

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS – CCA**

**A TERCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DO EMPREGO DO BRASIL: Uma  
Mudança Viável?**

**Raissa Alecrim Ferreira**

**Orientadora:**  
**Prof. Mestre Ludmila de Melo Souza**

**BRASÍLIA**  
**2013**

Prof. Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo  
Reitor da Universidade de Brasília

Prof. Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Mestre Wagner Rodrigues dos Santos  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Prof. Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes  
Coordenador Noturno do Curso de Ciências Contábeis

**RAISSA ALECRIM FERREIRA**

**A TERCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DO EMPREGO DO BRASIL: Uma  
Mudança Viável?**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

**Orientadora: Prof. Mestre Ludmila de Melo Souza.**

**BRASÍLIA  
2013**

**RAISSA ALECRIM FERREIRA**

**A TERCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DO EMPREGO DO BRASIL: Uma  
Mudança Viável?**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Ciências Contábeis e  
Atuariais da Faculdade de Economia,  
Administração e Contabilidade da  
Universidade de Brasília como requisito para a  
obtenção do título de Bacharel em Ciências  
Contábeis.

Aprovada em 05/12/2013.

---

**Prof. Mestre Ludmila de Melo Souza**

Universidade de Brasília-UnB

(Orientadora)

---

**Prof. Doutora Fátima de Souza Freire**

Universidade de Brasília-UnB

(Avaliadora)

Dedico este trabalho à minha família e amigos que me deram todo o apoio que sempre precisei, acreditando em mim e estando ao meu lado durante essa caminhada. A eles todo meu amor e gratidão.

Agradeço aos meus pais, Joana e Marcelo, por estarem sempre ao meu lado, me apoiando em todas as decisões que tomei não só ao longo da graduação, mas em toda minha vida. Agradeço a eles pela educação, carinho, compreensão que me foi dada, pois sei que é devido a eles que estou alcançando os meus objetivos. Agradeço ao meu irmão Rodrigo, por estar ao meu lado e desde o início ter me ajudado a aprender os valores da partilha, do companheirismo e do cuidado, mesmo com os desentendimentos que sempre ocorreram e sempre ocorrerão, porque irmãos são assim.

Agradeço aos meus avós Iraci e Egídio, que me deram todo amor de pais e avós, que ajudaram na minha criação e nunca me desampararam, devo primeiramente a eles tudo que sou hoje. Aos meus avós Ana e Waldivino, o sabor de ser querida e amada.

Agradeço àquelas que não compartilham laços sanguíneos comigo, mas que considero como verdadeiras irmãs. Agradeço por poder participar do crescimento de cada uma e saber que posso contar com vocês. Carla, Jéssica, Larissa, Laura e Rafaella tenho certeza que somos abençoadas por termos umas as outras.

Agradeço a Professora Ludmila pela orientação e por me ajudar a vencer mais uma etapa da graduação. Por toda paciência e confiança transmitida, o meu muito obrigada. Desejo muito sucesso nessa nova etapa da sua vida e que a senhora possa colher todos os frutos que merece pelo seu trabalho.

Por fim, de forma não menos importante, agradeço a família que construí ao longo da minha caminhada na universidade, o tempo foi passando e os laços se estreitando que hoje já nos consideramos uma família, Ana Carolina, Beatriz, Gabriel, Juliana, Luís, Marcos, Mariana, Priscila, Rebecca e Rodrigo. Agradeço de forma especial à Mariana Carneiro, por toda paciência com meu jeito complicado e difícil de ser, pelos seus conselhos, que por mais teimosa que sou, sei que deveria segui-los, por ter caminhado lado a lado comigo nesses últimos três anos. Com toda certeza, o bem mais valioso que adquiri na Universidade de Brasília foi a “Família Contábeis”.

O meu muitíssimo obrigada a todos que sempre me apoiaram e desejaram o meu crescimento e sucesso. Todos vocês tem minha eterna gratidão e todo o meu amor.

**“Viva como se fosse morrer amanhã,  
aprenda como se fosse viver para sempre.”**

***Mahatma Gandhi***

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apurar se é possível implantar a política de terceirização no Sistema Nacional do Emprego- SINE, assim como foi feito no Serviço Nacional do Emprego do México. O trabalho foi embasado na Teoria dos Custos de Transação, da Integração Vertical e da Terceirização. O estudo da Teoria dos Custos de Transação, comparando com os sistemas de integração vertical e com a terceirização é de grande valor, pois estes nos darão apoio para a melhor escolha, visando que as instituições, tanto públicas quanto privadas, buscam utilizar mecanismos de administração que reduzam ao máximo possível os custos de transação. Através da Teoria dos Custos de Transação podemos então escolher uma tática interorganizacional que melhor se molde a instituição. A decisão deve ser tomada buscando reduzir os custos de transação ao máximo e ao mesmo tempo maximizando a eficiência. A terceirização efetuada com um bom planejamento e gerenciamento podem resultar em melhores serviços, antes ineficientes quando prestados diretamente pelo governo. A análise tem que ser cautelosa e estudada, atentando-se às leis do governo brasileiro. O objetivo de um serviço público é sempre atender as necessidades da população da melhor maneira possível. Neste estudo buscamos confrontar se a terceirização do Sistema Nacional do Brasil é viável e se será mais eficiente do que a atual estrutura que é um sistema integrado verticalmente. O Sistema Nacional do Emprego é coordenado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, foi criado com a finalidade de intermediar mão de obra através de postos de atendimento distribuídos por todo o país. Com o intuito de melhorar o sistema brasileiro, em 2010 aconteceu a primeira cooperação entre Brasil e México, país que possui o seu serviço de emprego público terceirizado. Esse ano aconteceu uma nova visita ao México, dessa vez com um intuito de conhecer a prática mexicana de assistência entre o governo e agentes privados nas ações do SNE. Uma avaliação do Programa Seguro-Desemprego realizada pelo Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília, destacou em seu relatório de levantamento de custos operacionais do SINE e estudos dos convênios do MTE, a heterogeneidade e as incapacidades do SINE, assim como alguns outros pontos relativamente satisfatórios. Foram estudados os fatores que causam essas incapacidades e restringem a eficiência e eficácia do sistema. Foi observado que é necessária uma mudança de estrutura do sistema, melhorando principalmente o atendimento à sociedade. O SINE necessita de forma visível aperfeiçoar e desenvolver suas políticas de governança, com um exercício sistêmico de assistência e verificação. Uma maneira de mudança de estrutura é a terceirização do Sistema Nacional do Brasil. Com base na literatura estudada e nas análises feitas nas políticas aplicadas e no sistema do Programa Seguro Desemprego, acredita-se que a terceirização do Sistema Nacional do Emprego brasileiro seria uma ideia viável, dentro dos pressupostos de um bom planejamento e um bom gerenciamento. Uma opção boa seria a concessão do SINE para alguma instituição privada que realizaria os serviços com a assistência governamental.

