja, operam na média nacional. Os demais, possuem IAP muito acima do esperado, o que mostra o déficit da capacidade estatual das Unidades Federativas. São elas: i. Amazonas (281.513); ii. Acre (415.013); iii. Roraima (636.303).

No Nordeste, a Bahia se sobressai com 16% da população e 21% das unidades da região, enquanto o Ceará possui 26% da população e 31% das unidades região. Somados, esses estados possuem 52% dos postos físicos da região (152 dos 293). Além destes, o Rio Grande do Norte desponta com 6% da população e 8% das unidades. Essas 03 (três) Unidades Federativas elencadas são as únicas da região que apresentam um IAP próximo à média nacional. Ainda assim, distantes dos valores otimizados (72.913), desponta negativamente o Maranhão, com somente 01 (uma) unidade a cada 423.447 habitantes.

No Centro-oeste, o estado que se destaca em termos percentuais é o estado do Mato Grosso do Sul, que possui 17% da população da região e 28% dos postos de atendimento. Analisando o IAP, 03 (três) estados operam próximo à média nacional: i. Mato Grosso (152.451); ii. Distrito Federal (156.504); iii. Goiás (156.783). Novamente, o Mato Grosso do Sul se destaca, com IAP muito próximo ao nosso target (83.536).

Na região Sudeste, em percentual, o estado de São Paulo se destaca, com 52% da população e 58% das unidades do Sine. No que diz respeito, nenhum dos estados da região está próximo da média nacional, conforme apresentado: i. São Paulo (178.395); ii. Minas Gerais (199.405); iii. Rio de Janeiro (263.189). iv. Espírito Santo (273.820).

No Sul, verificamos o melhor desempenho do país, com 01 (um) estado próximo da variável *target*: Rio Grande do Sul (86.353); e dois estados superando os valores otimizados: i. Paraná (56.370); Santa Catarina (70.459). Dados como este demonstram a viabilidade de operacionalizar a variável *target*, demonstrando que não apenas é possível atingi-la, mas também superá-la.

### 3.4.1 Metodologia utilizada

O objetivo deste levantamento foi analisar a capacidade infraestrutural da política de trabalho do Sine. Para isso, realizamos uma análise quantitativa das unidades do Sine em cada unidade federativa.

A base escolhida foi a Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra (BG-IMO), dada a sua abrangência e relevância nos dados da política pública de trabalho. A base nos permitiu o acesso à relação de postos de atendimento por unidade federativa brasileira. O levantamento foi realizado no ano de 2024, contudo é importante destacar a possibilidade de que alguns dados estejam desatualizados, uma vez que novos postos de atendimentos podem ter sido abertos e/ou fechados nesse ínterim. A possível desatualização em questão não atrapalha a análise da amostra, tendo em vista que o acontecimento desses fenômenos é algo incomum.

Outra importante base utilizada consiste na lista completa dos municípios brasileiros, bem como de suas respectivas populações, dados estes obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, o Censo 2020 foi utilizado para mensuração da população por estado brasileiro. Esses dados possibilitaram a avaliação do número de municípios em cada estado e região do país.

Nesse sentido, a extração dos dados da BG-IMO foi realizada de forma manual, dada a limitação sistêmica do *site*, e após coleta dos dados, foram utilizados o *software R* e *Excel* para limpeza e organização dos dados obtidos.

Para analisar os dados, utilizamos o critério de cobertura proposto por Martins Júnior (2023), que estabelece que 50% dos municípios brasileiros devem possuir um posto de atendimento físico do Sine. Esse critério foi norteador e central da discussão para a análise da capacidade infraestrutural das regiões e estados do país. e forma a garantir a comparabilidade

com a definição ora trabalhada, foi levantada a quantidade de postos de atendimento do Sine existentes e a quantidade projetada, que corresponderia, basicamente, a 50% dos municípios na unidade federativa ou na região. Assim, obtivemos, o valor projeto, bem como o *déficit infraestrutural*, calculado a partir da subtração da quantidade de unidades projetadas pela quantidade existentes, conforme mostra a equação 1.

Equação 01: Déficit infraestrutural de unidades do Sine

$$D = (0,5 \times M) - P$$

$$PD \text{ (em \%)} = \frac{P}{0,5 \times M}$$

Em que:

*D*: Déficit infraestrutural, que indica quantas unidades de atendimento físicas são necessárias para atingir a meta

*0,5 x M*: Quantidade de Unidades projetadas, partindo da premissa elencada por Martins Júnior

*P*: Quantidade de postos de atendimento do Sine existentes

*PD*: Quantidade da meta alcançada em termos percentuais

Por meio dessa equação, é possível identificar a quantidade necessária de postos de atendimentos para que as Unidades Federativas e as regiões tenham a sua capacidade otimizada, sendo tal elemento central da análise deste capítulo. A abordagem em tela permitiu a realização de um mapeamento detalhado da capacidade infraestrutural da política do Sine.

Além do critério de cobertura, foi desenvolvida a variável “Índice de atendimento da Política” (IAP), consiste em uma medida criada para expressar a relação entre o número de unidades disponíveis e a população da região/unidade federativa. A variável permite que sejam analisados se as Unidades Federativas possuem aparatos infraestruturais suficientes para o atendimento da sua população. A fórmula empregada para o cálculo IAP é apresentada na Equação 2.

Equação 02: Índice de Atendimento da Política

$$IAP = \frac{\text{Unidades de atendimento}}{\text{População do Estado}}$$

Em que:

*IAP*: Índice de atendimento da Política

*Unidades de atendimento*: Número de Unidades de Atendimento do Sine

*População do Estado*: População total (do estado)

Conforme mencionado, o IAP oferece uma visão quantitativa dos serviços físicos da política de trabalho nos territórios. Somado a IAP, foi desenvolvida uma variável *target*, utilizada para explicar o comportamento da variável dependente, a saber, o desempenho das unidades do Sine. Esta, foi desenvolvida a partir do critério de cobertura desenhado por Martins Júnior (2023). Como o critério estabelece o valor otimizado de 50% dos municípios com um posto físico de atendimento, tornou-se possível determinar o valor otimizado de quantos unidades do Sine são necessárias a cada mil habitantes, conforme a Equação 03.

Equação 03: Desenvolvimento da variável *target*

$$Target = \frac{População\ total}{N}$$

Em que:

*Target*: Variável *target*, que indica a quantidade média de cada pessoas que cada posto de atendimento do Sine deve cobrir para operar de forma eficiente

*População Total*: População total do número de pessoas do Brasil, segundo o Censo 2020

*N*: Número de unidades do Sine que deveriam existir no território, a partir dos achados de Martins Júnior (2023).

Optou-se pelo cálculo da razão dos valores nacionais tanto em PT quanto em N para que pudessemos ter uma variável *target* comparável para toda as Unidades Federativas.

### 3.4.2 Resultados e Discussão

O subcapítulo foi dividido em duas análises, que são complementares e dialogam entre si: i. Análise regional; ii. Análise das Unidades Federativas. Ambas foram colocadas em duas perspectivas: i. Em percentual de municípios atendidos; ii. em relação a demografia populacional. Os resultados convergem para uma baixa capacidade infraestrutural nos territórios, salvo exceções.

Na análise regional, nota-se uma predominância das unidades físicas nas regiões Sul-Sudeste, ainda que o Nordeste seja a região com maior número de municípios. Analisando as

Unidades Federativas, é possível identificar uma maior estruturação da política de trabalho, sobretudo no Sul do país, com maior destaque aos estados do Paraná e de Santa Catarina, que possuem infraestrutura física próxima a desenhada como ideal.

Os dados apresentados no capítulo revelam não apenas falhas infraestruturais latentes, mas também um desequilíbrio organizacional na política de trabalho, que se encontra amplamente estruturada no Sul do país, e em contrapartida, apresentam um desenvolvimento limitado, no restante do país, sobretudo no Norte e no Nordeste.

Políticas públicas com esse desenho, caracterizada por poucas unidades de implementação, tendem a ser falhas devido à falta de escalabilidade e impacto limitado (Hall, 1993). A efetividade da política está diretamente ligada à sua capacidade de implementação em larga escala. Ao analisarmos a conjuntura infraestrutural da política de trabalho, afirma-se que o número reduzido de postos de atendimento aparenta causar significativos impactos na política.

Outro ponto chave dessa análise diz respeito à como a escassez de postos de atendimento dificulta a atuação dos burocratas do nível de rua (BNR). <sup>38</sup>A escassez e a deficiência infraestrutural podem vir a gerar filas, piora no atendimento e sobrecarga no trabalho (Lipsky, 1980), enfraquecendo a implementação e os resultados da política (Pierson, 1994).

Os resultados apresentados confirmam, dessa forma, uma das nossas hipóteses descritivas centrais, que consiste no fato de que a política do Sine possui graves problemas infraestruturais relacionados à falta de postos físicos de atendimento.

#### **4 – EXPLORANDO AS DIMENSÕES DA CAPACIDADE ESTATAL NAS POLÍTICAS DE TRABALHO**

O presente capítulo pode ser dividido em 02 (dois) momentos distintos: inicialmente, iremos explorar diferentes dimensões de capacidades estatais utilizadas em nosso estudo. Em seguida, iremos aprofundar nos resultados da política do Sine entre os anos de 2011 e 2018.

Na análise de políticas públicas, é essencial reconhecer a importância de mobilizar as capacidades do Estado antes de avaliar os resultados da política implementada. Dessa forma,

---

<sup>38</sup> Entende-se Burocratas do Nível de Rua como os agentes e organizações responsáveis pela entrega de forma direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos (Lipsky, 1980).

para análise dos investimentos orçamentários e a eficiência da política do Sine, serão explorados o *framework* proposto por Wu *et al.* (2015) e as definições de Ramesh *et al.* (2016), acerca das capacidades estatais.

Assim, serão abordados os níveis de recurso e capacidades disponíveis nos âmbitos individual, organizacional e sistêmico, incluindo as competências e as habilidades nas dimensões analítica, operacional e política. Esses mecanismos, combinado com os resultados coletados, nos ajudarão a responder à nossa segunda hipótese.

#### 4.1 Framework de Capacidades Estatais: Avaliação e Desenvolvimento

Na presente subseção, apresentaremos o quadro conceitual de Wu, Ramesh e Howlett (2015) e as definições conceituais de Ramesh *et al.* (2016), que propõem uma tipologia de estrutura teórica para compreensão das capacidades estatais, em especial, aquelas voltadas para a implementação de políticas públicas.

O *framework*, desenvolvido por Wu *et al.* (2015), preenche uma lacuna no debate, ao introduzir uma definição sistêmica de capacidades estatais, que incorpora e relaciona perspectivas de autores como Davis (2000)<sup>39</sup>, Moore (1995)<sup>40</sup>, Parsons (2004)<sup>41</sup>, Fellegi (1996)<sup>42</sup>.

O quadro proposto pelos referidos autores, é ancorado na definição utilizada por Gleeson *et al.* (2019), que define capacidade estatal como a habilidade do Estado em formular e implementar políticas públicas de forma eficiente (Wu *et al.*, 2015). Os autores categorizam a capacidade em 03 (três) tipos de dimensão, importantes no sucesso e no insucesso de uma política; O Quadro 3, adaptado de Wu *et al.* (2005), apresenta tais dimensões.

Quadro 3 – Dimensões das capacidades na análise de políticas públicas

Níveis de recursos e capacidade	Competências e habilidades		
	Analítica	Operacional	Política

<sup>39</sup> Davis (2000) define capacidade estatal como a capacidade do governo de implementar de forma eficientes demandas prioritárias.

<sup>40</sup> Moore (1995) conceitua “*Strategic Triangle*”: Definição utilizada como basilar nas capacidade estatais o valor público, o apoio e a legitimidade.

<sup>41</sup> Parsons (2004) define capacidade estatal como a capacidade de unir múltiplas organizações e interesses, formando uma espécie de “tecelagem” entre eles.

<sup>42</sup> Fellegi (1996) inclui no debate de capacidades estatais a qualidade dos recursos financeiros disponíveis.

