

DOCUMENTO DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

**BRASIL**

**AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO**

**(BR-T1331)**

**DOCUMENTO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

Este documento foi elaborado pela equipe de: Tulio Cravo (LMK/CBR); Laura Ripani (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK) e Krysia Avila (LEG/SGO).

Sob a Política de Acesso a Informação, este documento está sujeito a divulgação pública.

## DOCUMENTO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

### I. Informação Básica da CT

|  |  |
|--|--|
| ▪ País/Região:                             | Brasil / CSC   |
| ▪ Nome da CT:                              | Avaliação e monitoramento das políticas de mercado de trabalho   |
| ▪ Número de CT:                            | BR-T1331   |
| ▪ Chefe de Equipe/Membros:                 | Chefe de Equipe: Tulio Cravo (LMK/CBR).<br>Membros: Laura Ripani (SCL/LMK), Ethel Muhstein (SCL/LMK), e Krysia Avila (LEG/SGO).  |
| ▪ Tipo de CT                               | Apoio ao cliente (CS)  |
| ▪ Data de autorização do Resumo da CT:     | 7 de Julho de 2016   |
| ▪ Beneficiário:                            | República Federativa do Brasil, por intermédio do Ministério do Trabalho (MT).   |
| ▪ Organismo Executor e nome do contato:    | Banco Interamericano de Desenvolvimento, por meio da Unidade de Mercado de Trabalho e Seguridade Social (SCL/LMK), Túlio Cravo (tcravo@iadb.org).  |
| ▪ Doadores que proverão financiamento:     | Programa Especial para o Emprego, a Redução da Pobreza e do Desenvolvimento Social em Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Fundo Social (ORC/SOF), sem contrapartida local. |
| ▪ Financiamento Solicitado do BID:         | US\$300.000  |
| ▪ Período de execução e desembolso:        | 30 meses   |
| ▪ Data de Início requerido:                | 16 de Novembro de 2016   |
| ▪ Tipos de consultores:                    | Consultores individuais y/o firmas   |
| ▪ Divisão de Preparação:                   | Divisão de Mercado de Trabalho e Seguridade Social (SCL/LMK)   |
| ▪ Divisão Responsável pelo Desembolso:     | Divisão de Mercado de Trabalho e Seguridade Social (SCL/LMK)   |
| ▪ CT incluída na Estratégia de País (s/n): | Não  |
| ▪ CT incluída no CPD (s/n):                | Sim. Ver GN-2489.  |
| ▪ Sector Prioritario GCI-9:                | Política Social para a Equidade e a Produtividade  |

### II. Objetivos e Justificativa da CT

- 2.1 No passado recente, o Brasil beneficiou-se de uma onda favorável de crescimento econômico e inclusão social refletida no mercado de trabalho. De 2005 a 2013, o desemprego caiu pela metade, de 10% a 5,4%, com a criação de vagas de emprego a um ritmo sem precedentes. No entanto, a recente desaceleração reduziu o crescimento e expôs problemas estruturais no mercado de trabalho. O desemprego chegou a 9% no final de 2015 – 2,5 pontos percentuais a mais em relação a 2014 – com a destruição de 1,5 milhões de empregos formais.<sup>1</sup>
- 2.2 Para enfrentar esses desafios, o país precisa aperfeiçoar suas políticas de emprego existentes. Apesar de contar com um número considerável de políticas destinadas a promover o emprego, o país carece de: (i) coordenação entre as intervenções (ex. intermediação de mão de obra, formação profissional e benefícios de desemprego); (ii) estudos aprofundados sobre a estrutura do mercado de

<sup>1</sup> No ano de 2016, até o mês de Agosto, foram eliminados 678.222 empregos formais segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

trabalho (ex. dinâmica de emprego durante os ciclos econômicos e impacto de subsídios de emprego sobre trabalhadores); e (iii) um sistema que possa regularmente avaliar a eficácia e a eficiência das políticas para responder mais rápido à dinâmica do mercado.