**Palavras-chave:** Teoria do Custo das Transações. Terceirização. Sistema Nacional do Emprego.

## ***ABSTRACT***

This study goal to investigate whether it is possible to implement the policy of outsourcing in the National Employment - SINE, as was done in the National Employment Mexico. The work was based on the Theory of Transaction Cost, of Vertical Integration and Outsourcing. The study of the Theory of Transaction Cost, comparing with the systems of vertical integration and outsourcing is of great value because they give us the best choice for support, targeting institutions, both public and private, seek to use mechanisms of administration to reduce the maximum possible transaction costs. Through the Theory of Transaction Costs can then choose an interorganizational tactic that best mold the institution. The decision must be made seeking to reduce transaction costs to the fullest while maximizing efficiency. Outsourcing done with good planning and management can result in better services but inefficient when supplied directly by the government. The analysis has to be cautious and studied, paying attention to the laws of the Brazilian government. The purpose of a public service is always attending people's needs in the best possible way. This study goal to compare the outsourcing of the National System of Brazil is feasible and whether it would be more efficient than the current structure is a vertically integrated system. The National Employment System is coordinated and supervised by the Ministry of Labor, was created with the purpose of mediating labor through service centers spread across the country. In order to improve the Brazilian system in 2010 saw the first cooperation between Brazil and Mexico, which has its outsourced public service employment. This year there was a new visit to Mexico, this time with a view to meet the Mexican practice of assistance between the government and private actors in the actions of the SNE. A review of the Unemployment Insurance Program conducted by the Center for Public Opinion Research at the University of Brasilia, said in his report of the review of operational costs of SINE and studies of covenants MTE, the heterogeneity of the SINE and disability, as well as some other points relatively satisfactory. The factors that cause these disabilities and restrict the efficiency and effectiveness of the system were studied. It was observed that a change of system structure, mainly improving service to society is needed. The SINE need visibly refine and develop their governance policies, with a systemic financial assistance and verification. One way to structure change is the outsourcing of the National System of Brazil. Based on the studied literature and analyzes the policies implemented and the Unemployment Insurance Program system , it is believed that outsourcing the job of the Brazilian National System would be a viable idea , within the assumptions of good planning and good management . A good option would be to allow the SINE for any private institution would perform the services with government assistance.

**Key Words:** Theory of Transaction Cost. Outsourcing. National Employment System

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	8
1 INTRODUÇÃO .....	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	13
2.1 Teoria dos Custos de Transação.....	13
2.2. Integração Vertical .....	15
2.3 Terceirização .....	16
3 PROCEDER METODOLÓGICO .....	21
4 RESULTADOS E ANÁLISES .....	22
4.1 Fundamentação Normativa dos Sistemas do Brasil e México .....	22
4.2 Comparação dos Serviços Prestados pelo SINE e pelo SNE.....	23
4.3 Justificativas para Terceirização .....	24
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	27
REFERÊNCIAS .....	30

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BÉCATE- Bolsas de Estudo para Capacitação do Trabalho  
BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAESB- Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal  
CCE- Conselho de Coordenação das Empresas Estatais  
CEB- Companhia Elétrica de Brasília  
CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas  
CTC- Teoria dos Custos de Transação  
DATAUnB- Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília  
FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador  
MTE- Ministério do Trabalho e Emprego  
NEI- Nova Economia Institucional  
OIT- Organização Internacional do Trabalho  
PLANSEQ - Planos Setoriais de Qualificação  
PLANTEQ - Planos Territoriais de Qualificação  
PNQ – Plano Nacional de Qualificação  
PROESQ – Programas Especiais de Qualificação  
PSD- Programa Seguro- Desemprego  
PTAT- Programa de trabalho agrícola temporal no Canadá  
SIASG- Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais  
SIGAE- Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego  
SINE- Sistema Nacional do Emprego  
SNE- Serviço Nacional do Emprego  
STPS- Secretária do Trabalho e Previdência Social (México)

## 1 INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Emprego- SINE foi criado através do Decreto nº 76.403/75, quem coordena e supervisiona o sistema é o Ministério do Trabalho e Emprego. A fundamentação de sua criação se dá pela Convenção nº88 da Organização Internacional do Trabalho- OIT.

O SINE foi criado com a finalidade de promover a intermediação da mão de obra, através dos postos de atendimentos implantados em todo o país. Atualmente o SINE conta com 1.400 (mil e quatrocentas) unidades responsáveis pela inscrição de trabalhadores em busca de emprego. As unidades são geridas por meio de convênios entre o Ministério do Trabalho e Emprego- MTE com secretárias estaduais e municipais do trabalho, além de entidades privadas sem fins lucrativos. Essas unidades oferecem os seguintes serviços:

- Programa Seguro desemprego: responsável pelo pagamento e apoio operacional ao pagamento do benefício do seguro desemprego; e oferta de bolsa qualificação.
- Intermediação de mão de obra: geração de informações sobre o mercado de trabalho; permite o cruzamento de informações das vagas captadas com dos trabalhadores inscritos.
- Qualificação Profissional: Atua através do Plano Nacional de Qualificação que é constituído pelos: Planos Territoriais de Qualificação, Planos Setoriais de Qualificação e Programas Especiais de Qualificação.
- Apoio ao Programa de Geração de Emprego: Abertura de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção própria de economia informal. São usados recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT.

A intermediação de mão de obra funciona através do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego- SIGAE, onde os dados são coletados pelo sistema que permite o cruzamento de informações do perfil das vagas captadas e do perfil do trabalhador inscrito.

A Lei nº 7.998/90 instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT, é um fundo especial, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego- MTE, de natureza contábil

financeira, que tem como uma de suas finalidades o custeio e investimento no Sistema Nacional de Emprego.

Em 2010 técnicos mexicanos vieram ao Brasil para conhecer o Programa do Seguro-Desemprego e suas atividades, logo em seguida foi a vez dos técnicos brasileiros conhecerem o sistema mexicanos; essa cooperação técnica foi viabilizada pelo Banco Interamericano (BID). Esse ano ocorreu a segunda interação entre o SNE mexicano e o SINE brasileiro, uma equipe do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi ao México para conhecer as acomodações do SNE México. O objetivo dessa visita foi analisar a atuação do sistema do país, um dos procedimentos observados pela equipe brasileira é a prática mexicana de assistência entre o governo e os agentes privados nas ações do SNE, como a intermediação de mão de obra, qualificação profissional, serviços de informação, vinculação e orientação do trabalho, estratégias de mobilidade trabalhista interna e externa, entre outras.

O Sistema Nacional do Emprego do México existe há mais de 30 anos, está fundamentado na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, na Lei Orgânica da Administração Pública Federal Art. 40 Fração VIII, na Lei Federal do Trabalho Arts. 537 a 539, na Lei do Planejamento, no Plano Nacional de Desenvolvimento de 2007 a 2012, no Programa Setorial da STPS e no Regulamento interno da STPS.

Sua missão é contribuir através dos serviços de informação e orientação do trabalho; de apoio econômico para capacitação do emprego e do autoemprego; ações de mobilidade do trabalho; melhorar as oportunidades de emprego da população desempregada e subempregada do país para efetiva incorporação no mercado de trabalho.