Individual	<p>Capacidade Analítica Individual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Habilidade em análise de dados;</li> <li>- Avaliações de forma crítica (identificação de padrões e inconsistências);</li> <li>- Interpretação de análises estatísticas.</li> </ul>	<p>Capacidade Operacional Individual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Habilidade na gestão de equipes;</li> <li>- Habilidade em administração estratégica;</li> <li>- Resolução de problemas operacionais;</li> <li>- Soluções práticas e imediatas.</li> </ul>	<p>Capacidade Política Individual:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de coalizão;</li> <li>- Habilidade de influência</li> <li>- Compreensão e visão holística do contexto político.</li> </ul>
Organizacional	<p>Capacidade Analítica Organizacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Política baseada em evidências;</li> <li>- Análise de desempenho da organização (KPIs);</li> <li>- Desenvolvimento de sistemas que facilitem a o desenvolvimento e a coleta de dados.</li> </ul>	<p>Capacidade Operacional Organizacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação de sistemas de Gestão da Qualidade;</li> <li>- Disponibilidade de recursos financeiros adequados;</li> <li>- Disponibilidade de sistema de gestão.</li> </ul>	<p>Capacidade Política Organizacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoridade e reconhecimento organizacional;</li> <li>- Estratégias para envolver a comunidade;</li> <li>- Canais de interação com arenas e lideranças políticas;</li> <li>- Realização de <i>Lobby</i> com terceiros.</li> </ul>
Sistêmico	<p>Capacidade Analítica Sistêmica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engajamento político para análise minuciosa das políticas;</li> <li>- Integração das fontes e bases de informação;</li> <li>- Acesso a políticas bem estruturadas.</li> </ul>	<p>Capacidade Operacional Sistêmica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração entre órgãos governamentais e instituições externas.</li> <li>- Moralidade, impessoalidade e legalidade;</li> <li>- Estado de Direito.</li> </ul>	<p>Capacidade Política Sistêmica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação da sociedade nos processos político e decisórios;</li> <li>- visão global (do todo);</li> <li>- acesso aos <i>stakeholders</i>.</li> </ul>

Fonte: Adaptado da obra de Wu *et al* (2015).  
Elaboração do autor (2024)

Com base nos achados de Ramesh *et al* (2016), são apresentados a seguir os níveis de capacidade, as competências e habilidades, expostos no Quadro 3.

Quanto aos “níveis de recurso e capacidade”, o nível individual é realizado pelos próprios burocratas por meio de autoavaliação. São medidas as habilidades e o poder de

adaptação em diferentes contextos. Essa avaliação, faz parte de um ambiente mais amplo de gestão, que permite trocas de experiências entre os burocratas, maximizando, assim, o desempenho pessoal e, o sucesso na implementação das políticas.

A capacidade estatal em nível organizacional, por sua vez, abrange não apenas os recursos tangíveis e intangíveis da organização, mas também a geração de conhecimento acerca do desenho e dos resultados da política. Ao avaliar o Sine, sob essa perspectiva, destaca-se a estrutura física que sustenta a política, assim como os dispositivos móveis que a integram (Sine Fácil, Portal Mais Emprego; ler seção 2.3.1), juntamente com a produção de conhecimento por meio das bases de gestão da IMO e do seguro desemprego.

No âmbito sistêmico, a análise concentra-se nas interações dos atores envolvidos na implementação e na avaliação das políticas públicas. O enfoque desse nível prioriza o *policy decision-making*, relacionados à formulação, implementação, avaliação de políticas públicas e, definição das agendas políticas.

Outrossim, Ramesh *et al.* (2016) desenvolveram 03 (três) “competências e habilidades”, que ao serem combinadas com os “níveis de recursos e capacidade”, formam o *framework* desenvolvido por Wu *et al* (2015). A dimensão analítica, segundo os autores, aborda os meios pelos quais uma entidade utiliza os seus recursos e habilidades, levando em conta o contexto em que está inserida a política pública.

No caso da política do Sine, essa dimensão analisaria os recursos disponíveis que facilitariam os 03 (três) eixos da política de trabalho, sendo estes a Intermediação de Mão de Obra, a Qualificação Profissional e o Seguro Desemprego. Ou seja, seriam analisados dados secundários do mercado de trabalho e os dados primários das bases advindas do Ministério do Trabalho e Emprego.

A dimensão operacional, delineada por Ramesh *et al.* (2016), está centrada na mobilização de recursos necessários para realização dos objetivos estabelecidos por lei, normativas e aparatos burocráticos. Isso implica não apenas garantir a disponibilidade dos recursos, mas também, coordenar a sua alocação de forma eficiente. Essa dimensão será amplamente trabalhada na análise dos investimentos da política do Sine, onde será verificado se esses investimentos são suficientes e se são utilizados de forma otimizada. Por fim, a

dimensão política está focada na capacidade do estado em coordenar suas ações de forma coesa, se adaptando às demandas e aos desafios do contexto político em que estão inseridas.

A seguir serão apresentados as “combinações”, a partir do que fora apresentado no Quadro 3. A “Capacidade Analítica Individual” refere-se aos conhecimentos técnicos individuais dos burocratas. Ela envolve as capacidades analíticas individuais dos técnicos durante o ciclo de políticas públicas, seja na execução, no monitoramento ou na avaliação de políticas públicas. Ramesh *et al* (2016) destacam a importância desses requisitos técnicos para garantir bom funcionamento das políticas públicas.

As combinações analisadas a partir do quadro 3 são: i. Capacidade Analítica Organizacional; ii. Capacidade Analítica Sistêmica; iii. Capacidade Operacional Individual; iv. Capacidade Operacional Organizacional; v. Capacidade Operacional Sistêmica; vi. Capacidade Política Individual; vii. Capacidade Política Organizacional; viii. Capacidade Política Sistêmica.

Na “Capacidade Analítica Organizacional” destaca-se a importância da presença de um corpo técnico engajado nos projetos e programas e que seja, qualificada e capacitada para a coleta e a construção de dados acerca das políticas públicas.

Na “Capacidade Analítica Sistêmica” é elementar o acesso aos recursos que facilitem o processo de tomada de decisão, como, por exemplo, o acesso a políticas bem estruturadas e detalhadas. Além disso, é essencial garantir a qualidade e a integração dos dados e das bases de gestão, assegurando, assim, um acesso atualizado e preciso às informações que serão utilizadas no processo decisório.

Na “Capacidade Operacional Individual” é central a figura de uma liderança qualificada, que, tenha habilidade na gestão interna da equipe, que busque inovação e qualidade no serviço público e, que estimule o desenvolvimento individual de cada burocrata. Um líder com habilidades de gestão e conhecimento da máquina pública é fundamental para a minimização das incertezas e conflitos e para a melhoria na performance da equipe e conseqüentemente, dos resultados obtidos pela política.

Na “Capacidade Operacional Organizacional” é essencial a disponibilidade e uso eficiente dos recursos orçamentários, tecnológicos, logísticos, informacionais e humanos para

otimização dos resultados obtidos pela política pública. A gestão eficiente desses recursos facilita a realização das atividades cotidianas e cumprimentos das metas estabelecidas. Destaca-se, sobretudo, a implementação de sistemas de gestão da qualidade, para maximização e otimização dos resultados.

A “Capacidade Operacional Sistêmica” envolve a integração entre órgãos governamentais e instituições externas, além dos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essa capacidade, busca estabelecer uma relação de proximidade entre intergovernamentais e interinstitucionais.

A “Capacidade Política Individual” requer que os burocratas possuam uma compreensão e uma visão holística do contexto político, além de habilidades em tecnologias de informação. É fulcral que os burocratas, especialmente as lideranças políticas, desenvolvam habilidades com atores estatais e não estatais, garantindo uma colaboração transparente e inclusiva.

A “Capacidade Política Organizacional” trata das ações e movimentos executados por atores estatais em conformidade com as legislações, resoluções, atos e decretos normativos que regem a Administração Pública. Trata da elaboração de estratégias que desenvolvam arenas políticas e espaços de discussão, fomentando um ambiente colaborativo para o desenvolvimento de iniciativas e atividades públicas.

Por fim, a “Capacidade Política Sistêmica” trata da participação da sociedade nos processos políticos e decisórios das políticas públicas, bem como no nível de confiança nas ações realizadas pelo Estado e seus burocratas. Esta confiança está, diretamente ligada à transparência do Governo, bem como a uma participação articulada e ativa da sociedade.

Nota-se, ao longo deste trabalho, que existem variadas definições conceituais e diversas dimensões acerca da capacidade estatal. Embora já existissem alguns *frameworks* notáveis, como o de Barney (1991), Teece *et al.* (1997) e Eisenhardt *et al.* (2000), nenhum desses apresentavam instrumentos padronizados que fossem capazes de mensurar as capacidades estatais. Dessa forma, optou-se por operacionalizar o *framework* de Wu *et al.* (2015) somada as conceituações de Ramesh *et al.* (2016), por apresentarem instrumentos capazes de avaliar a capacidade estatal da política de trabalho do Sine, que serão aprofundados na seção seguinte.

## 4.2 Ecos da Pesquisa: Análise dos Resultados Obtidos

A partir dos mecanismos e dimensões mobilizados na análise da política pública de trabalho, temos a nossa segunda hipótese principal, que afirma para que o Sine alcance resultado mais eficazes na inserção de trabalhadores no mercado laboral, é necessário que se estabeleça um ambiente com uma base econômica e social sólida, caracterizado por um alto Produto Interno Bruto (PIB), elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um investimento per capita significativo, bem como por um gasto social adequado. Esses fatores, atuando de forma interdependente, tendem a criar um ecossistema favorável para a empregabilidade e funcionamento da política do Sine.

Para testar a nossa hipótese, a análise quantitativa está organizada em duas partes. Primeiro, serão analisados os resultados obtidos pelo Sine nas Unidades Federativas no Brasil, no período de 2011 a 2018. Para isso, foi desenvolvida uma variável capaz de analisar e comparar o desempenho dos estados ao longo desse período (Ler 4.3 *Metodologia utilizada*). Essa análise permitirá que os estados sejam ranqueados de acordo com seus desempenhos. Feito isso, a análise incorpora os seguintes indicadores quantitativos da política, quais sejam: i. Gasto social; ii. Investimento Per Capita; iii. PIB; iv. IDH.

Considera-se, que, para os objetivos propostos na análise, os indicadores mobilizados são suficientemente abrangentes e adequados para a questão. Assim, nas próximas seções serão apresentados os resultados obtidos na política, que dialogam horizontalmente com as dimensões das capacidades estatais mobilizadas.

### 4.2.1 Eficiência na Colocação do Sine

Conforme introduzido acima, foi desenvolvida a variável denominada “Eficiência na Colocação do Sine (ECS)” a fim de analisar e comparar o desempenho das unidades do Sine. A Tabela 6, a seguir, apresenta o valor da variável por Unidade Federativa, no recorte selecionado, que foi de 2011 a 2018. Quanto maior o valor da ECS, melhor o desempenho do Estado frente ao Sine.

Tabela 6 – Eficiência na Colocação do Sine, por Unidade Federativa, no período 2011-2018

UF	ECS
Ceará	14,05%

Tocantins	13,08%
Alagoas	11,07%
Paraná	8,08%
Bahia	6,35%
Mato Grosso do Sul	5,70%
Roraima	4,59%
Distrito Federal	4,53%
Mato Grosso	4,16%
Amazonas	3,63%
Paraíba	3,21%
Pernambuco	3,02%
Rio Grande do Sul	2,80%
Acre	2,53%
Maranhão	2,36%
Rondônia	2,31%
Goiás	2,19%
Minas Gerais	1,88%
São Paulo	1,81%
Pará	1,55%
Piauí	1,35%
Espírito Santo	1,32%
Santa Catarina	1,17%
Rio de Janeiro	1,17%
Amapá	1,12%
Sergipe	0,96%
Rio Grande do Norte	0,65%
<b>Brasil</b>	<b>3,95%</b>

Fonte: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra (BG-IMO) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)  
Elaboração do autor (2024).

Os dados apresentados na Tabela 6 revelam os estados do Ceará (14,05%), Tocantins (13,08%) e Alagoas (11,07%), como os principais destaques na intermediação de mão de obra realizada pelo Sine. Por outro lado, os destaques negativos foram Rio Grande do Norte (0,65%) e Sergipe (0,96%). Em termos práticos, isso significa que a cada 100 trabalhadores empregados no mercado formal, apenas 01 (um) passa pelo Sine do Sergipe, por exemplo.

Observa-se que, assim como nas análises anteriores, existe um desequilíbrio nos resultados obtidos pelas diferentes Unidades Federativas. Se considerarmos o valor médio total (3,95%), apenas 09 (nove), entre os 27 (vinte e sete) Estados, superam esse valor. Ainda que não exista um valor otimizado e/ou uma meta traçada para operacionalização da política de

trabalho, os resultados do Sine de forma geral parecem bastantes discretos, atuando em uma parcela muito restrita do mercado de trabalho. Na Tabela 7, analisa-se a ECS por região, no mesmo período.

Tabela 7 – Eficiência na Colocação do Sine, por região do país, no período 2011-2018

Região	ECS
Norte	4,12%
Nordeste	4,78%
Centro-Oeste	4,15%
Sudeste	1,55%
Sul	4,02%

Fonte: Base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra (BG-IMO) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)  
Elaboração do autor (2024).