- 2.3 O trabalho já desenvolvido pelo BID (BR-T1298, ATN/OC-14523-BR; BR-T1253, ATN/OC-13463-BR; RG-T2604, ATN/KP-15244-RG) tem sido fundamental para identificar as prioridades do Ministério de Trabalho (MT) em termos da avaliação de políticas num contexto de consolidação fiscal. Por exemplo, o BID tem vindo a apoiar a criação de uma cadeia de resultados do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Essa cadeia permite identificar os gargalos nos processos (insumos, atividades, produtos e resultados) a fim de alinhá-los para atingir os resultados esperados no médio e longo prazo. Também o BID apoia a elaboração de vários estudos para estabelecer metas, medir a eficiência do gasto e definir a localização adequada dos postos de atendimento da rede SINE. A expansão desse trabalho para incluir outras políticas pode contribuir para atingir melhores resultados fazendo o uso mais eficiente dos recursos.
- 2.4 O MT solicita apoio do BID para auxiliar na produção de estudos a partir da utilização de diversas bases de dados administrativas do MT que até então tem sido muito pouco exploradas para a produção de evidência sobre as políticas desenvolvidas pelo MT. De maneira complementar, o MT solicita o apoio do BID para elaborar o plano do ciclo de avaliação das políticas executadas pelo ministério. A Divisão de Mercado de Trabalho e Seguridade Social (SCL/LMK) tem reconhecida experiência no desenvolvimento de estudos relacionados aos temas os quais o MT solicita o seu apoio. Por exemplo, o Banco apoiou a elaboração de relatório sobre políticas de qualificação profissional voltadas a grupos vulneráveis nos estados da Bahia, Ceará e Sergipe no Brasil. Além disso, o Banco também elaborou uma série de estudos sobre os impactos de treinamentos técnicos para grupos vulneráveis na República Dominicana e apoiou a partir de 2012 o governo de Equador na avaliação das políticas de mercado de trabalho.
- 2.5 Nesse contexto, o objetivo principal dessa cooperação é preencher as lacunas de conhecimento a fim de entender e conceber melhor as políticas ativas e passivas de mercado de trabalho. Especificamente, a cooperação busca: (i) elaborar estudos que permitam analisar a dinâmica do mercado de trabalho a partir da utilização de bases administrativas do MT; (ii) aperfeiçoar os instrumentos e procedimentos existentes de avaliação das intervenções sob a responsabilidade do MT; e (iii) avaliar a efetividade de políticas do MT a fim de fazer o uso mais efetivo dos recursos públicos.
- 2.6 Este objetivo está alinhado com os desafios de desenvolvimento estabelecidos na Estratégia Institucional 2010-2020, mais especificamente o que está relacionado à Exclusão Social e Desigualdade gerada por diferenças nas condições de acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho. Além disso, a CT também buscará preencher lacunas de conhecimento em relação à inclusão dos jovens, principalmente vulneráveis, no mercado de trabalho, tema prioritário para o BID tal como indicado na Estratégia para uma Política Social Favorável à Igualdade e à Produtividade (GN-2588-4). O objetivo de produzir conhecimento a fim de melhoras às políticas de mercado de trabalho também está bastante alinhado à estratégia

setorial. Um dos princípios da estratégia é promover intervenções baseadas em evidência empírica, e caso a evidência não exista, criar as bases de dados necessárias para gerar conhecimento para orientar futuras operações. Além disso, a dimensão 1 do marco setorial estabelece o apoio a reformas dos sistemas de proteção de renda dos trabalhadores. Esse tipo de intervenções será avaliado com esta CT no Brasil. Esses desafios de desenvolvimento estão alinhados com o Marco de Resultados Corporativos (CRF) através dos indicadores tais como: (i) Emprego Formal para Mulheres; e (ii) Beneficiários de Programas de Capacitação no Trabalho. Além disso, a CT incluída no CPD está em conformidade com a terceira área prioritária da Estratégia do BID com o Governo Federal do Brasil (2016-2018): o apoio ao fortalecimento institucional, que visa aperfeiçoar a eficiência, eficácia e transparência da gestão pública. Este objetivo de fortalecimento institucional também está em linha com o Programa Especial para o Desenvolvimento Institucional (SPID) que tem o objetivo de apoiar os esforços dos governos para promover o fortalecimento das instituições públicas para torná-las mais efetivas, eficientes e transparentes em todas as áreas da política pública.

- 2.7 Políticas de emprego fortalecidas contribuem com a equidade e a produtividade na medida em que ofereçam melhores políticas à população e ao setor privado. A população contará com políticas mais adequadas a sua necessidade (jovens buscando seu primeiro emprego; pessoas buscando capacitação; etc); o setor privado se beneficiará na medida em que consiga criar, manter e preencher vagas de emprego mais rapidamente com trabalhadores que tenham o perfil que buscam.