Sua visão é gerar condições para que a população mais vulnerável do México tenha melhores opções de inserção no mercado de trabalho do México ou qualquer outro país que seja acordado com o México.

O Governo Federal através da Secretaria do Trabalho e da Previdência Social, especificamente a Coordenação Geral do Serviço Nacional do Emprego dirige, executa e supervisiona as ações, emite as normas de operação e transferência dos recursos para as entidades federativas. Os governos dos 32 estados, através das oficinas do SNE, operam diretamente as ações. Em 2010 o SNE operava através de 160 oficinas, 33 centrais e 127 unidades operativas (unidades regionais, módulos e centrais). O SNE México funciona com a parceria de agentes privados realizando as ações com assistência governamental.

A Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego (PDS), realizada pelo Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília (DATAUnB), onde foi apresentado o Relatório de Levantamento de Custos Operacionais do SINE e Estudos dos

Convênios com o MTE destacou a heterogeneidade e as incapacidades do SINE, assim como pontos relativamente bons em outros aspectos. O Projeto aconteceu pela necessidade na determinação dos custos de operação do sistema, com o intuito de melhorar a utilização dos recursos públicos e também a notória necessidade de melhora do sistema.

A rede é distribuída em todo Brasil e apresenta uma grande distinção por fatores como região, tamanho do posto, tipo de convênio, subsídios, entre outros. E atualmente esses subsídios não são distribuídos de forma proporcional aos postos respeitando esses fatores, o que causa em parte essas incapacidades. É necessário criar um atendimento proativo para ajudar o ingresso ao emprego, onde o trabalhador receba a atenção necessária na intermediação, o que demanda tempo e paciência dos atendentes; fortalecer a qualificação profissional oferecida pelos postos para que estas pessoas que procuram por intermediação tenham um melhor atendimento; e principalmente abolir as deficiências geradas pela burocracia.

Atualmente existem duas atribuições que restringem a eficiência e a eficácia do sistema que devem ser destacadas. A primeira é que a habilitação do seguro desemprego toma destaque deixando a intermediação de mão de obra em segundo plano, embora quantitativamente importante possui baixa eficácia. O treinamento e qualificação dos atendentes influenciam no resultado. A segunda é o fato de apenas o poder público gerir o sistema, estudos apresentam que o êxito de políticas de emprego, trabalho e renda necessita da cooperação dos maiores interessados em seu êxito, trabalhadores e empregadores (Marinho ET alii, 2011).

A questão do tipo de funcionários dos postos também interfere no resultado, sendo a grande maioria do regime CLT, o que traz uma maior rotatividade de funcionários, afetando o ritmo e produtividade do posto. Outra questão é a quantidade de funcionários por postos, a avaliação não encontrou proporcionalidade. E o fator ociosidade presente também deve ser revista nos postos. Todas essas questões determinam a baixa eficiência e eficácia dos postos.

É necessária uma mudança de estrutura do sistema, melhorando as áreas de atendimento, tanto em relação à quantidade de atendentes quanto na qualificação pessoal, principalmente daqueles que estão envolvidos na intermediação de mão de obra, que é para ser a atividade principal do sistema. O Sistema Nacional do Emprego necessita de forma visível aperfeiçoar e desenvolver suas políticas de governança, com um exercício sistêmico de assistência e verificação.

Um das formas de acontecer essa mudança seria a terceirização do Sistema Nacional do Emprego. A terceirização deve acontecer de forma planejada, analisando todas as

consequências, é necessário levar em consideração o desempenho do serviço pela instituição, nesse caso o poder público, sendo pior o desempenho, maior a chance de terceirizar.

O objetivo do serviço público é sempre atender as necessidades da população da melhor maneira possível e atualmente o serviço prestado pelo SINE não está assistindo a todos, não está sendo prestado da melhor forma e utilizando recursos públicos de não forma não eficiente.

A terceirização poderia trazer um serviço com melhor qualificação pessoal dos atendentes, um serviço de acordo com a realidade de cada posto e de acordo com a legislação vigente. Melhorando também o custo benefício gerado pelo sistema. Também é necessário um aperfeiçoamento do portal Mais Emprego, oferecendo ferramentas para o trabalhador, tanto na questão da intermediação de mão de obra quanto na qualificação profissional. Um atendimento de qualidade nos postos aliado ao Portal Mais Emprego ativo contribuem de forma significativa para o aperfeiçoamento do Sistema Nacional do Emprego

Por fim o objetivo desse trabalho é analisar a possibilidade da cooperação entre o governo e agentes do setor privado, através de uma política de terceirização para o SINE brasileiro. A terceirização busca maior eficiência do sistema para melhor atender a sociedade brasileira.

A possível terceirização do Sistema Nacional do Emprego do Brasil terá como base teórica a teoria o custo de transação, o sistema de integração vertical e as bases para terceirização.

O estudo da Teoria dos Custos de Transação, comparando com os sistemas de integração vertical e com a terceirização é de grande valor, pois estes nos darão apoio para a melhor escolha, visando que as instituições, tanto públicas quanto privadas, buscam utilizar mecanismos de administração que reduzam ao máximo possível os custos de transação. Através desses mecanismos que serão refletidos o modo como ocorre as trocas econômicas realizadas pelas instituições.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Teoria dos Custos de Transação

O economista Solow (1985) afirma que o objetivo da economia dos custos de transação é:

Organizar nossas incompletas percepções sobre a economia, para ver as conexões que nossos despreparados olhos não são capazes de captar, para contar eventuais histórias com o auxílio de alguns princípios centrais, e para fazer julgamentos quantitativos sobre as consequências de políticas econômicas e outros eventos exógenos.

O conceito de Custo de transação foi apresentado primeiramente por Coase em 1937 em seu artigo “The Nature of the Firm”, onde se iniciaram os estudos sobre as circunstâncias sob as quais os custos de transação tornam-se um fator considerável nas decisões dos agentes, colaborando com a escolha da estrutura organizacional das instituições na economia.

Williamson é um dos autores mais conhecido da Teoria dos Custos de Transação, seu trabalho foi um aprofundamento das ideias de Coase e em seu livro chamado *Markets and Hierarchies* (1975) Williamson apresentou a teoria. Outra importante obra de sua autoria foi *The Economics Institutions of Capitalism* (1985), onde o tema foi abordado.

Transação, na esfera do ambiente econômico e suas interações, é conceituada por Williamson (1985, p. 1) como o acontecimento que existe quando “um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”, sendo possível pesquisa a relação contratual de acordo que vão acontecendo as interações entre os agentes. Custos de transação são, em suma, o gasto de recursos econômicos para a elaboração e garantia de realização de um contrato de forma funcional economicamente e satisfatória para todos os interessados; avaliação e vistoria de direitos de propriedade; acompanhamento do desempenho; e planejamento do funcionamento. Para a realização satisfatória de um contrato é necessário planejamento, pesquisa de mercado, adaptação e monitoramento das interações.

