

**Políticas Públicas de Trabalho e
Renda na América Latina e no Caribe**

**Processos de integração supranacional
e articulação de políticas públicas**

Tomo I

2003



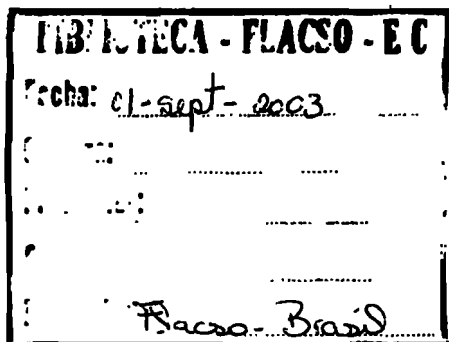
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000
CEP: 70165-970 Brasília-DF • Brasil
Telefax: 55 (61) 328-6341 / 328-1369
E-mail: flabras@zaz.com.br
www.flacso.org.br

**Programa: Co-Edições
Convênio: ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)**

**Coleção:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E
GERAÇÃO DE RENDA**

**Edição:
Abaré Editorial**
SCS, Quadra 6 – Bloco A – Edifício Presidente – salas 305/307/309
tel. (61) 321-3363 – fax. (61) 223-5702
e-mail: diretoria@editorialabaré.com.br



Sumário

Tomo I – Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda <i>Ayrton Fausto</i>	9
--	---

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda <i>Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Sílvia Yamoulas</i>	27
--	----

Palavras dos representantes das instituições organizadoras

<i>Osmar Chobfi</i>	49
<i>Guillermo Campero</i>	52
<i>Nassim Mebedff</i> (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador)	54
<i>Pedro Daniel Weinberg</i>	66

Parte I: Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional <i>Renato Baumann</i>	74
---	----

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul <i>Guy de Almeida</i>	95
---	----

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho <i>Sílvia Cristina Yamoulas</i>	125
---	-----

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas <i>Juarez Rubens Brandão Lopes</i>	166
--	-----

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile
Arturo León B. e Ernesto Espíndola A. **188**

Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase
nas políticas públicas de trabalho e renda de assistência social no Brasil
Carmen Guimarães Mehedff. **218**

Parte II: Formação profissional e integração regional

Formación profesional, productividad y trabajo decente
Fernando Casanova **234**

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile.
Luiz Antônio Cumba **263**

Parte III: A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN(Nafta) e Mercosul

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional
y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR
Maria Carmen Ferreira Harreguy **340**

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea
Javier Ferrer Dufol **406**

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos
Graciela Bensusán **434**

La dimensión laboral en los procesos de
integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y
Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Norma Samaniego **472**

Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional

La dimensión laboral en los procesos de
integración: TLCAN-MERCOSUR
Graciela Bensusán e Landy Sanchez **514**

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos
de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais
Marcela Pronko **573**

Tomo II – Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
Ayrton Fausto **9**

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda
Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yamoulas **27**

Parte V: A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Governos

Los procesos de integración: aspectos políticos y laborales
Guillermo Campero – Asesor Especial del Presidente de la República de Chile **50**

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro
Eduardo Paes Saboia – MRE-Brasil **71**

Comentários e Debate
Pedro Galin – MTESS-Argentina **79**

Trabalhadores

La armonización de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR según la perspectiva de los trabajadores: una aproximación al tema
Julio Godio – Instituto del Mundo del Trabajo-Argentina **95**

Comentários
Álvaro Padrón – CCSCS – Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical – Brasil; Eduardo Pereyra – PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores– Uruguay; Luiz Antônio Souza da Silva – CUT– Central Única dos Trabalhadores – Brasil; Oscar Nieva – CGT – Confederación General del Trabajo – Argentina; Pedro Parra Gaona – CNT – Confederación Nacional del Trabajo – Paraguai; Valdir Vicente de Barros – CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores – Brasil **179**

Empresários

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul
segundo a perspectiva dos empresários (transcrição)

Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil **206**

Comentários e Debate

Enrique Mantilla – UIA – Unión Industrial Argentina – Argentina;

José Sanchez Herrero – Feprinco– Federación de la Producción, la

Industria y el Comercio – Paraguai; *Miguel Oliveros* – CIU – Cámara

de Indústrias de Uruguay – Uruguai **224**

Anexos:

Anexo 1: Declaração Sociolaboral do Mercosul **238**

**Anexo 2: Regulamento Interno da Comissão
Sociolaboral do Mercosul** **247**

Anexo 3: Protocolo de Ushuaia **255**

Anexo 4: Agenda do evento **258**

Anexo 5: Lista de participantes **263**

Anexo 6: Abreviaturas e Siglas **268**

Palavras dos representantes das instituições organizadoras

Osmar Chohfi,

Guillermo Campero

Nassim Mehedff

Pedro Daniel Weinberg

Embaixador Osmar Chohfi

Ministro Interino das Relações Exteriores – Brasil

É com grande satisfação que dou as boas-vindas do Itamaraty a todos os participantes do Seminário Internacional “Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe” que inaugura as atividades da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos da FLACSO. Essa Cátedra é um tributo ao trabalho incansável do ilustre brasileiro que tanto trabalhou pelas Ciências Sociais no Brasil e na América Latina.

Desejo registrar que este evento incluirá também o lançamento do livro dos Anais do Seminário realizado aqui no Itamaraty em julho de 2001, intitulado “Desenvolvimento e Integração na América Latina e no Caribe – a Contribuição das Ciências Sociais”, que contou com a valiosa colaboração do prof. Vilmar Faria.

Falecido em novembro passado, foi ele membro a título individual e presidente do Conselho Superior da FLACSO, instituição da qual já

fizera parte na década de 60 como estudante de mestrado e docente da Escola Latino-americana de Sociologia da Sede da FLACSO, em Santiago do Chile. Ao longo desses 40 anos, Vilmar Faria contribuiu de forma decisiva para o desenvolvimento das Ciências Sociais e para a construção de estruturas sociais e democráticas na região. Para isso, atuou em diversas frentes como acadêmico, pesquisador e formulador de políticas públicas capazes de contribuir para a inclusão social e o resgate da cidadania. Sua pesquisa tinha como principal eixo a estrutura social e o emprego. Colaborou com eficiência para tornar possível a realização do primeiro doutorado da Sede da FLACSO no Brasil – FLACSO/UnB – em 1988-1998, dedicado ao Estudo Comparado das Políticas Sociais na América Latina e no Caribe e à formação de docentes e pesquisadores. Participou do esforço de elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente que é uma referência legal de fundamental importância na matéria. Foi articulador do novo projeto da Sede Brasileira da FLACSO e do Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (Siel). Como membro e presidente do Conselho Superior da FLACSO, no período 1996-2001, teve ativa atuação e foi fundamental no desenho do novo papel para a instituição diante dos desafios do século XXI. O seminário que ora se inaugura reflete este novo papel renovado que Vilmar Faria buscou definir para a FLACSO.

O panorama que se desenha na cena internacional constitui momento oportuno para o fortalecimento da ação da FLACSO na América Latina e no Caribe. O ministro Celso Lafer, além de assinalar os vários aspectos relacionados à criação de um espaço econômico ampliado (como a eliminação de tarifas e outras barreiras na fronteira, a elaboração de regras comuns, a criação da infra-estrutura física e a coordenação macroeconômica), assinalou também que a integração no mundo atual pressupõe a participação de diversos atores sociais. O presente Seminário vem ao encontro desta necessidade ao permitir o exame aprofundado de várias condicionantes suscitadas pelo mundo interdependente de hoje que exige não-somente constante troca de informações a respeito das políticas aplicadas em diferentes países, mas também o conhecimento e compreensão de seus diferentes sistemas, culturas e tradições. A contribuição da FLACSO afirma-se, portanto, de grande importância para auxiliar os governos dos países da região.

O exame das políticas públicas relacionadas ao trabalho e à renda assume papel de relevo na dinâmica de integração e inclusão social,

associada à influência do processo de globalização na América Latina. Tal influência se traduz, por exemplo, nos processos de desregulamentação laboral, na autogeração de emprego e no papel da abertura comercial e seus efeitos sobre a exposição de atividades à concorrência internacional.

Ademais, a necessidade de promover novas redes de acesso ao mercado de trabalho e à redefinição de identidades laborais exigem reflexão em estreita sintonia com a realidade, tendo em vista o imperativo de diminuir as tendências excludentes e fortalecer a integração social. No novo cenário econômico internacional, as melhores oportunidades vinculam-se à formação do capital humano, o que implica a valorização da competência no mercado de trabalho.