### III. Descrição das atividades/ componentes do orçamento

- 3.1 **Componente 1. Estudos sobre as políticas do Ministério do Trabalho (US\$200.000).** Por meio deste componente, serão financiados diversos estudos cujo objetivo final é contribuir para a análise e avaliação das políticas de mercado de trabalho desenvolvidas pelo MT. Para isso, esse componente financiará estudos inéditos a partir da organização e utilização das diversas bases de dados administrativas do MT e de outras fontes de dados sobre mercado de trabalho. As atividades que serão financiadas são descritas a seguir.
- 3.2 **Consolidação e organização de bases de dados (1.1).** Essa atividade financiará trabalhos utilizando tecnologia da informação (TI) e estatística para construção das bases de dados que serão utilizadas nos estudos sobre mercado de trabalho. O MT possui diversas bases de dados não integradas com milhões de informações administrativas sobre seguro desemprego, intermediação de mão de obra, dinâmica de mercado de trabalho e programas de flexibilização laboral. A utilização de ferramentas de TI e estatística são fundamentais para a construção de bases de dados úteis para desenvolver os estudos previstos nesta cooperação técnica.
- 3.3 **Estudos diagnósticos e avaliação das políticas ativas e passivas do Ministério do Trabalho (1.2).** Essa atividade utilizará uma ampla gama de dados administrativos disponíveis no MT para analisar como a dinâmica econômica recente afetou o mercado de trabalho. Além disso, essa atividade visa verificar o impacto das políticas ativas e passivas de mercado laboral que são de

responsabilidade do MT. Atualmente, existem poucas evidências sobre a efetividade dos programas geridos pelo MT na trajetória laboral dos trabalhadores.<sup>2</sup>

- 3.4 **Componente 2. Melhoramentos no sistema de avaliação de políticas públicas do MT (US\$50.000).** Este componente financiará atividades para aperfeiçoar o ciclo de avaliação das políticas públicas do MT.
- 3.5 **Estruturação do marco lógico das políticas do MT (2.1).** Essa atividade financiará a elaboração do plano do ciclo de avaliação de políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho. A consolidação do ciclo de avaliação é importante para aumentar a transparência acerca da efetividade das políticas públicas. Essa atividade irá estruturar o cronograma do ciclo de avaliações juntamente com as divisões responsáveis pela respectiva política no MT. Assim, após o término da elaboração das avaliações, os resultados dos estudos produzidos serão discutidos no âmbito da divisão responsável por determinada política. A partir dessa discussão, as lições aprendidas serão consideradas para alterar e aprimorar as políticas existentes e definir a estratégia de implementação de novas políticas.
- 3.6 **Formação dos colaboradores do MT em avaliação de políticas públicas (2.2).** É de suma importância que os técnicos do MT tenham conhecimento teórico sobre avaliação de políticas públicas. O objetivo desse componente é financiar a participação de pelo menos dois técnicos do MT em cursos de avaliação de política pública.
- 3.7 **Componente 3. Eventos para divulgação (US\$35.000).** Este componente financiará eventos estratégicos para a disseminação do conhecimento dos estudos gerados pela cooperação técnica e para definir futuras atividades de operações no país.
- 3.8 **Evento para apresentação dos resultados dos estudos (3.1).** Será realizado em parceria com o MT um seminário com a participação de gestores públicos e acadêmicos para apresentar os resultados dos estudos financiados por esta cooperação técnica.
- 3.9 **Disseminação do conhecimento e estratégia de comunicação (3.2).** Esse componente financiará a construção da estratégia de comunicação para disseminar os resultados dessa CT entre os tomadores de decisão, academia e público em geral. Essa é uma atividade essencial para garantir que o conhecimento gerado no âmbito desta CT seja utilizado para gerar operações.