Segundo Williamson as dificuldades existentes para a realização dessas transações são decorrentes de dois fatores relevantes, ambos acontecem no início da existência dos custos de transação. O primeiro está associado ao desempenho dos agentes e o segundo está associado a um ponto ambiental, ligado diretamente à transação. Em relação ao desempenho humano, a teoria argumenta o fato dos seres humanos contarem com uma racionalidade limitada e o fato

de estarem vulneráveis ao oportunismo. A racionalidade limitada acontece pelo fato do homem não conseguir agir de maneira racional o tempo todo, pois não tem conhecimento sobre tudo que acontece no âmbito, não sendo possível assim tomar a decisão que maximiza a eficiência. Por essa razão surge espaço para o oportunismo, onde uma das partes consiga ter vantagem de informações assimétricas, que são frequentes no ambiente econômico, especialmente nas transações. Dessa forma, através das informações assimétricas, os agentes omitem informações valiosas para que ocorra a realização dos contratos, prejudicando a outra parte e privilegiando-se. No ponto ambiental existem três elementos principais: a especificidade dos ativos, a frequência das trocas e a incerteza. O primeiro elemento é o principal e representa aos métodos empregados para diferenciar as transações. O maior nível de especificidade do ativo está relacionado à necessidade de maior cautela com o contrato, ativos poucos ou nada específicos não necessitam de tanto cuidado, pois facilmente são encontradas outras alternativas de uso de mesmo retorno. A frequência das trocas foi um elemento pouco enfatizado por Williamson, considerando apenas uma boa relação entre a mesma e a internalização da frequente transação. A incerteza tem relação com o oportunismo dos agentes, referindo-se então ao desempenho humano. Deste modo os contratos que estão ligados a ativos com maior nível de especificidade demandam a formação de um alicerce de administração que molde às circunstâncias, de igual maneira que as instituições consigam reduzir ao máximo os custos de transação.

A Teoria do Custo de Transação atravessa o raciocínio da terceirização, como pode ser visto segundo Coase (1937, p. 395):

Uma firma tende a se expandir até que os custos de organizar uma nova transação tornam-se iguais aos custos de realizar a mesma transação por meio de uma troca no mercado aberto ou os custos de organizar outra firma.

Esse pensamento de Coase direciona para o fato de que com o crescimento das instituições, os custos administrativos, burocráticos, tendem a aumentar, alcançando a um nível em que não compensa a ocorrência de algumas operações internamente por causa desses custos. Sendo uma opção a busca dessas operações no mercado com um custo menor, acontecendo então a terceirização.

Segundo Solow (1985), os custos de transação como um todo busca esclarecer questões como:

Por quê há tantas formas de organização econômica? Estas diferentes formas de organização econômica atendem a que propósito? Se existem claras diferenças entre os mercados de trabalho, de capital, de bens intermediários, de gestão corporativa, de

regulação, e de organização familiar, é possível que uma teoria dos contratos relacione todos estes aspectos? Em que características fundamentais- com respeito aos fatores humanos, à tecnologia e aos processos produtivos- esta teoria está baseada.

Através da Teoria dos Custos de Transação pode-se então escolher uma tática interorganizacional que melhor se molde a instituição. A decisão deve ser tomada buscando reduzir os custos de transação ao máximo e ao mesmo tempo maximizando a eficiência. Neste estudo busca-se confrontar se a terceirização do Sistema Nacional do Brasil é viável e se será mais eficiente do que a atuação estrutura que é um sistema integrado verticalmente.

## **2.2 Integração Vertical**

Dá se por integração vertical o movimento de junção de dois ou mais procedimentos de uma cadeia de valor. Esses procedimentos podem ser realizados separadamente por diferentes instituições, mas passam a ser produzidos por apenas uma. Integração vertical indica a extinção de trocas contratuais ou de mercado e a mudança pela transferência interna no âmbito máximo da instituição.

A integração vertical acontece entre dois ou mais procedimentos consecutivos de produção, sendo que o produto de um procedimento é a matéria prima para outro subsequente. Quando se fabrica a matéria prima para o subsequente o procedimento é chamado de “upstream”; e quando se aplica a matéria prima do procedimento imediatamente anterior chama-se “downstream”.

A integração vertical é, de modo geral, a direção sobre o procedimento total de produção e de organização, mas do que o controle particular sobre a produção de determinada matéria prima em cada procedimento. De três formas pode-se resultar a integração vertical: expansão vertical, fusão vertical e formação vertical. E três fatores determinantes para a realização do procedimento de integração vertical: tecnológico, imperfeição nos mercados e economia nos custos de transação.

O fator tecnológico interfere quando menor quantia de matérias prima intermediárias são fundamentais para conseguir a mesma quantia do produto no procedimento de downstream, quando a instituição estiver integrada com o procedimento de upstream.

Para Williamson (1989), as decisões de integração acontecem esporadicamente por fator tecnológico, mas sim pelo fato da integração desempenhar uma razão de redução nos custos de transação.

A imperfeição nos mercados, como a competição imperfeita, a assimetria de informações e incertezas busca uma solução pela integração vertical. A competição imperfeita no âmbito de produção gera estímulos para as instituições imperfeitamente competitivas se integrarem com suas etapas vizinhas competitivas.

A questão de que no real ambiente econômico de produção a informação é assimétrica e imperfeita estimula a integração vertical. A falta de conhecimento de variáveis como os preços do insumo intermediário, a demanda dos consumidores, e outras informações, dificulta a tomada de decisão por parte das instituições, pois pode tornar essas transações menos lucrativas.

Tanto Coase quanto Williamson afirmam que para compreender-se o processo de integração vertical é imprescindível inteirar-se das relações contratuais e a partir disso tomar conhecimento dos custos de transação e sobre a influência na instituição.

As especificidades dos ativos é para Williamson o principal fator para a escolha da integração vertical. Isso porque segundo ele quanto mais específico um ativo se torna, maior é o estímulo para a integração vertical. A presença de imprescindíveis especificidades dos ativos associada a um meio transacional complicado e com incertezas, tornam os custos de transação relativamente altos, para contratos de longo prazo onde são detalhadas todas as obrigações sob quaisquer condições.

### **2.3 Terceirização**

O Dicionário Aurélio define o verbo terceirizar como “[De terceiro + -izar.] V. t. d.Econ. Transferir a terceiros (atividade ou departamento que não faz parte de sua linha principal de atuação)”. Sendo assim economicamente pode-se levar em consideração que a terceirização baseia-se em encarregar a um agente externo à instituição a realização de um processo ou parte dele, com o objetivo de auferir resultados que não se poderia obter com a realização interna.

O alicerce mais técnico da terceirização atingiu força a partir de 1990 com obras como as de Williamson (1985), na área da economia denominada de Nova Economia Institucional-

NEI. A instituição é assistida como um complexo de contratos tanto internos ou verticais, como horizontais ou externos, como a terceirização.

A Nova Economia Institucional tem como um dos seus objetivos, o aprofundamento do conhecimento das transações e seus custos, através da Teoria do Custo das Transações.