Analisando em termos regionais, observa-se a existência de um equilíbrio percentual na ECS entre as regiões brasileiras, com exceção da região Sudeste (1,55%). As demais regiões, operam um pouco acima da média do país (3,95%), sendo elas: i. Nordeste (4,78%); ii. Centro-Oeste (4,15%); iii. Norte (4,12%); e iv. Sul (4,02%). É interessante notar que o Nordeste, mesmo sendo a região com menor investimento em infraestrutura, conforme visto no capítulo anterior, possui a melhor ECS. Em contrapartida, a região Sul, caracterizada pela maior concentração de postos físicos de atendimento, possui o segundo pior desempenho. Resultados dessa natureza nos apontam duas conjecturas: a primeira é a de que os resultados da política não estão causalmente ligados à capacidade infraestrutural da política; a segunda é que existem outros fatores mais determinantes nos resultados da política do que a infraestrutura. Fatores estes que, possivelmente, não são controláveis e mensuráveis.

É perceptível que as regiões mais desenvolvidas do país<sup>43</sup>, Sul e Sudeste, possuem a ECS mais baixa. Uma conjectura desenhada a partir disso é de que em regiões mais desenvolvidas, os cidadãos possuem maiores níveis de escolaridade e uma rede de contatos mais diversificada, com maior acesso à recursos e informações, sendo menos dependentes de uma política específica de emprego para que sejam inseridos no mercado de trabalho. Tal

<sup>43</sup> Segundo dados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

conjectura, se ancora no trabalho de Granovetter (1973), que trata da importância dos “laços fracos” na obtenção de oportunidades e na disseminação de informações.

Após a criação da variável e a classificação dos postos de atendimento do Sine por Unidade Federativa e por região, analisaremos na seção seguinte a política de trabalho do Sine através da metodologia *Data Envelopment Analysis*, ou “Análise por Envoltória de Dados”. Nessa etapa, será medida a eficiência relativa das unidades do Sine por Estado, identificando quais operam de forma eficiente e quais possuem espaço e potencial de crescimento.

#### 4.2.2 Análise Estratégica da Eficiência do Sine através da Metodologia de Envoltória de Dados: Perspectivas e Implicações

Antes de explorarmos os resultados obtidos com a aplicação da metodologia de Análise por Envoltória de Dados, apresentamos o levantamento quantitativo realizado, que perpassa pela coleta de dados orçamentários da política de trabalho no período 2011 a 2018, assim como os dados econômicos do PIB e os dados sociais; do IDH; no mesmo período. Na Tabela 8, foi apresentado os valores do PIB por Unidade Federativa no recorte temporal selecionado.

Tabela 8 - Produto Interno Bruto (PIB) no período 2011-2018, por Unidade Federativa.

Região	Unidade Federativa	PIB
Norte	Amazonas	1,74%
	Pará	2,24%
	Roraima	0,17%
	Amapá	0,23%
	Rondônia	0,62%
	Acre	0,22%
	Tocantins	0,47%
Nordeste	Piauí	0,64%
	Maranhão	1,31%
	Pernambuco	2,65%
	Rio Grande do Norte	0,96%
	Paraíba	0,91%
	Ceará	2,14%
	Bahia	3,86%
	Alagoas	0,75%
	Sergipe	0,64%
Centro-Oeste	Distrito Federal	3,55%
	Mato Grosso	1,79%
	Mato Grosso do Sul	1,38%

	Goiás	2,86%
Sudeste	São Paulo	32,17%
	Rio de Janeiro	11,13%
	Espirito Santo	2,09%
	Minas Gerais	8,90%
	Rio Grande do Sul	6,29%
Sul	Paraná	6,18%
	Santa Catarina	4,11%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Elaboração do autor (2024).

Analisando o PIB, temos na região Norte como destaque o Pará (2,24%); no Nordeste, a Bahia (3,86%); no Centro-Oeste, o Distrito Federal (3,55%); no Sudeste, São Paulo (32,17%); e no Sul, se destaca o Rio Grande do Sul (6,29%).

Inspirado nos achados do trabalho seminal de Granovetter (1973), acredita-se que os “laços fracos” são mais prevalentes em contextos de maior desenvolvimento. Isso se deve ao fato de que pessoas com maior qualificação profissional tendem a ter uma rede de contatos mais ampla, facilitando a autoempregabilidade. Assim, conseqüentemente, espera-se que as Unidades Federativas que contêm maior PIB, tenham uma população com menor dependência quanto ao uso da política pública de trabalho. Dessarte, na equação a ser operacionalizada, os valores do PIB serão inversamente proporcionais<sup>44</sup>, para que consideremos que quanto menor o PIB, maior será a necessidade de se recorrer à política pública de trabalho. Destacam-se, nessa perspectiva, os estados do Norte, principalmente, Roraima (0,17%), Acre (0,22%), Amapá (0,23%) e Tocantins (0,47%).

Na Tabela 9, foram levantados os valores médios do IDH por Estado durante o período de 2011 a 2018, conforme apresentado em sequência. A análise do IDH é capital no que diz respeito à avaliação de políticas públicas, pois fornece uma visão holística do progresso social de uma região. Ademais, o IDH complementa o PIB, por trazer outros elementos além da dimensão econômica, estes fulcrais na presente análise.

O cálculo do IDH leva em consideração 03 (três) indicadores, calculados por média simples: i. Educação; ii. Renda; iii. Saúde. Os resultados variam de 0 a 1, sendo que os mais próximos de 0 indicam um menor IDH e, os mais próximos de 1, indicam um maior IDH. Para

<sup>44</sup> Utilizaremos do mesmo raciocínio para os valores encontrados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nas Unidades Federativas.

a presente análise, assim como realizado com o PIB, partiu-se do pressuposto de que, quanto menor o IDH, maior é a probabilidade de que os cidadãos procurem os serviços do Sine. Assim temos:

Tabela 9 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no período 2011-2018, por Unidade Federativa.

Unidade Federativa	IDH
Distrito Federal	0,83
São Paulo	0,82
Santa Catarina	0,8
Paraná	0,79
Rio de Janeiro	0,78
Minas Gerais	0,78
Rio Grande do Sul	0,78
Espírito Santo	0,77
Mato Grosso	0,76
Mato Grosso do Sul	0,76
Goiás	0,76
Tocantins	0,74
Roraima	0,73
Amapá	0,73
Rio Grande do Norte	0,73
Ceará	0,73
Amazonas	0,72
Rondônia	0,72
Acre	0,72
Pernambuco	0,72
Paraíba	0,72
Bahia	0,72
Sergipe	0,71
Pará	0,7
Piauí	0,7
Alagoas	0,69
Maranhão	0,68

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Elaboração do autor (2024).

Conforme os resultados apresentados, destaca-se o IDH dos seguintes Estados: i. Distrito Federal (0,83); ii. São Paulo (0,82); iii. Santa Catarina (0,80). Esses, são considerados os estados que possuem um desenvolvimento humano elevado. Os demais, foram considerados, no período assinalado, como os que possuem um desenvolvimento humano médio (entre 0,500

e 0,799), sendo os estados de Alagoas (0,69) e do Maranhão (0,68) os de menor destaque e; os mais propensos a terem sua população recorrendo aos serviços do Sine.

Por fim, são analisados o investimento per capita<sup>45</sup> e o gasto social<sup>46</sup> das Unidades Federativas no período de 2011 a 2018. Os valores apresentados a seguir são referentes apenas aos investimentos feitos pelas Unidades Federativas de forma direta na política pública de trabalho. Isto é, investimentos indiretos não foram considerados na análise. Assim, foi construído a Tabela 10, que aborda o Gasto Social e o Investimento per capita por Unidade Federativa, no período retromencionado.

Tabela 10 – Gasto Social e Investimento per capita no período 2011-2018, por Unidade Federativa

Região	Unidade Federativa	Gasto Social (em milhões por ano)	Investimento per capita
Norte	Amazonas	42,3	10,37
	Pará	78,9	9,27
	Roraima	14,1	24,5
	Amapá	16,5	19,89
	Rondônia	27,2	15,48
	Acre	20,8	23,93
	Tocantins	23,5	15,11
Nordeste	Piauí	22,9	7,01
	Maranhão	41	5,83
	Pernambuco	58,6	6,17
	Rio Grande do Norte	24,3	6,98
	Paraíba	28,4	7,11
	Ceará	54,7	6,03
	Bahia	73,8	4,98
	Alagoas	25,1	7,55
	Sergipe	18,7	8,21
Centro-Oeste	Distrito Federal	52,6	17,68
	Mato Grosso	39,5	11,48
	Mato Grosso do Sul	26,8	9,75
	Goiás	48,1	6,95
Sudeste	São Paulo	120,8	2,65
	Rio de Janeiro	65,4	3,81
	Espirito Santo	34,2	8,61
	Minas Gerais	82,5	3,92
Sul	Rio Grande do Sul	71,4	6,3
	Paraná	63,9	5,63

<sup>45</sup> O Investimento Per Capita é entendido pela razão entre o gasto social e a população total.

<sup>46</sup> O Gasto social é entendido por todo investimento estadual feito na política de trabalho.

Santa Catarina

49,3

6,97

Fonte: Portais da Transparência dos Governos Estaduais  
Elaboração do autor (2024).

Os dados apresentados acima revelam a existência de um maior investimento financeiro anual nas seguintes Unidades Federativas: i. São Paulo (121 milhões); ii. Minas Gerais (82 milhões); e iii. Pará (79 milhões). Em contrapartida, os menores investimentos anuais foram vislumbrados nos seguintes estados: Roraima (14 milhões); ii. Amapá (16 milhões); e iii. Sergipe (19 milhões).

Verificando o Investimento Per Capita, que consiste na quantidade média de investimento por indivíduo em uma população, destacam-se os estados de Roraima (24,5), Acre (23,93), Amapá (19,89) e o Distrito Federal (17,68). Os destaques predominam massivamente na Região Norte, que conta com 6 das 8 melhores Unidades Federativas nesse aspecto.

Na contramão temos a região Sudeste apresentando os 03 (três) menores Investimentos Per Capita, seguida da região Sul do país. A partir desses dados, surge o questionamento: Regiões mais desenvolvidas necessitam de menores investimentos da política de trabalho? Se compararmos com a variável ECS, a resposta seria “não”, uma vez que, a região Sudeste é a que possui menor eficiência na colocação de novos trabalhadores no mercado de trabalho (Ler Tabela 7).

Sob uma perspectiva regional, os dados evidenciados apresentam um maior Gasto Social na Região do Nordeste, com um investimento anual de 347 milhões reais, seguido da região Sudeste (302 milhões de reais por ano) e da Região Norte (223 milhões reais por ano). Destaca-se positivamente o investimento na política de trabalho no Nordeste, que possui aproximadamente, 30 milhões a menos de habitantes do que a região Sudeste e, um investimento superior de 44 milhões de reais.

Outra região que desponta no que tange ao Gasto Social anual é a região Norte, que, mesmo possuindo a menor população entre as regiões brasileiras, apresenta o terceiro maior investimento, como demonstrado na Tabela 11.

Tabela 11 – Gasto Social e Investimento per capita no período 2011-2018, por Região

Região	Gasto Social (em milhões por ano)	População (em milhões)	Investimento per capita
Nordeste	347,5	54,6	6,36
Sudeste	302,9	84,8	3,57
Norte	223,3	17,3	12,91

Centro-Oeste	167	16,2	10,31
Sul	184,6	29,9	6,17

Fonte: Portais da Transparência dos Governos Estaduais e Censo 2020  
Elaboração do autor (2024).

Examinando o investimento Per Capita regional, temos como maior destaque o Norte (12,91), seguido pelo Centro-Oeste (10,31). Por outro lado, o Sudeste apresenta um investimento Per Capita menor (3,57), evidenciado uma disparidade clara nos investimentos feitos entre as Unidades Federativas. É notável o baixo investimento Per Capita na região Sudeste, que figura na 2ª segunda posição entre as regiões que possuem postos físicos de atendimento (Ler Tabela 2).

A região Norte, que lidera em investimento por cidadão, é a que possui o menor número de postos físicos de atendimento (94 postos de atendimento; Ler Tabela 2). A partir dos dados explicitados, surge a questão: Existe uma correlação entre a quantidade de postos de atendimento do Sine e o Investimento Per Capita? Embora não seja o foco do presente estudo, coloca-se esse questionamento para estudos futuros, os quais demandariam uma análise qualitativa em campo da política pública do Sine.

Na próxima seção, será aplicada a Análise por Envoltória de Dados, com os elementos mobilizados nessa seção, quais sejam: i. IDH; ii. PIB; iii. Gasto Social; iv. Investimento per capita.