#### Matriz de Resultados Indicativa

| Componente   | Observação  | Produto                    | Meio de Verificação                                 | Metas de Final de Projeto para Produtos |
|--|---|----------------------------|---|---|
| Impacto Esperado (Outcome Statement) – Geração de empregos mais produtivos e aumento da renda per capita dos trabalhadores |   |                            |   |   |
| <b>Componente 1. Estudos sobre as políticas do Ministério do Trabalho</b>  | 1.1. Consolidação e organização de bases de dados<br><br>MT dispõe de base de dados operacional para a produção de estudos. | Base de dados consolidada. | Base de dados aprovada pelo BID e avaliada pelo MT. | 1                                       |

<sup>2</sup> Inúmeras iniciativas de responsabilidade do MT ainda carecem de diagnósticos e avaliações, por exemplo, a Lei no 13.134/2015 alterou as condições de elegibilidade do seguro desemprego e abono salarial e o Art. 1º da Lei 13.189/2015 que flexibiliza o funcionamento do mercado de trabalho.

| Componente   | Observação  | Produto  | Meio de Verificação   | Metas de Final de Projeto para Produtos |
|--|---|--|---|---|
|  | 1.2. Estudos diagnósticos e avaliação das políticas ativas e passivas do Ministério do Trabalho.<br><br>MT, BID e país dispõem de conhecimento sobre a dinâmica recente do mercado de trabalho e sobre a efetividade dos programas do MT. | Três estudos relacionados com o mercado de trabalho no Brasil. Um estudo diagnóstico e dois estudos que discutam a avaliação das políticas ativas e passivas do Ministério do Trabalho elaborados. | Estudo aprovado pelo BID.   | 3                                       |
| <b>Componente 2. Melhoramentos no sistema de avaliação de políticas públicas do MT</b> | 2.1. Estruturação do marco lógico das políticas do MT.<br><br>MT dispõe de instrumento de planificação do ciclo de avaliação das políticas públicas.  | Um relatório com o plano do ciclo de avaliação das políticas públicas do MT elaborado.   | Relatório aprovado pelo BID.  | 1                                       |
|  | 2.2. Formação dos colaboradores do MT em avaliação de políticas públicas.<br><br>Corpo técnico do MT adquire competências técnicas em avaliação de políticas públicas.  | Técnicos do MT em curso de avaliação de políticas públicas capacitados.  | Comprovante de participação em evento de avaliação de políticas públicas aprovado pelo BID. | 1                                       |
| <b>Componente 3. Eventos para divulgação</b>   | 3.1. Evento para apresentação dos resultados dos estudos.<br><br>Estudos produzidos debatidos e difusão de novo conhecimento sobre mercado de trabalho no Brasil.   | Seminário nacional com gestores públicos e academia realizado.   | Informe do relatório aprovado pelo BID.   | 3                                       |
|  | 3.2. Disseminação do conhecimento e estratégia de comunicação<br><br>Conhecimento produzido pela CT devidamente difundido para gestores públicos, academia e sociedade civil.   | Uma Estratégia do plano de comunicação dos estudos da CT desenhado.  | Estratégia de comunicação aprovada pelo BID.  | 1                                       |

3.10 O componente principal da CT requererá um montante total de US\$200.000 para a elaboração dos estudos que permitirão alcançar os resultados esperados pela CT. A CT não prevê a existência de contrapartida local e será executada em 30 meses. O período de execução e desembolso é compatível com os limites estabelecidos pelo documento de criação do Fundo Social.

#### Orçamento Indicativo (US\$)

| Componente   | Descrição da atividade   | TDR associados | BID/Financiamento (ORC/SOF) | Financiamento Total |
|--|--|----------------|-----------------------------|---------------------|
| Componente 1.<br>Estudos sobre as políticas do Ministério do Trabalho        | 1.1. Consolidação e organização de bases de dados  | TDR 1          | 30.000                      | 200.000             |
|  | 1.2. Estudos diagnósticos e avaliação das políticas ativas e passivas do Ministério do Trabalho. | TDR 2          | 170.000                     |                     |
|  |  | TDR 3          |                             |                     |
|  |  | TDR 4<br>n/a   |                             |                     |
| Componente 2.<br>Melhoramentos no sistema de avaliação de políticas públicas | 2.1. Estruturação do marco lógico e do ciclo de avaliação das políticas do MT                    | TDR 5          | 30.000                      | 50.000              |
|  | 2.2. Formação dos colaboradores do MT em   | n/a            | 20.000                      |                     |

| Componente                                      | Descrição da atividade  | TDR associados | BID/Financiamiento (ORC/SOF) | Financiamiento Total |
|---|---|----------------|------------------------------|----------------------|
| do MT   | avaliação de políticas públicas.                              |                |                              |                      |
| <b>Componente 3.</b><br>Eventos para divulgação | 3.1. Evento para apresentação dos resultados dos estudos.     | n/a            | <b>20.000</b>                | <b>35.000</b>        |
|   | 3.2. Disseminação do conhecimento e estratégia de comunicação | n/a            | <b>15.000</b>                |                      |
| <b>Imprevistos</b>                              | Imprevistos   | n/a            | <b>15.000</b>                | <b>15.000</b>        |
| <b>Contrapartida Local</b>                      | <b>Não haverá contrapartida local</b>                         |                |                              | <b>0.00</b>          |
| <b>Total</b>                                    |   |                |                              | <b>300.000</b>       |