Deve existir uma análise antes da decisão para a terceirização, onde se deve abranger a conveniência de transacionar externamente e os resultados futuramente obtidos. A importância do serviço, a disponibilidade dos recursos, seus custos de realização e seu resultado principalmente devem ser levados em consideração.

Para Sabaté (2004) a consideração fundamental a decisão de se realizar externamente um serviço deve ser pensada de modo a estimar e avaliar todas as consequências e o impacto gerado por ela, levando em consideração o nível de incertezas sempre presente no mercado econômico.

O artigo “Strategic Sourcing – From Periphery to The Core”, publicado na Harvard Business Review por Phillips e outros (2005) apresenta a ideia de que as terceirizações estão se tornando sofisticadas e que atividades centrais como pesquisa e desenvolvimento, produção, engenharia e marketing podem e devem ser constantemente realizadas externamente. Eles afirmam que quanto menos específico e mais comum o serviço, mais possível realizar a terceirização. Segundo eles importante também levar em consideração o desempenho do serviço pela instituição; pior a habilidade de desempenho, mais chances de terceirizar.

Sabaté (2004) argumenta o plano da necessidade de se ampliar um guia de análise, para tomada de decisão, específico para o setor público. A New Public Management embasou um composto de atividades modernizadoras, gerando estudos e experimentos que dispõem entender os fatores que estimulam o poder público a aplicar o serviço de terceirização de modo cada vez mais acentuado e alcançando seus objetivos.

O Decreto nº 2271/1997 da Presidência da República buscou assegurar uma política de terceirização para a administração pública no âmbito federal:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no § 7º do art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

DECRETA:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias,

instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Art . 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Art . 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

§ 1º Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados.

§ 2º Os órgãos e entidades contratantes poderão fixar nos respectivos editais de licitação, o preço máximo que se dispõem a pagar pela realização dos serviços, tendo por base os preços de mercado, inclusive aqueles praticados entre contratantes da iniciativa privada.

Art . 4º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

I - indexação de preços por índices gerais, setoriais ou que reflitam a variação de custos;

II - caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra;

III - previsão de reembolso de salários pela contratante;

IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;

Art . 5º Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstrarão analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

Parágrafo Único. Efetuada a repactuação, o órgão ou entidade divulgará, imediatamente, por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, os novos valores e a variação ocorrida.

Art . 6º A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.

Art . 7º Os órgãos e entidades contratantes divulgarão ou manterão em local visível e acessível ao público, listagem mensalmente atualizada dos contratos firmados, indicando a contratada, o objeto, valor mensal e quantitativo de empregados envolvidos em cada contrato de prestação de serviços.

Art . 8º O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado expedirá, quando necessário, normas complementares ao cumprimento do disposto neste Decreto.

Art . 9º As contratações visando à prestação de serviços, efetuadas por empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas controladas direta ou indiretamente pela União, serão disciplinadas por resoluções do Conselho de Coordenação das Empresas Estatais - CCE.

A terceirização efetuada com um bom planejamento e gerenciamento pode resultar em melhores serviços, antes ineficientes quando prestados diretamente pelo governo. A análise tem que ser cautelosa e estudada, atentando-se às leis do governo brasileiro. O objetivo de um serviço público é sempre atender as necessidades da população da melhor maneira possível.

### 3 PROCEDER METODOLÓGICO

Esse trabalho foi desenvolvido com o propósito de constatar se a mudança de estrutura, para uma política de terceirização do Sistema Nacional do Emprego brasileiro é uma opção mais adequada quando comparada ao cenário atual, onde todos os serviços são prestados diretamente pelo governo.

Foi utilizado como parâmetro o Serviço Nacional do Emprego-SNE do México, onde agentes privados já foram implantados nas ações do sistema do país, com assistência do governo.

Os dados utilizados em relação ao sistema mexicano foram coletados pela servidora do Ministério do Trabalho e Emprego, Sinara Neves Ferreira, gestora de política pública do órgão. Os dados estão distribuídos em três apresentações de Power Point, sendo a única fonte de pesquisa, o que ocasionou limitação de pesquisa para o trabalho.

Os dados do sistema brasileiro foram obtidos através do sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego e do Sumário Executivo do Estudo dos Custos Associados aos Serviços Prestados no Sistema Nacional do Emprego- SINE e o Relatório Final de Avaliação do Programa Seguro Desemprego, elaborados pelo Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília- DATAUnB.

Com os dados foram elaboradas duas planilhas com dados dos dois sistemas, brasileiro e mexicano. Os dados foram separados em categorias como cobertura do sistema, organização, serviços prestados, programas desenvolvidos, entre outros. Comparando-se os dois sistemas, foi possível detectar pontos em que o sistema brasileiro precisa de melhoras, principalmente nos serviços e programas oferecidos.

## 4 RESULTADOS E ANÁLISES

### 4.1 Fundamentação normativa dos sistemas do Brasil e México.

O quadro 1(um) apresenta as informações sobre a fundamentação normativa dos sistemas nacionais de emprego do Brasil e do México.

**Quadro 1- Brasil e México: Fundamentação Normativa**

	BRASIL	MÉXICO
Fundamento Legal	- Decreto n.º 76.403, de 08.10.75 - Convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho - OIT	-Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos -Lei Orgânica da Adm. Publica Federal Art. 40 Fração VIII -Lei Federal do Trabalho Arts 537 a 539 -Lei do Planejamento -Plano Nacional de Desenvolvimento de 2007 a 2012 - Programa Setorial da STPS - Regulamento interno da STPS
Missão	Não há missão definida pelo sistema brasileiro.	Contribuir através dos serviços de informação e orientação do trabalho; de apoio econômico para capacitação do emprego e do autoemprego; e ações de mobilidade do trabalho; melhorar as oportunidades de emprego da população desempregada e subempregada do país para sua respectiva.
Visão	Não há visão definida pelo sistema brasileiro.	Gerar condições para que a população com maior vulnerabilidade no México tenha melhores opções de trabalho para inserção no mercado de trabalho do México ou em qualquer outro país que tenha um acordo de emprego temporário com o México.
Cobertura do SINE	1.200 unidades responsáveis pela inscrição de trabalhadores em busca de emprego.	Opera através de: 160 oficinas, 33 centrais e 127 unidades operativas ( unidades regionais, módulos e centrais)
Organização	Geridas por meio de convênios entre o Ministério do Trabalho e Emprego com secretarias estaduais e municipais do trabalho, além de entidades privadas sem fins lucrativos.	O governo Federal através da Secretaria do Trabalho e da Previdência Social, especificamente a coordenação geral do Serviço Nacional do emprego, dirige, executa e supervisiona as ações, emite as normas de operação e transferência dos recursos para as entidades federativas. Os governos dos 32 estados, através das oficinas do SNE operam diretamente as ações.