#### **4.2.3 Avaliação de Desempenho da política pública de trabalho com a Eficiência na Colocação do Sine**

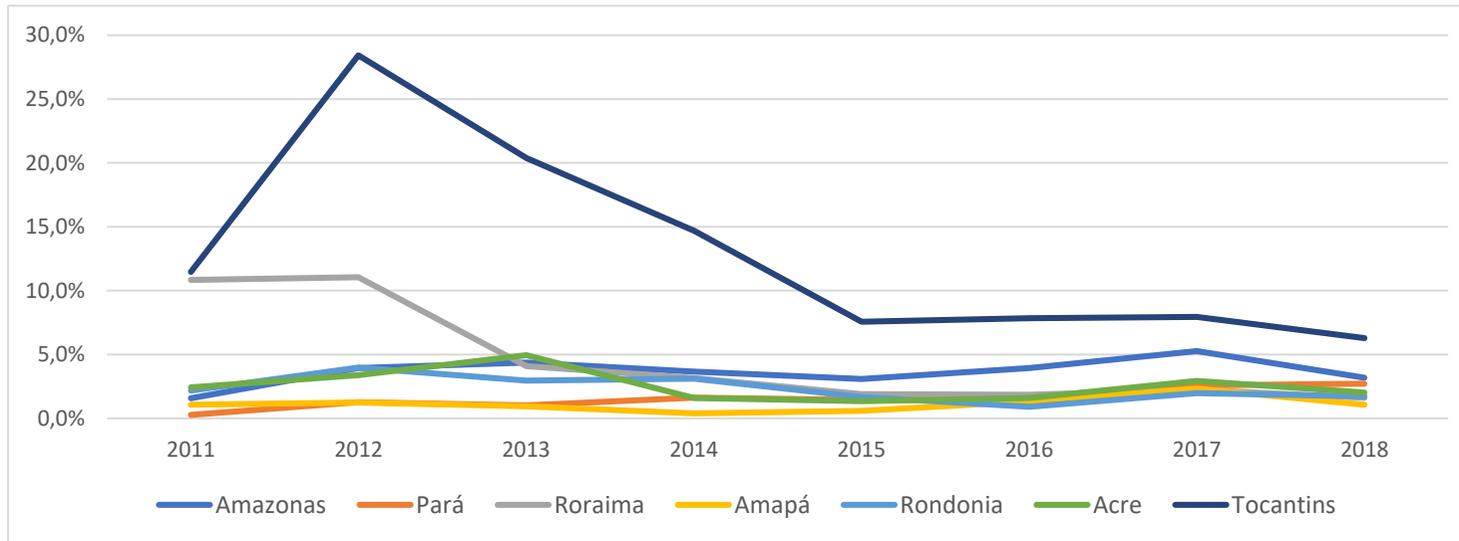
Nesta subseção analisaremos anualmente o comportamento da variável ECS nas diferentes regiões do país no período de 2011 a 2018 e, depois, na subseção seguinte, utilizaremos o DEA para realizar uma avaliação da eficiência multidimensional das unidades do Sine, mediante as variáveis mobilizadas na “Subseção 4.2.2 - Análise Estratégica da Eficiência do Sine através da Metodologia de Envoltória de Dados: Perspectivas e Implicações”.

Ainda que não seja o cerne da análise, serão analisados o espectro ideológico partidário dos Governadores e a presença de (des)continuidade destes no poder. Aproveitaremos o ensejo para investigar se os regimes localizados à esquerda investem mais ou menos na política de trabalho do Sine, com base em Brady (2009), que argumenta que regimes de esquerda dão maior

ênfase às políticas redistributivas e de bem-estar social. Não foram formuladas hipóteses descritivas específicas para esta análise. Este levantamento procurar oferecer uma nova perspectiva para a análise da política do Sine, com o intuito de abrir possibilidades e motivar estudos acadêmicos, bem como de introduzir novos elementos que possam enriquecer a compreensão desta política.

O Gráfico 1 e a Tabela 12 apresentam a ECS dos estados da região Norte do país no período de 2011 a 2018. A variável indica a proporção em que o Sine opera em termos percentuais dentro do mercado de trabalho formal. A partir da variável criada, torna-se possível comparar o desempenho das Unidades Federativa ao longo dos anos.

Gráfico 1 e Tabela 12 - Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Norte, no período 2011 a 2018



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Amazonas	1,6%	3,9%	4,4%	3,7%	3,1%	3,9%	5,3%	3,2%
Pará	0,3%	1,3%	1,0%	1,6%	1,4%	1,5%	2,6%	2,7%
Roraima	10,8%	11,1%	4,1%	3,2%	1,9%	1,8%	2,3%	1,6%
Norte Amapá	1,1%	1,2%	0,9%	0,4%	0,6%	1,3%	2,3%	1,1%
Rondônia	2,2%	4,0%	3,0%	3,1%	1,7%	0,9%	2,0%	1,7%
Acre	2,4%	3,4%	4,9%	1,6%	1,3%	1,6%	2,9%	2,0%
Tocantins	11,5%	28,4%	20,4%	14,7%	7,6%	7,8%	8,0%	6,3%

Fonte: Base de Gestão da Intermediação da mão de Obra (BG-IMO) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).  
Elaboração do autor (2024).

Os dados apresentados no Gráfico 1 e na Tabela 12 mostram um desempenho oscilante na ECS durante o período verificado, havendo um pico em 2012, de 7,6%, e um declínio em 2015, onde a taxa chegou a 2,5%. Notavelmente, o estado de Tocantins se destacou na região, com uma ECS média de 13,1% durante o período, especialmente no primeiro quadriênio, com uma média de 18,7%, culminando na maior ECS registrada no país nos 08 (oito) anos analisados.

Apesar de ser o estado com maior déficit infraestrutural (Ler Tabela 3) e com o segundo menor investimento per capita (Ler Tabela 10), ainda assim, o Tocantins obteve os melhores resultados da região Norte. Dados dessa natureza indicam a importância de políticas alternativas desenvolvidas pela Unidade Federativa para obtenção de bons resultados. Todavia, destaca-se negativamente, a queda de desempenho desse estado no 2º quadriênio, passando de 18,7%, no primeiro mandato, para 7,4% no segundo (isto é, apresentando uma redução de 11,3% pontos percentuais).

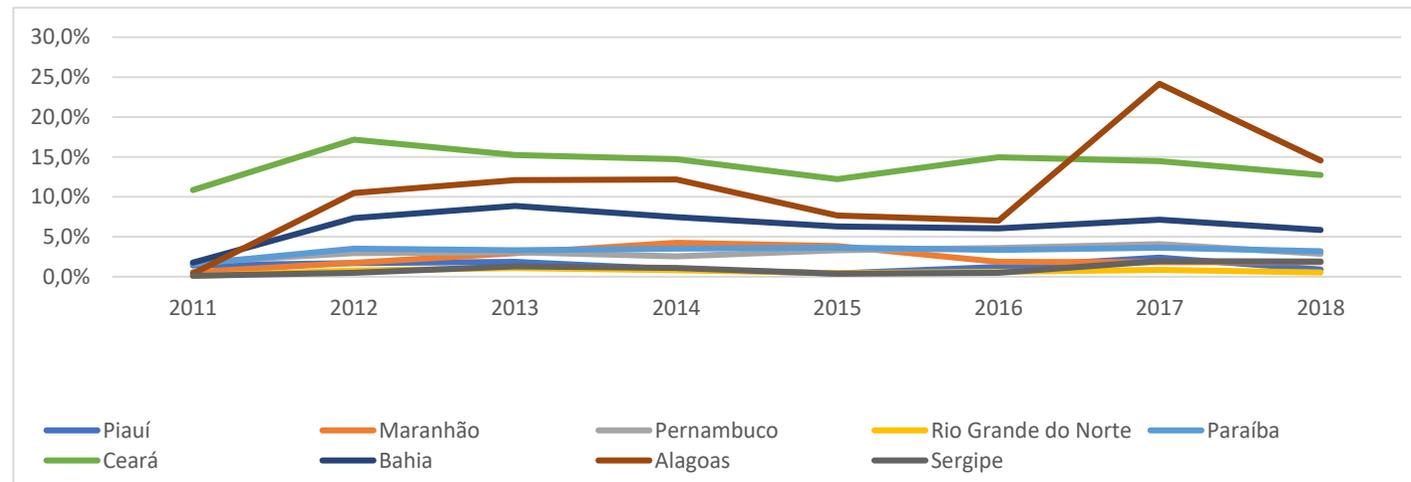
Durante o íterim estudado, houve uma alteração no partido governante, com a saída do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) do poder e entrada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Frise-se que, embora tenha ocorrido a alterações de partidos no poder, o espectro ideológico manteve-se o mesmo, posto que ambos os partidos se encontram no centro do espectro ideológico. É possível, contudo, que tenha ocorrido alguma descontinuidade na política do Estado que tenha interferido nos resultados obtidos. Outra possibilidade é a de que o 1º quadriênio tenha sido um *outlier*, ou seja, com valores atípicos que desviam significativamente do padrão geral. Ambas as hipóteses, precisariam ser trabalhadas em um estudo qualitativo para maiores informações.

Outro estado que se destacou foi Roraima, com a ECS média no período de 4,6%, tendo a 2º melhor ECS da região e a 7ª melhor do país. Assim como no Tocantins, Roraima obteve resultados mais expressivos no 1º quadriênio do que o 2º (7,3% no 1º mandato e apenas 1,9% no 2º mandato). Na oportunidade, o Estado também ficou marcado pela mudança no partido incumbente do poder executivo estatal, com a saída do Democratas (DEM) e entrada do Partido Progressistas (PP). Nesse caso, além da mudança partidária, houve também a mudança no espectro ideológico, que passou da Centro-Direita para a Direita.

Os demais estados da região Norte, Amazonas, Pará, Amapá, Rondônia e Acre, apresentaram uma ECS abaixo da média brasileira (3,9%), obtendo por ordem do melhor

desempenho para o pior desempenho, a seguinte forma: i. Amazonas (3,6%); ii. Acre (2,5%); iii. Rondônia (2,3%); iv. Pará (1,5%); e v. Amapá (1,1%). Do ponto de vista político, comparando o 1º e o 2º mandato, observa-se que o Amazonas saiu da Centro-Esquerda para o Centro; o Acre se manteve na esquerda; Rondônia se manteve no centro; o Pará se manteve no Centro; e o Amapá se manteve na Centro-Esquerda. Dos estados que mantiveram o mesmo espectro ideológico, apenas o Amapá não teve continuidade do mesmo Governante no segundo mandato, com a saída do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e a entrada do Partido Social Democrático (PSD).

Gráfico 2 e Tabela 13 - Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Nordeste, no período 2011 a 2018



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Piauí	1,4%	1,7%	1,9%	0,9%	0,4%	1,2%	2,4%	0,9%
Maranhão	0,6%	1,7%	3,0%	4,2%	3,8%	1,9%	1,8%	1,8%
Pernambuco	1,8%	2,9%	3,1%	2,6%	3,3%	3,6%	4,1%	2,9%
Rio Grande do Norte	0,1%	0,8%	1,1%	0,8%	0,4%	0,6%	0,9%	0,5%
Nordeste Paraíba	1,6%	3,5%	3,3%	3,5%	3,6%	3,3%	3,6%	3,2%
Ceará	10,9%	17,2%	15,2%	14,7%	12,2%	15,0%	14,5%	12,8%
Bahia	1,8%	7,3%	8,9%	7,5%	6,3%	6,0%	7,1%	5,9%
Alagoas	0,4%	10,5%	12,1%	12,2%	7,7%	7,0%	24,2%	14,6%
Sergipe	0,1%	0,5%	1,3%	1,1%	0,4%	0,5%	2,0%	1,9%

Fonte: Base de Gestão da Intermediação da mão de Obra (BG-IMO) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).  
Elaboração do autor (2024).

Os dados apresentados no Gráfico 2 e na Tabela 13 destacam os estados do Alagoas, com uma ECS média de 14,6% , do Ceará, com 12,8% e da Bahia, com uma média de 5,9%. Esses 03 (três) estados, se somados, contribuem com 73% da eficiência do Nordeste. Apesar de a ECS média da região ser de 4,8%, se retirarmos os *outliers* (Alagoas, Bahia e Ceará), essa média cai para apenas 1,9%. Os dados apresentados, mostram, então, um desnível acentuado no desempenho dos estados frente a política do Sine, ainda que o investimento per capita tenha sido bem parelho entre toda as Unidades Federativas (Ler Tabela 10).

Se compararmos a ECS dos estados de maior destaque com a análise infraestrutural da política (Ler Tabela 3), observamos que 02 (dois) dos 03 (três) estados com maior cobertura territorial, Ceará (66,3% de cobertura do seu território) e Bahia (43,8% de cobertura), apresentam os melhores resultados. O estado da Bahia, inclusive, possui o maior número absoluto de postos de atendimento, contando com 208 unidades físicas de atendimento. Dados dessa natureza demonstram a importância da capacidade infraestrutural nos resultados da política.