3.11 Essa Cooperação Técnica será liderada e supervisionada por Túlio Cravo (Especialista do Mercado de Trabalho, SCL/LMK), que apresentará os relatórios técnicos bimestrais. Esses relatórios deverão incluir: (i) descrição das atividades e qualidade da execução; (ii) desafios e problemas enfrentados; e (iii) recomendações para eventuais mudanças das atividades planejadas.

3.12 O programa de atividades da CT não terá relatórios de avaliação, contudo, será monitorado regularmente como especificado no ponto 3.11. O programa de atividades será executado em 30 meses, dado que será necessário um período considerável de tempo para construir e organizar as bases de dados que serão utilizadas. Além disso, o cronograma de atividades e do ciclo de avaliação prevê que os estudos não serão elaborados simultaneamente.<sup>3</sup>

#### IV. Órgão Executor e estrutura de execução

4.1 Conforme solicitado de forma escrita pelo MT e aprovado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (ver anexos), o órgão executor dessa cooperação técnica será o BID. O BID tem estreito relacionamento com o MT, desenvolvido, por exemplo, através do processo de redesenho do SINE em conjunto com o Departamento de Emprego e Salário (DES). Além disso, o trabalho elaborado com as operações BR-T1298, ATN/OC-14523-BR; BR-T1253, ATN/OC-13463-BR; RG-T2604, ATN/KP-15244-RG, permitiram ao Banco ter grande conhecimento sobre as políticas de trabalho no Brasil e reconhecimento por parte do MT e das Secretarias de Trabalho do alto nível de expertise técnica do BID em temas relacionados a mercado de trabalho.

4.2 A Divisão de Mercado de Trabalho e Seguridade Social terá a responsabilidade técnica, de coordenação, direção e supervisão desta CT. SCL/LMK também será responsável pelos desembolsos. O BID atuará como órgão executor devido à ampla experiência em projetos similares a esta CT no Brasil, o que permitirá obter os resultados previstos nesta operação. Ademais, o fato de o BID ser o órgão executor desta CT garantirá a independência e transparência com relação aos estudos e avaliações a serem desenvolvidas no âmbito das atividades desta CT.

4.3 Para a correta execução das atividades previstas nessa cooperação técnica, o BID manterá um diálogo estreito e constante com o MT, especialmente com a Secretaria

<sup>3</sup> A totalidade dos estudos não será elaborada simultaneamente para propiciar o acompanhamento adequado das atividades pelas equipes do MT.

de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), a qual é responsável pela administração das principais bases de dados de mercado de trabalho e pela execução dos estudos do MT. A SPPE facilitará a disponibilização de dados sobre sua política através de acesso remoto, apoiará a realização dos eventos descritos nessa CT e revisará os relatórios dos consultores.

- 4.4 **Aquisições e contratações.** O Banco contratará os serviços de consultores individuais, empresas de consultoria e serviços diferentes de consultoria, de acordo com as políticas e procedimentos vigentes do Banco.

## **V. Riscos importantes**

- 5.1 O único risco desta CT está relacionado com o risco da instabilidade política afetar o andamento do trabalho no MT. Para mitigar o risco, o Banco assegura-se de que o processo de estruturação e acompanhamento da elaboração dos estudos previstos na CT será feito com o corpo técnico permanente do MT, evitando assim descontinuidade na colaboração com o BID em caso de alteração dos cargos gerenciais do governo.

## **VI. Exceções às políticas do Banco**

- 6.1 Nenhuma.

## **VII. Salvaguardas Ambientais**

- 7.1 Classificação C – Devido a natureza deste projeto, se estima que não haverá um impacto ambiental ou social negativo significativo. Ver salvaguardas em [SPF](#) e [SSF](#).

### **Anexos Requeridos:**

- [No Objeção](#) e [Solicitação do cliente](#)
- [Termos de referencia para atividades/componentes a serem adquiridos](#)
- [Plano de Aquisições](#)