Serviços	-Seguro desemprego -Intermediação de mão de obra - Apoio ao Programa de Geração de Emprego e Renda -Qualificação Social e Profissional	-Serviços de informação, vinculação e orientação laboral; -Apoios econômicos e de capacitação; -Estratégias de mobilidade laboral interna e externa; -Ações de atendimento emergencial.
Metas	Não foram definidas metas pelo sistema brasileiro.	Para 2015: Melhora da cobertura e atendimento do SNE ( mais municípios atendidos, mais programas e serviços e mais pessoal.) Operação padronizada em todos os centros SNE (processos, programas, conceitos e imagem.) Tornar o Serviço Nacional do Emprego a nível nacional.
Sistema	Os dados são coletados pelo SIGAE – Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego, que permite o cruzamento de informações do perfil das vagas captadas e do perfil do trabalhador inscrito.	Não foram encontradas informações sobre o sistema usado no México.

É de suma importância a definição de missão e valores para uma instituição, essa prática é mais comuns em instituições privadas. Com esses conceitos definidos a relação entre a organização e o ambiente, bem como realização dos objetivos almejados pela instituição fluiriam de forma mais eficiente. O Sistema Nacional do Emprego do Brasil não possui metas definidas, o que seria também uma deficiência no seu programa, dificultando ainda mais seu desenvolvimento.

#### 4.2 Comparação dos serviços prestados pelo SINE e pelo SNE.

O quadro 2(dois) apresenta a comparação do serviços prestados pelos programas dos dois sistemas em questão.

**Quadro 2- Serviços Prestados México e Brasil.**

México	Brasil
Bolsa Trabalho Centros de intermediação laboral Abertura de espaços Portal do Emprego Centro de atendimento telefônico	<b>Seguro-Desemprego</b> Pagamento do benefício do seguro-desemprego; Apoio operacional ao pagamento deste benefício; Bolsa Qualificação;

Lista de oferta de empregos (jornal) Centros de informação Feiras de emprego (virtuais e presenciais) Oficinas para quem busca emprego	<b>Intermediação de Mão de Obra</b> Geração de informações sobre o mercado de trabalho; Permite o cruzamento de informações do perfil de vagas captadas e do perfil do trabalhador inscrito;
<b>Apoios econômicos e de capacitação</b> Bolsas de Estudos para capacitação do trabalho (BÉCATE) Promoção do autoemprego (oficinas familiares) Contingências trabalhistas	<b>Apoio ao Programa de Geração de Emprego e Renda.</b> Abertura de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção própria da economia informal. (com recursos do FAT)
<b>Mobilidade trabalhista</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Interna</i></li> <li>-Mobilidade trabalhista nos setores industriais, de serviços e trabalhadores agrícolas.</li> <li>-Trabalhadores repatriados</li> <li>• <i>Externa</i></li> <li>- Programa de trabalho agrícola temporal no Canadá (PTAT)</li> <li>- Programa experimental de mobilidade trabalhista México-Canadá nos setores de Turismo e Construção</li> </ul>	<b>Qualificação social e profissional</b> PNQ – Plano Nacional de Qualificação é constituído por: PLANTEQ - Planos Territoriais de Qualificação PLANSEQ - Planos Setoriais de Qualificação PROESQ – Programas Especiais de Qualificação  OBS: O Programa do Seguro-Desemprego, no âmbito do SINE, significa as ações desse Programa executadas nos postos de atendimento do SINE.

É possível perceber que o Serviço Nacional do México investe mais em políticas ativas, como bolsas de estudos para capacitação do trabalho, centros de intermediação de mão de obra, promoção do autoemprego, feiras, centros de informações e o próprio portal do emprego que auxilia na busca da vaga de emprego. Apesar do sistema brasileiro também ter políticas ativas, a habilitação e o pagamento do benefício do seguro-desemprego ainda é a política de emprego passiva mais importante do país, deixando as atividades de qualificação social e profissional e a intermediação de mão de obra em segundo plano, estas que são atividades de políticas de emprego ativas de suma importância para o desenvolvimento do sistema de trabalho brasileiro.

### 4.3 Justificativas para Terceirização.

O quadro 3(três) foi construído com base na Teoria do Custo da Transação e na fundamentação teórica da terceirização. Neste quadro estão descritos elementos fundamentais

para a realização satisfatória de um contrato, que são acompanhamento de desempenho, planejamento e avaliação do funcionamento do sistema e pesquisa de mercado.

**Quadro 3- Justificativas para terceirização- Vantagens**

Vantagens		
<p><b>Acompanhamento do Desempenho</b> O Programa Seguro-Desemprego procede de uma política da qual orienta ter como público-alvo diferentes tipos de trabalhadores e valorizar a aplicação integrada de políticas ativas, especialmente a capacitação social e a profissional e a intermediação de mão de obra, mas a prática evidencia que esses segmentos não vêm sendo atendidos e que a maior parte dos atendimentos do programa, em termos de alocação de recursos, está voltada para o trabalhador formal desempregado urbano. Outro ponto importante é o registro, nesse mesmo segmento, que o atendimento tem-se restringido majoritariamente à habilitação e ao pagamento do benefício seguro- desemprego, desconsiderando-se a aplicabilidade integrada das políticas ativas.</p>	<p><b>Avaliação do Funcionamento Seguro desemprego:</b> a maioria declarou-se satisfeita até a habilitação do benefício e com o programa. Os problemas relatados em relação ao requerimento e no recebimento, na maioria dos casos foram por falta de informação por parte do beneficiário sobre os procedimentos e os requisitos necessários para a habilitação; Problemas envolvendo a documentação; Mau atendimento foi relatado; Críticas ao valor e à quantidade de parcelas do benefício <b>Intermediação de Mão de Obra:</b> As mulheres, as pessoas com mais escolaridade, as pessoas negras, os desempregados, principalmente os que estão nessa situação há mais tempo, os que estão em busca do primeiro emprego e os usuários dos postos das capitais são os menos satisfeitos. 58% dos usuários consideraram o atendimento bom e 40% consideraram ótimo. De acordo com 85% os atendentes estão bem preparados. Porém após o atendimento a satisfação do usuário cai para 73%. <b>Qualificação Social e Profissional:</b> Falta encaminhamento para estágios ao final do curso, mostrando também que estes não são suficientes no auxílio na procura por uma colocação no mercado de trabalho. Não realizam ações integradas de orientação e recolocação.</p>	<p><b>Pesquisa de Mercado</b> O perfil de usuário da rede SINE é caracterizado pelo trabalhador com escolaridade média completa, mas consideram-se classe média baixa ou pobre e geralmente estão em situação de vulnerabilidade psicológica e econômica. Um dos motivos das pessoas com mais escolaridade não fazer parte do perfil da rede são as vagas oferecidas pelo sistema, na sua grande maioria são subempregos. Pessoas com mais escolaridade geralmente buscaram intermediação privada e acreditam que o serviço prestado por essas unidades é mais eficaz do que o prestado pelo posto do governo. As empresas não se sentem muito atraídas em procurar o SINE, pois sabem que lá não vão encontrar o que procuram. Tradicionalmente, trabalhadores especializados ou com maior nível de escolaridade também não recorrem a esses serviços.</p>

O quadro 4 (quatro) foi construído na mesma base teórica que o quadro anterior, mas esse traz as dificuldades que a Teoria dos Custos de Transação apresenta na realização de um contrato de forma planejada e satisfatória. São dois fatores relevantes, o primeiro está relacionado ao comportamento dos agentes e o segundo a uma questão ambiental que está ligada diretamente a transação.