Uma hipótese secundária criada, baseada nos casos do Ceará e do Tocantins, sugere que os bons resultados da política de trabalho estão ligadas a medidas e instrumentos alternativos desenvolvidos pelas próprias Unidades Federativas. Embora faltem elementos para criar uma relação de causa e efeito, é fato; que um dos destaque da região do Nordeste, o estado do Ceará, possui notoriedade no desenvolvimento de políticas próprias para a política, como por exemplo, a criação do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT-Sine)<sup>47</sup>. No caso do Tocantins, conforme apresentado anteriormente, o estado possui um baixo investimento financeiro e infraestrutural, porém, ainda assim, apresenta resultados destacáveis.

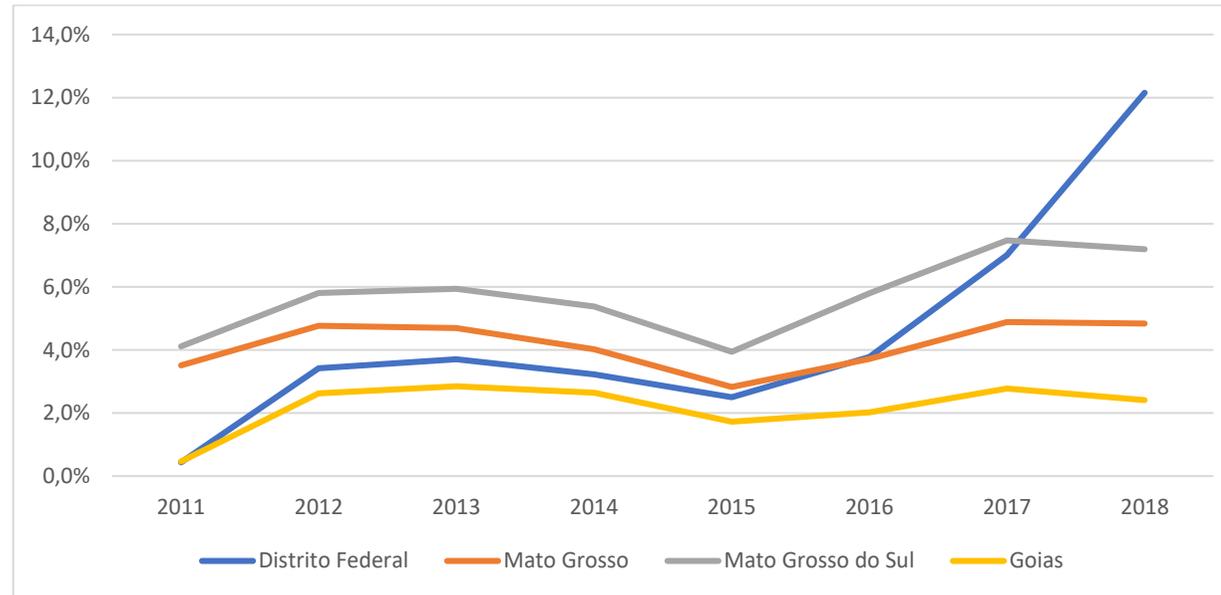
No ponto de vista político, no estado da Paraíba teve reeleição (manutenção do partido político e espectro ideológico) nos mandatos selecionados. Os estados da Bahia e Pernambuco tiveram manutenção do partido, mas mudança na liderança do Governo. Alagoas, por sua vez, manteve o espectro ideológico, mas houve uma mudança no partido incumbente. Os demais estados experimentaram mudanças tanto nos partidos quanto no espectro ideológico, como nos caso do: Piauí (da Centro-Esquerda para Esquerda), Maranhão (do Centro para Esquerda), Rio

---

<sup>47</sup> O IDT-Sine é um marca própria específica da política do Sine no estado do Ceará. Disponível em: <https://www.idt.org.br/>

Grande do Norte (Centro-Direita para Centro), Ceará (Centro-Esquerda para Esquerda),  
Sergipe (Esquerda para Centro).

Gráfico 3 e Tabela 14 - Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Centro-Oeste, no período 2011 a 2018



		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Centro-Oeste	Distrito Federal	0,4%	3,4%	3,7%	3,2%	2,5%	3,8%	7,0%	12,2%
	Mato Grosso	3,5%	4,8%	4,7%	4,0%	2,8%	3,7%	4,9%	4,8%
	Mato Grosso do Sul	4,1%	5,8%	5,9%	5,4%	3,9%	5,8%	7,5%	7,2%
	Goiás	0,5%	2,6%	2,8%	2,6%	1,7%	2,0%	2,8%	2,4%

Fonte: Base de Gestão da Intermediação da mão de Obra (BG-IMO) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).  
Elaboração do autor (2024).

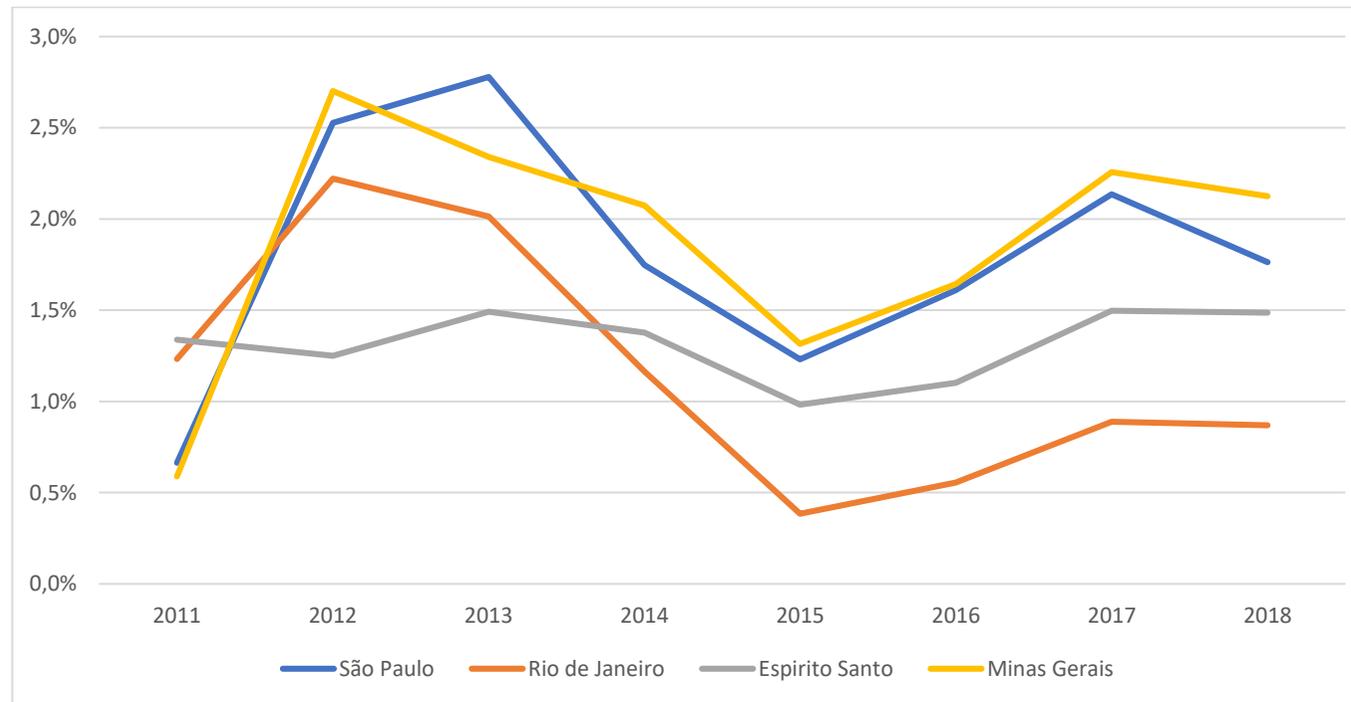
Os dados apresentados no Gráfico 3 e na Tabela 14 mostram a evolução da região Centro-Oeste em relação aos resultados da política de trabalho. No primeiro quadriênio, a média da ECS foi de 3,6%, aumentando para 4,7% no segundo quadriênio, superando consideravelmente a média nacional de 3,9%. O maior destaque da região é o Mato Grosso do Sul, com uma ECS de 5,7%, apresentando a 6ª melhor ECS do país (Ler Tabela 6)

Dois outros estados figuraram bem: Mato Grosso, com 4,2% de ECS e o nono melhor desempenho do país e; o Distrito Federal, com 4,5% e a oitavo melhor posição do país. Este último, destaca-se ainda pela evolução no último quadriênio, alcançando uma ECS de 5,7% nesse recorte. É oportuno destacar que, em 2018, o Distrito Federal teve a 2ª melhor ECS do país, ficando atrás apenas do Ceará.

Correlacionando os dados com o aporte orçamentário realizado (Ler Tabela 10 ), nota-se que as Unidades Federativas que fizeram maior investimento per capita no estado, obtiveram melhores resultados, como nos casos do Distrito Federal (17,68) e do Mato Grosso (11,48). O Distrito Federal, inclusive, aumentou seus investimentos no segundo quadriênio e viu sua eficiência também crescer nesse período. Resultados dessa natureza mostram a relevância de maiores investimentos na política para obtenção de resultados positivos, desde que bem utilizados.

Do ponto de vista político, o estado de Goiás houve reeleição, mantendo a liderança política, o partido e o espectro ideológico nos mandatos selecionados. No Mato Grosso do Sul, por sua vez, houve a mudança de partido e de liderança, tendo sido mantido o espectro ideológico (Centro). Nos demais estados, ocorreram mudanças nos governantes e nos espectros ideológicos, como no: Distrito Federal, que passou da Esquerda para Centro-Esquerda) e no Mato Grosso, que passou do Centro para Centro-esquerda.

Gráfico 4 e Tabela 15 - Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Sudeste, no período 2011 a 2018



		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sudeste	São Paulo	0,7%	2,5%	2,8%	1,7%	1,2%	1,6%	2,1%	1,8%
	Rio de Janeiro	1,2%	2,2%	2,0%	1,2%	0,4%	0,6%	0,9%	0,9%
	Espírito Santo	1,3%	1,3%	1,5%	1,4%	1,0%	1,1%	1,5%	1,5%
	Minas Gerais	0,6%	2,7%	2,3%	2,1%	1,3%	1,6%	2,3%	2,1%

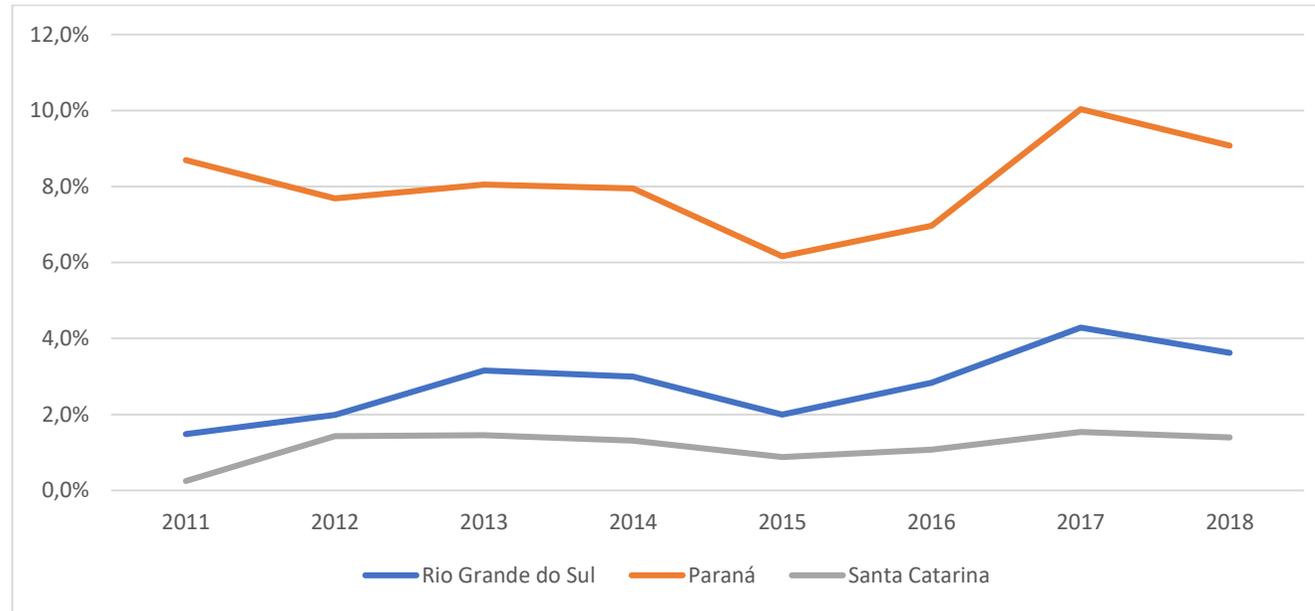
Fonte: Base de Gestão da Intermediação da mão de Obra (BG-IMO) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).  
Elaboração do autor (2024).