**Quadro 4- Justificativas para terceirização- Desvantagens**

PERFIL DOS ATENDENTES	Especificidade	Frequência das Trocas	Incerteza
<p>A grande maioria dos funcionários trabalham pelo regime CLT, o que traz uma maior rotatividade, afetando o ritmo e produtividade do posto. O quadro de funcionários é composto por funcionários públicos, terceirizados, sua grande maioria e por estagiários. Os funcionários são segregados em administrativos e operacionais. Os administrativos atuam exclusivamente em atividades administrativas. Os operacionais exercem o atendimento ao público e também podem realizar atividades administrativas. Mas foi verificado que em postos de pequeno porte existem servidores que exercem qualquer tipo de atividade de acordo com a necessidade, sem separação de setores.</p> <p><b>PERFIL DOS USUÁRIOS</b> O perfil básico do usuário do programa seguro-desemprego é trabalhador desempregado, afastado do mercado formal de trabalho urbano, de baixa escolaridade e com dificuldades de aplicação de conceitos básicos. Sem o hábito de procurar por qualificação ou atualização profissional quando empregado. Apresentam baixo ou nenhum conhecimento de informática e pertencem a uma faixa etária superior a qual o mercado de trabalho demanda. Seguro desemprego: Aproximadamente 67% dos beneficiários são homens; de escolaridade média; em média 30 anos de idade; casados; cor parda. Classificam-se como classe média baixa ou pobre. Intermediação de Mão de Obra: 54% dos trabalhadores que procuram por intermediação são do sexo masculino; idade média de 29 anos; 46% tem escolaridade média completa; 55% são solteiros; 50% declaram-se classe média baixa; 63% não possuem renda; 51% faz parte de família com três a quatro pessoas; 51% consideram-se pardos. Qualificação Social e Profissional: Na grande maioria são jovens, com ensino médio completo e do sexo feminino.</p>	<p>O benefício do Seguro Desemprego é uma política passiva, sua habilitação toma destaque, deixando as atividades de intermediação de mão de obra e qualificação profissional em segundo plano, que são políticas ativas. As políticas de emprego passivas compreendem as ações em que o governo tende a "consentir" com a situação de desemprego, realizando uma transferência monetária ao trabalhador desempregado. Na economia brasileira, o benefício do seguro-desemprego é a política de emprego passiva mais importante. O pagamento de benefícios financeiros são os responsáveis pelo maior uso dos recursos nas políticas de emprego. Muitos dos beneficiários do seguro-desemprego desconhecem que o fato do SINE intermediar mão de obra e de oferecer qualificação profissional.</p>	<p>Falta adequação entre as ações desenvolvidas na intermediação de mão de obra e na qualificação social e profissional dos trabalhadores. A maioria dos agentes e atores entrevistados considerou que nem sempre a política de trabalho, emprego e renda é adequada à realidade socioeconômica das regiões e dos estados. Nas percepções deles, a política deles não facilita a inserção ou reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho local. Muitos deles também não se veem representados ou contemplados no processo de formulação da política. Existem oposições conceituais na origem da proposta, o dualismo elementar está caracterizado por uma política de seguridade social passiva, atuando do lado de uma política ativa, sem que os elementos de integração efetivos estejam disponíveis. Existem problemas de ordem estrutural e operacional, resolvendo esses problemas seria possível o funcionamento sistêmico e integrado das ações junto a atendentes e usuários. Verificou-se que o trabalhador percebe que os contatos pessoais são mais eficazes como forma de inserção no trabalho do que a intermediação pública.</p>	<p>No âmbito da intermediação de mão de obra, a eficácia é verificada pela obtenção da vaga de trabalho. Na qualificação social e profissional, se realmente aconteceu o aumento da empregabilidade. No caso do seguro desemprego, se o benefício concedido cumpre seu papel de garantir meios de sustentação ao trabalhador em situação de desemprego, na condição de ser suficiente em valor e tempo para que ele encontre um novo emprego. A efetividade decorrerá da eficácia, sendo avaliada de forma subjetiva. Uma das formas de constatar isso é que não basta conseguir a vaga de trabalho por meio da intermediação ou da qualificação, sendo ainda importante averiguar se esse resultado foi satisfatório e provocou as mudanças esperadas pelo trabalhador.</p>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho foi verificar se as condições necessárias à terceirização previstas pela literatura são aplicáveis ao sistema nacional do emprego (SINE). Ainda, como objetivo específico o trabalho visou analisar as diferenças das políticas públicas de emprego executadas no Brasil e no México, haja vista que são países em desenvolvimento econômico e que o México encontra-se em nível avançado de terceirização do sistema público de emprego.

Da análise dos requisitos da terceirização verificou-se que a terceirização pode ser uma opção devido às deficiências do atual cenário que situado o Sistema Nacional do Emprego do Brasil.

De acordo com os princípios da terceirização, é necessário levar em consideração o desempenho do serviço prestado pela instituição; pior o desempenho, maior a chance de terceirização. Levando em consideração esse pressuposto e a questão de que o acompanhamento do desempenho é um elemento essencial para a realização satisfatória de contrato, chegou-se a conclusão que o Programa Seguro-Desemprego não segue a política que o origina, o programa foi criado para atender diferentes tipos de trabalhadores e aplicar ações integradas de políticas de emprego ativas, como a intermediação de mão de obra e a capacitação profissional, no entanto as práticas realizadas são outras; o SINE tem um perfil de usuário definido, trabalhador formal desempregado urbano, e que o atendimento restringe-se de forma avantajada para questões voltadas ao benefício do seguro desemprego.

Outro fator essencial para a realização satisfatória de um contrato é a avaliação do funcionamento e a opinião dos usuários é uma forma de medir esse funcionamento, por meio da Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego foi possível saber o que a opinião dos usuários de cada programa. Começando pelo seguro-desemprego, estes se declaram satisfeitos até a habilitação do benefício, suas queixas são referentes ao requerimento e ao pagamento. Mau atendimento e críticas em relação ao valor e a quantidade de parcelas recebidas também foram relatados. No programa de intermediação de mão de obra a principal queixa é em relação a discrepância entre o perfil dos usuários e o perfil das vagas. No programa de qualificação profissional a insatisfação vem decorrente da falta de encaminhamento para estágios ao final do curso; a não realização de ações integradas e de orientação e recolocação no mercado deixam a desejar na opinião dos usuários.

Nessa avaliação foi possível definir o perfil do usuário e assim entender porque pessoas que possuem um maior grau de escolaridade não procuram pelos postos de

atendimento do SINE. Um dos motivos para a não procura foi o tipo de vaga de emprego oferecida pela rede, na sua grande maioria são vagas de subemprego. Outro motivo é que eles acreditam que a intermediação prestada por instituições privadas seja mais eficiente, então preferem utilizar esse serviço.

A Teoria dos Custos de Transação apresenta as dificuldades existentes na realização de um contrato de forma plena e satisfatória; essas dificuldades são decorrentes de dois fatores relevantes.

O primeiro que está relacionado ao comportamento dos agentes e no âmbito do programa seguro-desemprego foi definido o perfil dos atendentes e dos usuários. O quadro de funcionários dos postos é composto em sua grande maioria por funcionários em regime CLT terceirizados, funcionários públicos, comissionados e estagiários. São separados em administrativos, que prestam exclusivamente serviços administrativos, e operacionais, que realizam o atendimento ao público e fazem serviços administrativos se necessário. Mas na pesquisa foi constatado que em postos de pequeno porte não há essa segregação e os serviços são realizados segundo sua necessidade. A TCT traz que a racionalidade limitada é um fator desfavorável, o fato do ser humano não conseguir ser totalmente racional todo o tempo minimiza a eficiência que poderia ser alcançada. A questão dos atendentes terem informações privilegiadas e usarem essas informações a seu favor traz a questão do oportunismo que é apresentado na TCT em sendo um dos problemas relacionados ao comportamento humano.

O segundo fator relevante é relacionado ao ambiente que serão realizadas as transações. O primeiro elemento que é a especificidade do ativo é o mais importante, pois trata dos métodos utilizados para realizar o contrato. Ativos pouco ou nada específicos tendem a ser mais fáceis de terceirizar, pois não necessitam de tanto cuidado e existem alternativas no mercado para o mesmo serviço. Os serviços oferecidos pelo PSD, como a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional não são nada específicos, existem entidades privadas que realizam esses serviços, logo sua terceirização seria algo viável em relação a especificidade. Já a habilitação e o pagamento do seguro desemprego só são feitos pela rede pública, o que causaria maior necessidade de estudo sobre essa terceirização.

A frequência das trocas está relacionada diretamente com os resultados da Avaliação do Programa Seguro-Desemprego, onde foram encontrados pontos bons e satisfatórios e outros que tem muito a melhorar. A necessidade de melhora é visível em pontos como a integração das atividades propostas, na política praticada, que não facilita a inserção ou reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, deficiências de ordem estrutural e

operacional, entre outras. A questão maior é que o sistema não vem sendo eficiente como deveria ser.

O elemento da incerteza está ligado com o oportunismo humano; contratos mais específicos demandam de um alicerce de administração mais elaborado, de forma que as incertezas não irão interferir de forma tão relevante. Relacionamos o elemento incerteza com a eficiência da política realizada pelo PSD. A efetividade dependerá da eficácia do sistema, sendo avaliada de forma subjetiva. Isso é comprovado no fato de que não basta conseguir uma vaga por meio da intermediação ou da qualificação profissional para o trabalhador que estava em situação vulnerável, mas é importante se atentar se essa vaga preencheu requisitos de satisfação e mudanças esperadas pelo trabalhador.

Com base na literatura estudada e nas análises feitas nas políticas aplicadas e no sistema do Programa Seguro Desemprego, acredita-se que a terceirização do sistema Nacional do Emprego brasileiro seria uma ideia viável, dentro dos pressupostos de um bom planejamento e um bom gerenciamento. Uma opção boa seria a concessão do SINE para alguma instituição privada que realizaria os serviços com a assistência governamental. A concessão aconteceria de forma semelhante a das companhias que fornecem energia elétrica (CEB), água e serviços de saneamento básico (CAESB) na região do Distrito Federal.

## REFERÊNCIAS

BELLONI, José Angelo; MARINHO, Danilo Nolasco Cortes; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SILVA, César Augusto Tibúrcio; SOUZA, Ludmila de Melo. **Estudo dos Custos Associados aos Serviços Prestados no Sistema Nacional de Emprego-SINE**. Sumário Executivo, 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/sine/o-que-e-o-sine.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2013.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. El Servicio Nacional de Empleo en México. Brasília, 2013. Mimeo.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Apoyo al Empleo, Subprogramas: Bécate, Fomento al Autoempleo, Compensación a la Ocupación Temporal. Brasília, 2013. Mimeo.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº2.271**, de 07 de Julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm). Acesso em 03 de novembro de 2013

COASE, Ronald Henry. **The nature of the firm**. *Economica*, v. 4, p. 386-405, 1937.

CONCEIÇÃO, Ronald Jesus da; COSTA, Armando João Dalla. **Custos de transação e estruturas organizacionais: Um estudo de caso para o setor petrolífero**. 7. Artigo, XIII SIMPEP - Bauru, SP, 2006.

DOWELL, Maria Cristina Mac; CAVALCANTI, José Carlos; **Contribuições Recentes à Teoria da Integração Vertical**. Disponível em: <http://www.decon.ufpe.br/integ1.htm>. Acesso em 25 de outubro de 2013.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa - Ed. Histórica 100 Anos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Positivo, 2010. 2222p

FILHO, Luiz Patrício Cintra do Prado; TEIXEIRA, Hélio Janny; MARTELANC, Roy. **Dilemas e Perspectivas da Terceirização no Setor Público**. 28. Artigo. II Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, 2009.

GOTTFREDSON, Mark; PURYEAR, Rudy; PHILLIPS, Stephen. **Strategic Sourcing – From Periphery to The Core**. Artigo. *Harvard Business Review*, Cambridge, MA, United States, 2005.

MARINHO, Danilo Nolasco C.; BALESTRO, Moisés Villami; WALTER, Maria Inez M. T.. **Políticas Públicas de Emprego no Brasil**. Brasília: Verbis, 2010.

MATOS, Franco de; CACCIAMALI, Maria Cristina; GUIMARÃES, Rangel de Meireles; CALDEIRA, Violeta Sarti; ASSIS, Simone de Araújo Góes; TATEI, Fábio. **Boas Práticas dos Serviços Públicos de Emprego no Brasil**.112. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2011.

PESSALI, Huáscar Fialho. **Teoria dos Custos de Transação: Uma avaliação à luz de diferentes correntes do pensamento econômico**. 155. Dissertação- Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, 1998.

PONDÉ, João Luiz; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. **Custos de Transação e Políticas de Defesa da Concorrência**. 24. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de Geração de Emprego e Renda. Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira**. Texto para discussão nº277. Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SABATÉ, J. M. **Um Nuevo Modelo de externalización (terceirización/outsourcing) em la Administración Pública**. In: Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, IX, Madri, 2004.

SILVA, Wilson Rezende da. **Terceirização Versus Integração Vertical: Teoria e Prática**. 38. Relatório de Pesquisa nº 14/1997. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. 1997.

SOLOW. R.M. (1985) - **Economic History and economics**. AEA Papers and Proceedings, 1985; Vol.75, N.2.

WILLIAMSON, Oliver E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: The Free Press, 1975.

\_\_\_\_\_. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. Transaction cost economics. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. D. (Eds.). **Handbook of industrial organization**. Amsterdam: North Holland, 1989. v. 1, p. 135-182.