Os dados apresentados no Gráfico 4 e na Tabela 15 evidenciam o baixo desempenho da política do Sine em todos os estados da região Sudeste. Uma hipótese secundária aqui desenhada inspirada no trabalho de Granovetter (1973), sugere que é natural que em regiões mais desenvolvidas, os cidadãos sejam inseridos no mercado de trabalho sem o auxílio de políticas públicas. Salienta-se que, ainda que essa hipótese seja confirmada, os números apresentados poderiam ser mais expressivos.

Do ponto de vista orçamentário (Ler Tabela 11), a região é a que menos tem investido na política do Sine, tendo os 04 (quatro) estados com o menor investimento per capita do país (Ler Tabela 10). Novamente, indica-se a importância de investimentos na política para obtenção de resultados mais expressivos. Não somente, o Sudeste figura também como a região com o IAP mais deficitário, ou seja, com menor a distribuição infraestrutural da política em relação à sua demografia populacional (Ler Tabela 4).

Do ponto de vista político, no estado de São Paulo ocorreu a reeleição, mantendo-se a liderança política, o partido e o espectro ideológico nos mandatos selecionados. Já no Rio de Janeiro, ocorreu a mudança da liderança política, sendo mantidos o espectro ideológico e o partido (Centro). Nos demais estados, ocorreram mudanças nos governantes e nos espectros ideológicos, tendo: Minas Gerais – migrado do Centro para Esquerda, e Espírito Santo - da Centro-Esquerda para o Centro.

Gráfico 5 e Tabela 16 - Eficiência na Colocação do Sine (ECS) na Região Sul, no período 2011 a 2018



		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sul	Rio Grande do Sul	1,5%	2,0%	3,2%	3,0%	2,0%	2,8%	4,3%	3,6%
	Paraná	8,7%	7,7%	8,1%	7,9%	6,2%	7,0%	10,0%	9,1%
	Santa Catarina	0,2%	1,4%	1,5%	1,3%	0,9%	1,1%	1,5%	1,4%

Fonte: Base de Gestão da Intermediação da mão de Obra (BG-IMO) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).  
Elaboração do autor (2024).

Os dados da região Sul, apresentados no Gráfico 5 e na Tabela 16 destacam o estado do Paraná, que possui a 4ª (quarta) maior ECS do país, com 8,09% (Ler Tabela 6). Por outro lado, os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina apresentam, resultados mais discretos, com respectivamente 2,80% e 1,17%.

Os resultados obtidos pelo estado do Paraná não surpreendem, considerando que é a 2ª (segunda) unidade com mais postos físicos de atendimento, com 203 unidades (Ler Tabela 3). Sua capacidade infraestrutural supera o projetado, conforme os moldes de Martins Júnior (2023) e, possui o menor IAP do país, indicando a maior distribuição infraestrutural da política em relação à sua demografia populacional (Ler Tabela 5). Esses achados indicam a importância infraestrutural e financeira nos resultados da política.

Do ponto de vista político, nos estados do Paraná e de Santa Catarina ocorreram reeleições, sendo mantidas a liderança política, o partido e o espectro ideológico nos mandatos selecionados. No Rio Grande do Sul, houve mudanças nos governantes e nos espectros ideológicos, indo da Esquerda para o Centro.

### **Panorama Geral da ECS: Análise dos resultados**

Antes de nos debruçarmos na aplicação do DEA na política do Sine, faz-se necessário compilar os dados apresentados nesta seção, sobre as seguintes óticas: i. Eficiência da Política; ii. Capacidade Infraestrutural; iii. Investimento Orçamentário; e iv. Partidos e Espectro Ideológico;

No que diz respeito aos resultados obtidos pela política, a ECS revela um desequilíbrio nos resultados obtidos entre os entes federados. Os estados com melhores resultados apresentam pontos percentuais próximos de 15%, enquanto os piores registram valores abaixo de 1%. Em que pese não exista uma meta parametrizada para determinar o valor ideal para operacionalização da política, os resultados indicam problemas operacionais do Sine.

Quanto à capacidade infraestrutural, destaca-se que 02 (dois) dos estados<sup>48</sup> com maior investimento físico de postos do Sine, possuem as melhores ECS. Em contrapartida, o estado do Tocantins, que possui a 2ª (segunda) melhor ECS, apresenta o maior déficit infraestrutural

---

<sup>48</sup> Os estados referidos são Distrito Federal e Paraná.

da região Norte. Embora os dados nos mostrem realidades distintas, evidencia-se a relevância da capacidade infraestrutural nos resultados obtidos. É possível dizer, assim, que o Tocantins poderia ter resultados ainda mais expressivos se contasse com uma infraestrutura física mais adequada.

Referente ao investimento orçamentário, os estados do Distrito Federal e do Mato Grosso se sobressaem por apresentarem uma das melhores ECS e por serem um dos que mais investiram na política. Todavia, os 03 (três) estados com melhor desempenho<sup>49</sup>, se encontram nas regiões com menores investimentos orçamentários. Esses resultados não são excludentes e nos indicam os seguintes achados: i. Os investimento orçamentário é fundamental para o funcionamento da política, mas a forma como os recursos são alocados e geridos importam ainda mais para os resultados da política (Wildavsky, 1988); ii. A importância do desenvolvimento de mecanismos alternativos pelos entes federados na dinâmica do Sine.

Por fim, quanto ao partido político dos chefes de estado, foi feito um levantamento dos partidos incumbentes no período, a fim de que possamos averiguar a existência de uma relação entre o espectro ideológico do Governante e os resultados obtidos pela política no estado. Para isso, foi aplicada uma regressão que indicou que o espectro político dessas lideranças não tem um impacto estatisticamente significativo nas ECS.

#### **4.2.4 Resultados da política pública de trabalho com Envoltória de dados: Teoria e Prática**

Assim como na subseção anterior, analisaremos o DEA CRS primeiramente nas regiões do país no período de 2011 a 2018, seguido por uma análise comparativa entre elas. Ao aplicarmos o DEA as eficiências (eff) variam de 0 (ruim) a 1 (boa; eficiência otimizada). A média das 27 (vinte e sete) Unidades Federativas é de 0,42. Dessa forma, iremos classificar a eficiência das Unidades Federativas em 03 (três) níveis: entre 0 e 0,41 como “ruim”; entre 0,42 e 0,59 como “regular”; e entre 0,60 e 1,00 como “bom”. Quanto mais próximo de 1,00, melhor o estado está utilizando seus recursos (*inputs*) para produzir resultados (*outputs*). Ao longo dessa análise iremos comparar os resultados coletados com a variável ECS, que permitirá analisar se a eficiência na utilização dos recursos se reflete nos resultados obtidos pela política.

---

<sup>49</sup> Os estados referidos são: i. Ceará; ii. Tocantins; iii. Alagoas.

A Tabela 17 apresenta o CRS dos estados da região Norte do país no período de 2011 a 2018.

Tabela 17 – DEA CRS na Região Norte, no período 2011 a 2018.

Região	Unidade Federativa	eff	ECS
Norte	Amazonas	0,32	3,6%
	Pará	0,17	1,5%
	Roraima	1,00	4,6%
	Amapá	0,85	1,1%
	Rondônia	0,51	2,3%
	Acre	0,68	2,5%
	Tocantins	0,60	13,1%

Fonte: Portais da Transparência dos Governos Estaduais e Censo 2020  
Elaboração do autor (2024).

Os dados fornecidos na Tabela 17 mostram que os estados do Amazonas e do Pará apresentam baixa eficiência na utilização dos seus recursos e ambos possuem uma ECS também baixa (Ler Tabela 6). Isso sugere que uma utilização ineficiente dos recursos impactam nos resultados obtidos pela política. Os estados de Rondônia, Acre e Amapá, na contramão, foram considerados bons na utilização dos seus recursos. Assim como o estado do Tocantins, que possui a segunda melhor ECS do país.

O grande destaque da região é o estado de Roraima, que possui a eficiência “otimizada” da política de trabalho ( $eff = 1$ ). Estado esse que também se destaca na colocação de trabalhadores, com 4,6% na ECS. A performance de Roraima indica que a nossa segunda hipótese pode ser confirmada, ainda que parcialmente, sugerindo, assim, que um ambiente econômico e social robusto ajuda a criar um ecossistema favorável para a empregabilidade da política do Sine.

Tabela 18 – DEA CRS na Região Nordeste, no período 2011 a 2018.

Região	Unidade Federativa	eff	ECS
Nordeste	Piauí	0,61	1,4%
	Maranhão	0,32	2,4%
	Pernambuco	0,23	3,0%
	Rio Grande do Norte	0,57	0,7%
	Paraíba	0,49	3,2%
	Ceará	0,25	14,1%

Bahia	0,18	6,3%
Alagoas	0,55	11,1%
Sergipe	0,75	1,0%

Fonte: Portais da Transparência dos Governos Estaduais e Censo 2020  
Elaboração do autor (2024).

Os dados apresentados na Tabela 18 mostram os estados do Maranhão, Pernambuco, Ceará e Bahia com baixa eficiência na utilização de recursos. Ainda assim, Ceará e Bahia se destacam na colocação de trabalhadores, com taxas de ECS de 14,1% e 6,3%, respectivamente. Esses dados apontam que, mesmo em ecossistemas desfavoráveis ao funcionamento da política é possível obter bons resultados. Se os resultados não estão ligados a investimentos orçamentários e ao ambiente econômico, assume-se que os estados se destacam no desenvolvimento de mecanismos alternativos próprios para a política.

Os estados do Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte possuem eficiência considerada “razoável”. Dentre esses, o estado de Alagoas, também desponta nos resultados da política. O destaque da região é Sergipe, com a eficiência de 0,75, considerada boa. Entretanto, o estado não figura bem na eficiência da colocação. A ECS baixa nos leva a acreditar que mesmo com um ecossistema favorável a política não tem obtido bons resultados, indicando que, esse ecossistema é relevante para os resultados obtidos pela política no estado, mas não suficiente.

Tabela 19 – DEA CRS na Região Centro-oeste, no período 2011 a 2018.

Região	Unidade Federativa	eff	ECS
Centro-Oeste	Distrito Federal	0,29	4,5%
	Mato Grosso	0,36	4,2%
	Mato Grosso do Sul	0,53	5,7%
	Goiás	0,29	2,2%

Fonte: Portais da Transparência dos Governos Estaduais e Censo 2020  
Elaboração do autor (2024).

Os dados exibidos na Tabela 19 mostram o Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso com baixa eficiência na utilização dos seus recursos. O estado do Mato Grosso do Sul figura com uma utilização razoável dos seus recursos (0,53) e, figura com o melhor desempenho da política do estado no período (5,7%). Novamente, os resultados apresentados mostram a importância do ecossistema nos resultados obtidos pela política, ainda que não seja o único fator determinante.

Tabela 20 – DEA CRS na Região Sudeste, no período 2011 a 2018.

Região	Unidade Federativa	eff	ECS
Sudeste	São Paulo	0,13	1,8%
	Rio de Janeiro	0,22	1,2%
	Espirito Santo	0,42	1,3%
	Minas Gerais	0,17	1,9%

Fonte: Portais da Transparência dos Governos Estaduais e Censo 2020  
Elaboração do autor (2024).

Os dados expostos na Tabela 20 demonstram que São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais possuem uma baixa eficiência na utilização de seus recursos. Esses estados, também denotam resultados ruins na política de trabalho, conforme visto na ECS. O Espírito Santo opera os seus recursos de maneira razoável mas que pouco refletem nos resultados da política. Como assinalado anteriormente, os dados indicam que a configuração desenhada importa para os resultados obtidos pela política, mas é suficiente para explicar todo o fenômeno.

Tabela 21 – DEA CRS na Região Sul, no período 2011 a 2018.

Região	Unidade Federativa	eff	ECS
Sul	Rio Grande do Sul	0,20	2,8%
	Paraná	0,23	8,1%
	Santa Catarina	0,30	1,2%

Fonte: Portais da Transparência dos Governos Estaduais e Censo 2020  
Elaboração do autor (2024).

Por fim, os dados apresentados na Tabela 21, mostram uma má utilização dos recursos por parte dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Embora opere de forma ineficiente os seus recursos, o Paraná ainda se destaca pelos resultados obtidos pela política, registrando 8,1% na sua ECS. Esse resultado corrobora com a ideia de que é possível obter bons resultados mesmo sem o uso eficiente dos recursos financeiros.

Em termos gerais, nota-se uma prevalência na utilização eficiente dos recursos nas regiões Norte e Nordeste, com maior destaque para Roraima (1,00; eficiência otimizada), Amapá (0,85), Sergipe (0,75). No entanto, apenas Roraima tem alcançado, de fato, bons resultados na política, conforme evidenciado pela sua ECS (4,6%). É importante frisar que os estados com menores investimentos infraestruturais, conforme visto no capítulo anterior, foram os que mais operacionalizaram bem os seus recursos financeiros.

### **4.3 Metodologia utilizada**

Nesta seção serão detalhadas a construção e coleta dos dados primários e dados secundários de diferentes bases, com características distintas e implicações metodológicas, incluindo o desenvolvimento de uma variável própria. Dessa maneira, o objetivo desta seção consiste em apresentar, de forma detalhada como se deu a construção e a construção e a coleta desses dados, além de explicitar as técnicas utilizadas para tanto.

Diferentemente do capítulo anterior, a presente seção será dividida em subseções em razão da complexidade e da variedade dos dados coletados. Assim, organiza-se a metodologia em 03 (três) momentos de coleta assinalados da seguinte maneira:

- i. Eficiência na Colocação do Sine – ECS: nesta subseção serão detalhados o processo de construção e de desenvolvimento da variável criada, utilizada para ranquear e comparar o desempenho das unidades do Sine;
- ii. Coleta de Dados Socioeconômicos: Métodos e Procedimento. Esta subseção irá apresentar o levantamento dos dados de IDH, PIB, Gasto Social e Investimento Per Capita.
- iii. Análise por Envoltória de Dados – DEA: Nesta parte, serão explicadas as motivações acerca da utilização da metodologia DEA, bem como sua aplicação e desenvolvimento no contexto da análise da eficiência dos postos de atendimento do Sine.

#### **4.3.1 Eficiência na Colocação do Sine – ECS**

Para atingir o objetivo da pesquisa, o trabalho realizou um levantamento anual dos resultados do Sine nas Unidades Federativas do Brasil, no período 2011 a 2018. Para isso, foi desenvolvida uma variável capaz de analisar e comparar o desempenho dos estados brasileiros ao longo dos anos. A variável criada foi denominada “Eficiência na Colocação do Sine (ECS)”.

A variável ECS utiliza 02 (duas) bases de dados secundárias. A primeira, é a base de Gestão de Intermediação de Mão de Obra – BG-IMO, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, que coleta mensalmente os resultados de operação da política do Sine. Nessa base, evidencia-se a investigação análise dos resultados referentes à empregabilidade dos trabalhadores que acessam a política do Sine. A segunda base utilizada foi o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, também vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego. Tal base fornece informações regulares sobre o mercado de trabalho formal do Brasil,

como, por exemplo, o número de admissões e de desligamentos realizados, em nível, estadual e municipal.

A escolha dessas bases pode ser justificada pela sua tempestividade, tendo em vista que ambas apresentam dados mensais. Além disso, ambas lidam exclusivamente com o mercado formal de trabalho<sup>50</sup>, o que as torna comparáveis, evitando análises e inferências espúrias. A variável ECS realiza uma análise intraestadual, ou seja, avalia as Unidades Federativas em relação à sua própria realidade e contexto, ao invés de comparar estados, que são marcados por diferenças geográficas e socioeconômicas significativas.

Assim, criou-se a variável ECS, conforme apresentada na Equação 4.

Equação 04: Variável de Eficiência da Colocação do Sine (ECS)

$$ECS = \frac{\textit{Admitidos Sine}}{\textit{Admitidos Mercado Formal}}$$

Em que:

*ECS*: razão entre o número de admitidos em todo o mercado formal e o número de admitidos por intermédio do Sine

*Admitidos Sine*: é o número de admitidos que foram intermediados pela política do Sine.

*Admitidos Mercado Formal*: o número de admitidos no mercado formal

Essa equação é útil para construir análises comparativas e medir a eficiência das unidades do Sine. Os resultados encontrados, quando aplicados, mostram o desempenho do posto de atendimento frente ao mercado formal de trabalho.

#### 4.3.2 Coleta de Dados Socioeconômicos: Métodos e Procedimentos

A coleta dos dados socioeconômicos foi realizada por uma análise longitudinal de séries temporais, no período 2011 a 2018. Esta metodologia envolveu a obtenção e exame dos dados selecionados nas Unidades Federativas.

---

<sup>50</sup> Todos os trabalhos regulamentados por Lei Trabalhistas, ou seja, são considerados os trabalhadores de carteira assinada, que possuem férias remuneradas, recebem o benefício do seguro-desemprego e que contribuem para a previdência social.

Foram levantados dados sobre o Produto Interno Bruto (PIB), que representa os bens e serviços produzidos por uma economia durante um recorte selecionado. Esses dados são divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e permitem analisar a evolução econômica e identificar tendências de crescimento ou de retração ao longo desses anos.

Outro dado coletado foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medida que considera a educação, o trabalho e a saúde como os 03 (três) pilares centrais da sua análise. Essas informações são divulgadas anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, permitem investigar as disparidades de desenvolvimento entre as Unidades Federativas.

Conforme já mencionado, após o levantamento dos dados, as bases do PIB e do IDH foram empregadas de forma inversamente proporcional. Isso significa que, os estados com valores mais altos de PIB/IDH receberam pesos menores, enquanto aqueles com valores mais baixos desses mesmos indicadores, receberam pesos maiores. Essa estratégia foi utilizada para assegurar uma análise mais equitativa, inspirada nos termos de Granovetter (1973). Sugere-se que estados mais desenvolvidos economicamente tendem a ter uma menor dependência das políticas de emprego, recebendo, assim, menor peso na análise.

Além desses, também foram levantados dados acerca do Gasto Social da política, que consiste nos dados financeiros e orçamentários investidos pelos estados no âmbito da política de trabalho durante os anos de 2011 a 2018. Como estratégia de coleta, foi realizada uma pesquisa documental nos Portais da Transparência dos Governos Estaduais no período. Os dados coletados permitiram identificar o investimento anual na política do Sine e comparar o investimento entre diferentes Unidades Federativas.

Na análise, foram considerados todos os investimentos diretos na política, sejam eles gastos com a política de intermediação de mão de obra; investimento em qualificação profissional, gastos com seguro-desemprego, e despesas com a contratação de equipe técnica para execução das atividades atribuídas a política do Sine (Ler “Esquema 1”, referente ao funcionamento da política do Sine). Foram desconsiderados os investimentos de terceiros, incluindo os realizados pelo Governo Federal e provenientes de outras fontes de recurso.

Por fim, analisou-se o Investimento Per Capita, após a coleta dos dados quantitativos secundários de Gasto Social. Para isso, foi feita a razão entre o Gasto Social das Unidades Federativas e a população total. A análise considerou toda a população dos estados pelo fato da política do Sine ser considerada uma política de caráter universal (Ler Capítulo 2.4).

Os dados foram processados em planilhas eletrônicas e no *software R*, onde foram realizadas a raspagem, a manipulação e a normalização dos dados coletados. Após a coleta das 04 (quatro) fontes de dados secundárias, a elas foram aplicadas na metodologia da Análise por Envoltória de Dados, conforme apresentado na subseção seguinte.

#### 4.3.3. Análise por Envoltória de Dados – DEA

Nesta segunda etapa da análise, foi utilizado o método de Análise por Envoltória de Dados (DEA), para avaliar a eficiência das Unidades Federativas na implementação da política do Sine. Essa ferramenta permite fazer uma avaliação da eficiência multidimensional das Unidades de Decisão (DMUs)<sup>51</sup>, considerando múltiplos *inputs e outputs*.

Em razão da complexa dinâmica de funcionamento da política do Sine, justifica-se a seleção desta metodologia, tendo em vista que esta que nos permitiu traçar uma eficiência relativa das unidades do Sine, identificando as DMUs mais eficientes e possibilitando a realização de comparações entre elas. Optou-se por utilizar os Retornos Constantes de Escala<sup>52</sup> (CRS), pois verifica-se a existência de homogeneidade nas unidades, ou seja, todas elas operam em condições semelhantes, funcionando na lógica de zoneamento<sup>53</sup>. Além disso, pode-se assumir a premissa de que o aumento/diminuição de insumos impactam os resultados das DMUs.

Para cada variável, foi atribuído um peso, com base no seu nível de importância frente aos resultados do Sine, desenhado após a realização de entrevistas anônimas<sup>54</sup> com funcionários do Sine. Dessa forma, estimou-se os seguintes pesos para as variáveis: i. PIB (0.2); ii. IDH (0.2); iii. Gasto Social (0.5); iv. Investimento per Capita (0.7).

---

<sup>51</sup> Entende-se por unidade de decisão como os *Decision Making Units* (DMUs), que são as entidades cuja eficiência estão sendo avaliadas.

<sup>52</sup> Do inglês *Constant Return to Scale*.

<sup>53</sup> Zoneamento é o formato que as Unidades do SINE operam, atendendo ao município local e os contidos no zoneamento.

<sup>54</sup> Conversas realizadas com os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Tocantins.

Assim, aplicou-se o DEA, conforme Equação 05.

Equação 05: Aplicação do DEA CRS na política do Sine

$$Eu = \frac{(0.2 * PIB_u + 0.2 * IDH_u + 0.7 * GastoSocial_u + 0.8 * InvestimentoPerCapita_u)}{\Sigma(x_{ku})}$$

Em que:

*PIB<sub>u</sub>*: é o PIB da Unidade Federativa *u*

*IDH<sub>u</sub>*: é o IDH da Unidade Federativa *u*

*Gasto Social<sub>u</sub>*: é o gasto social da Unidade Federativa *u*

*InvestimentoPerCapita<sub>u</sub>*: é o investimento per capita da Unidade Federativa *u*

#### 4.3.4 Resultados e Discussão

Face às discussões teóricas e quantitativas apresentadas no último capítulo, percebe-se que a capacidade estatal da política de trabalho e suas dimensões apresentam problemas, seja na infraestrutura, no orçamento e na penetração efetiva da política dentro dos seus territórios.

Na análise da ECS, notam-se resultados discrepantes obtidos pelas Unidades Federativas do Sine, ainda que exista um equilíbrio entre as regiões do país. Outro ponto a ser destacado diz respeito a baixa operacionalização da política frente ao mercado de trabalho, onde a unidade que apresenta melhor desempenho emprega apenas 14% do seu mercado formal. Resultados dessa natureza nos indicam que a política precisa de maiores investimentos financeiros, operacionais e logísticos.

Na avaliação do Investimento Per Capita, destaca-se a região Norte do país, que concentra 6 dos 8 maiores investimentos por indivíduo. Em termos absolutos, o maior gasto social foi registrado na região Nordeste, que se destacou pelos investimentos feitos na política durante o período selecionado. Os dados mostram que os maiores investimentos feitos foram direcionados a regiões com menor capacidade infraestrutural (Norte e Nordeste), conforme visto no capítulo anterior.

Na análise do DEA CRS, os destaques foram novamente a Região Norte e Nordeste, com ênfase na eficiência otimizada do estado de Roraima. Entretanto, de forma mais geral, observa-se uma baixa eficiência dos estados frente quanto à utilização dos recursos financeiros, o que impacta diretamente nos resultados discretos obtidos pela política como um todo.

À luz dos estudos de Ramesh *et al.* (2016) e no quadro de Wu *et al.* (2015) analisa-se a capacidade estatal nas dimensões mobilizadas pelos autores (Ler “4.1 Framework de Capacidades Estatais: Avaliação e Desenvolvimento”), conforme descrito no Quadro 4, que trata das dimensões das capacidades no âmbito da política do Sine.

Quadro 4 – Dimensões das capacidades na análise da política do Sine

<b>Combinação do “Nível de recursos e capacidade” e “Competências e Habilidades”</b>	<b>Capacidade do Sine</b>
Capacidade Analítica Individual: conhecimento teórico dos burocratas	Capacidade média
Capacidade Analítica Organizacional: engajamento do corpo técnico	Capacidade baixa
Capacidade Analítica Sistêmica: acesso a políticas bem estruturadas	Capacidade baixa
Capacidade Operacional Individual: inovação no serviço público	Capacidade média
Capacidade Operacional Organizacional: uso eficiente dos recursos	Capacidade alta
Capacidade Operacional Sistêmica: integração entre diferentes órgãos	Capacidade média
Capacidade Política Individual: visão holística do contexto da política	Capacidade alta
Capacidade Política Organizacional: ações conforme legislações e decretos normativos	Capacidade alta
Capacidade Política Sistêmica: participação da sociedade nas decisões	Capacidade média

Fonte: Adaptado da obra de Wu *et al* (2015).  
Elaboração do autor (2024)

Conforme delineado no Quadro 4, construído a partir dos dados mobilizados na seção 4.1, a política do Sine pode ser caracterizada com “Baixa Capacidade Analítica”, após análise dos recursos disponíveis para a política pública de trabalho, que se apresentaram insuficientes para o atual escopo da política. A “Baixa Capacidade Analítica” é resultado do somatório das dimensões de “Média Capacidade Analítica Individual”, “Baixa Capacidade Analítica Organizacional” e “Baixa Capacidade Analítica Sistêmica”, conforme apresentado a seguir.

Em relação à capacidade operacional, a política é classificado como possuindo “Média Capacidade Operacional”, conseguindo mobilizar os recursos disponíveis de forma razoável e eficiente (considerando as dimensões: Média Capacidade Analítica Individual + Alta Capacidade Analítica Organizacional + Média Capacidade Analítica Sistêmica = Média Capacidade Operacional).

Por fim, a política apresenta uma “Alta Capacidade Política”, sendo capaz de se adaptar às demandas e aos desafios presentes em que o território está inserido (considere as dimensões: Alta Capacidade Política Individual + Alta Capacidade Política Organizacional + Média Capacidade Política Sistêmica = Alta Capacidade Política). Todavia o principal obstáculo residente principalmente na baixa capacidade de mobilização de recursos para os eixos da política de trabalho.

Diante dos resultados apresentados, confirma-se, parcialmente, uma das nossas hipóteses descritivas centrais, que indica que a configuração desenhada, considerando IDH, PIB, Gasto Social e Investimento Per Capita impactam nos resultados da política. Os achados sugerem que esses elementos ajudam a explicar o desempenho da unidade, embora existam variáveis e elementos não controlados que também influenciam nos resultados obtidos pela política do Sine.

## **Conclusão**

Frente às discussões teóricas, qualitativas e quantitativas abordadas ao longo do trabalho, algumas considerações finais são apresentadas a título de síntese do debate. Os resultados apresentados fornecendo um panorama geral da política do Sine nas Unidades Federativas e nos mostram as diferenças estruturais e financeiras existentes na política.

Do ponto de vista estrutural, percebe-se um déficit da política em quase todo território brasileiro, isso porque, com exceção dos estados do Rio de Janeiro, Distrito Federal e Paraná, todos os demais deveriam ter um quantitativo maior de postos de atendimento. Assim, os dados revelam um desequilíbrio infraestrutural entre as regiões e entre as Unidades Federativas.

Em relação ao ponto de vista orçamentário, também é perceptível um desnível de investimento entre os entes. Os investimentos ficaram concentrados sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, que atualmente são as que possuem hoje, menor capacidade infraestrutural. Ao longo dos quatro capítulos deste trabalho, em especial nos capítulos 3 e 4, observa-se um potencial de crescimento da política, seja do ponto de vista infraestrutural, seja do ponto de vista orçamentário e político.

Das hipóteses levantadas, a primeira se confirmou, com a indicação de que o Sine possui problemas em sua capacidade infraestrutural relacionados à escassez de postos físicos de atendimento. Os achados apontam déficits em quase todo o território nacional.

Por sua vez, a segunda hipótese, foi parcialmente confirmada, assinalando que a configuração de um ambiente econômico e social robusto, caracterizado por um alto PIB, por um elevado IDH, por um investimento per capita significativo, bem como por um gasto social adequado, cria um ecossistema favorável para a empregabilidade e o funcionamento da política do Sine. Os resultados confirmaram a importância desses elementos nos resultados da política, mas também salientaram para o fato de que existem outros fatores externos que impactam nos resultados da política.

Ao analisarmos as capacidades estatais da política de trabalho e suas dimensões, constata-se a existência de uma política marcada pela baixa capacidade infraestrutural em grande parte das Unidades Federativas e, pela alta capacidade política, conseguindo se adaptar às peculiaridades do território; pela média capacidade operacional, conseguindo mobilizar recursos de forma eficiente e pela; baixa capacidade analítica, com pouca estrutura e corpo técnico engajado.

Os resultados nos mostram que há um grande potencial de crescimento da política, que ainda vem se consolidando, sobretudo com a maior cooperação dos governos subnacionais, como evidenciado pela recente estruturação dos Conselhos Municipais de Trabalho e do Fundo Estadual do Trabalho (FET). Essas iniciativas não apenas viabilizam novos repasses da União,

como também promovem arenas descentralizadas de deliberação sobre a política de trabalho e sua conjuntura. Mecanismos dessa natureza apontam para a possibilidade de crescimento e de desenvolvimento, especialmente ao que tange à implementação de mecanismos alternativos para funcionamento e incremento da política.

O trabalho atuou no esforço de elaborar variáveis e mecanismos que pudessem avaliar a política de trabalho. Dessa forma, foi desenvolvido a variável Eficiência na Colocação do Sine (ECS), que nos permite analisar o desempenho do estado frente ao mercado formal de trabalho, e o Índice de Atendimento da Política (IAP), que permite identificar o número ideal de unidades do Sine por estado e qual a sua cobertura populacional.

Ao término desse trabalho, que combinou técnicas de pesquisa bibliográfica, teórica e empírica, sobre uma política ainda pouco estudada no meio acadêmico, espera-se motivar a realização de novos estudos e trabalhos que abordem a política do Sine e toda a conjuntura da política de trabalho. Os resultados apontam para novos caminhos de pesquisa, como um aprofundamento na análise qualitativa do funcionamento dos postos físicos de atendimento do Sine; e na realização de análises comparadas com políticas de trabalho de outros países da América Latina, por exemplo. Feita essa análise inicial da política, em um nível acadêmico e detalhado, pretende-se que novos trabalhos sejam produzidos na área e que, assim, o tema possa ser cada vez mais explorado.

## **Referências**

ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (Org.). Estado, Instituições e democracia: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 177-212. v. 1.

ADCOCK, Robert; COLLIER, David. Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. American Political Science Association, v. 95, n. 3, p. 529-546, 2001.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). Descentralização e políticas sociais.. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ALVES, Edgard Luiz Gutierrez; DOS SANTOS VIEIRA, Carlos Alberto. Qualificação profissional: uma proposta de política pública. Planejamento e políticas públicas, n. 12, 1995.

AMORIM, Bruno; GONZALEZ, Roberto. (2009), “O Seguro-Desemprego como Resposta à Crise no Emprego: Alcance e Limites”. Mercado de Trabalho (Ipea), v. 40, pp. 43-49.

AZEREDO, Beatriz. (1998). Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. São Paulo

BAI, C. E.; WEI, S. J. Quality of bureaucracy and open-economy macro policies. Cambridge, Massachusetts: National bureau of economic research, 2000. (Working Paper, n. 7766)

BALESTRO, Moisés Villamil; MARINHO, Danilo Nolasco Cortes; WALTER, Maria Inez Machado Telles. Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho. Sociedade e estado, v. 26, p. 185-208, 2011.

BARBOSA, Alexandre; MORETTO, Amilton. Políticas de emprego e proteção social. In: Políticas de emprego e proteção social. 1998

BRADY, D. (2009). Rich Democracies, Poor People: How Politics Explain Poverty. New York: Oxford University Press.

BORGES, Juarez Camargo. A qualificação profissional do trabalhador para o mercado de trabalho e ambiente organizacional. Artigo de Mestrado)-Faculdades Integradas de Taquara-FACCAT, 2015.

CACCIAMALI, M. C. ; MATOS, F. ; LIGIERO, A. P. . Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão-de-obra. Ideias e Tendências em Foco, v.1, p. 09-48, 2008

CAHUC, P. e ZYLBERBERG, A. (2004) Labor Economics. MIT Press, Cambridge, 1ª edição

CALMFORS, L. (1994) Active labour market policy and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features, OECD Economic Studies, n.22, Spring. OECD, Paris.

CASSIOLATO, Maria Martha; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Texto para Discussão, 2014.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. UNU-Merit: Maastricht, 2013. (Working Paper, n. 53).

DA SILVA, Lucas Braga; DE AZEVEDO ALMEIDA, Lia. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 2, 2019.

DAHL, A. Democracy, Liberty, and Equality. New York: Oxford University Press, 1988. American Political Science Review, v. 83, n. 4, 1989.

DAVIDOV, Guy. A purposive approach to labour law. Oxford University Press, 2016.

DAVIS, G. Conclusion: Policy capacity and the future of governance. Allen & Unwin. Davies, H. T. O., Nutley, S. M., & Smith, P. C. (Eds.). (2000). What works? Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press, 2000.

DURKHEIM, Émile. The Division of Labor in Society. Free Press, 1893

ELAZAR, Daniel J. Exploring federalism. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. . International and comparative federalism. Political Science & Politics, v. 26, n. 2, p. 190-195, 1993

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). Bringing the state back in. Cambridge University Press, 1985.

FELLEGI, I. (1996). Strengthening our policy capacity. Ottawa: Deputy Ministers Task Forces.

FUKUYAMA, Francis. What is governance?. Governance, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GALBRAITH, John Kenneth. Anatomia do Poder, ed. portuguesa. Difel, Lisboa, 1983

GALLIE, W. B. Essentially contested concepts. In: ARISTOTELIAN SOCIETY. Proceedings of the Aristotelian society, Aristotelian Society, v. 56, 1956.

GANSSMANN, Heinrich (2000) Labour flexibility, social protection and unemployment. *European Societies*, n. 2(3): 243-269.

GLEESON, D.; LEGGE, David. O'NEILL, D.; PFEFFER, M. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 13, n.3, p. 237-263, jun. 2011.

GRANOVETTER, Mark S. The strength of weak ties. *American journal of sociology*, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

GRINDLE, Merilee S. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press, 1996.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, p. 275-296, 1993.

HENDERSON, J. et al. Bureaucratic effects: "weberian" State agencies and poverty reduction. *Sociology*, v. 41, p. 515-539, 2007

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, 1980.

LOBO, Vinicius Gomes; ANZE, Viviani Renata. *Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego*. 2016.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 83, p. 21-41, 2017

MACDONALD, J. A.; FRANKO JUNIOR, W. W. Bureaucratic capacity and bureaucratic discretion: does congress tie policy authority to performance? *American Politics Research*, v. 35, n. 6, p. 790-807, 2007.

MACHADO, Danielle Carusi; NETO, João Hallak. *Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual*. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento-CEDE. Texto para Discussão, n. 39, 2011.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43, 2008.

MANN, Michael. *The sources of social power. Volume 2: A the rise of classes and nation states, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

MARTINS JÚNIOR, Leonardo Assis. *Panorama recente do Sistema Nacional de Emprego (Sine): uma análise da infraestrutura e dos aparatos burocráticos da política de emprego e renda no Brasil*. 2023.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELO, Raimundo. *100 anos de fundação da Organização Internacional do Trabalho*, 2019

MOMM, Ligia et al. *Mercado de trabalho: oferta e demanda: oportunidades Via Internet, uma nova tendência. Estudo de caso no Banco Nacional de Empregos-BNE*. 2004.

Moore, M. H. *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press. OECD DAC. (2006). *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*<http://www.gsdr.org/docs/open/CC110.pdf>, 1995.

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

PAINTER, M.; PIERRE, J. *Unpacking policy capacity: issues and themes*. In: \_\_\_\_\_. *Challenges to state policy capacity*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

PARSONS, W. (2004). *Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence*. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), 43–57.

PIERSON, Paul. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press, 1994.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*. In: *Boletim de Análise Político-Institucional: Governança Pública*, Brasília: IPEA, nº 19, 2018

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. *A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança*. *Serviço Social & Sociedade*, p. 493-508, 2012.

OLIVEIRA DE MENEZES, Vitor Matheus. A História do Seguro-Desemprego no Brasil: Regras, Dinâmicas do Mercado de Trabalho e Proteção Social. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 67, n. 2, 2023.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking Policy Capacity: issues and themes. In: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. *Challenges to State Policy Capacity*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

POCHMANN, Marcio. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, 1998

RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper, n. 16-07, mai. 2016.

RAWLS, John: *Uma teoria da justiça* (Editorial Presença, Lisboa, 1993)

SANTOS, Arthur. *As políticas ativas de emprego, trabalho e renda*, Fundação Perseu Abramo, 2016

SANTOS, Kelly. *Capacidades estatais no sistema único de assistência social e suas implicações sobre a oferta dos serviços socioassistenciais*, 2020.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 363-385, 2018.

SELLTIZ, C. WRIGTHSMAN, L. S., COOK, S. W. 1987. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*, vol. 1, 2. ed. São Paulo : EPU

SEN, Amartya: *Desenvolvimento como liberdade* (Gradiva, Lisboa, 1999)

SENNETT, Richard, (1988). *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *Republicanism e federalismo: um estudo da implantação da República Brasileira (1889-1902)*. Brasília: Senado Federal, 1978.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985

SKOCPOL, Theda. FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political science quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SMITH, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. 1776.

SOARES, Márcia Miranda. *Federalismo e políticas públicas -- Brasília: Enap*, 2018.

SOIFER, Hillel. State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 2008.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine et al. (Org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-69.

STANDING, Guy. *The precariat: The new dangerous class*. Bloomsbury academic, 2011.

TILLY, Charles. *Coercion, capital, and European states*, Cambridge: Blackwell, 1990

WEISS, Linda. *The myth of the powerless state*. Cornell University Press, 1998.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 2015.

ZYLBERSTAJN, Hélio; BALBINOTTO NETO, Giácomo. As teorias de desemprego e as políticas públicas de emprego. *Estudos Econômicos*, v. 29, n. 1, p. 129-149, 1999.