Nesse sentido, o presente seminário poderá oferecer significativo aporte para a análise das transformações regionais em matéria laboral, refletindo não somente o impacto do fenômeno da globalização mas também da criação de espaços supra-nacionais. Conforme a concepção de Vilmar Faria, o novo papel da FLACSO na região, neste novo século, deve buscar a identificação não somente de oportunidades de inserção sociopolítica na cena internacional, mas também indicar o caminho para valorizar os recursos humanos por meio, entre outros, do acesso ao conhecimento – fator estratégico que leva a novas oportunidades de trabalho e ao fortalecimento da competitividade regional em face das exigências da globalização.

Estou seguro, portanto, de que a FLACSO em muito contribuirá para a tarefa de ressaltar a vertente social na nossa região como instrumento para a construção do acesso democrático à nova sociedade do conhecimento.

Guillermo Campero
Assessor Especial do Presidente da República do Chile –
Representando as autoridades governamentais estrangeiras

Buenos días y muchas gracias a FLACSO/Brasil y a todos los amigos de Brasil y de todos los países que forman parte del MERCOSUR, por esta invitación a participar en la reunión que vamos a tener en estos días.

Quiero solamente decir dos o tres cosas muy breves. La primera es que el profesor Faria, como todos sabemos, vivió en Chile mucho tiempo y fue nuestro amigo. Pero no sólo fue nuestro amigo sino que fue alguien que nos dejó una herencia intelectual para toda América Latina. Recordamos con mucho cariño a Vilmar con quien compartimos momentos muy felices y también muy difíciles en Chile. En segundo lugar quiero decir que esta reunión tiene una enorme importancia porque, como también sabemos, nuestra región está viviendo situaciones complejas y discutir, hoy día, los temas laborales que se relacionan con la integración tiene una importancia muy grande. No es posible enfrentar estos problemas si no es en común, por parte de todos. No es posible hoy día pensar siquiera la posibilidad de que países como uno de los nuestros, en forma separada, sin diálogo, sin colaboración, sin cooperación, pueda enfrentar las situaciones difíciles que vivimos y, tal vez, las más difíciles que vamos a vivir en el próximo futuro. De manera que, en nombre del gobierno de Chile, quiero dar nuestro más amplio respaldo a la iniciativa de FLACSO/Brasil y nuestra mayor felicitación a la idea de esta discusión.

Por último, un tema que vamos a discutir en las exposiciones, posteriormente, es que desde Chile miramos los problemas de integración regional y subregional, no solamente como una forma de enfrentar situaciones de comercio internacional y de otras formas de integración económica, que son naturalmente muy importantes, sino que observamos y queremos ser parte importante de la integración regional y subregional desde un punto de vista político. Es decir, como señalaba antes, la fuerza que podamos tener para enfrentar las situaciones que vivimos no está sustentada solamente en la capacidad que tengamos de resolver situaciones económico-comerciales sino que, esencialmente, en nuestra capacidad de actuar políticamente como bloques regionales y como bloques subregionales, en un mundo donde la integración

económica, la transformación tecnológica y la velocidad de los cambios, nos enfrenta a desafíos que son cada día mayores y nuevos. En ese sentido, entonces, ese aspecto político de nosotros como latinoamericanos y como región adquiere un nivel de extrema importancia. Para Chile, que no es un miembro oficial del MERCOSUR, pero que tiene un estatus especial de participación, puedo decir aquí que nuestra voluntad es precisamente contribuir al desarrollo de estos espacios en este sentido político, en este sentido de cooperación en común. Esto es mi breve mensaje de apertura.

Nassim Mehedff

Secretário de Políticas Públicas de Emprego – Ministério do Trabalho e Emprego-Brasil/SPPE

Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador Planfor: Oito Anos de Qualificação do Trabalhador

Além de saudar os participantes no Seminário Internacional “Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe” desejo salientar, em primeiro lugar, a importância da parceria entre o Ministério do Trabalho do Brasil, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e a FLACSO/Brasil, que foi e é fundamental em vários aspectos.

Esta parceria, além de contribuir à própria formulação do Planfor e à formação de seus atores estratégicos, foi e é um canal privilegiado para a incorporação ao esforço de construção no Brasil de uma verdadeira Política Pública de Trabalho e Renda, das experiências realizadas em outros países da Região, e para a correspondente difusão e possível contribuição de nossos avanços às políticas empreendidas no conjunto da América Latina.

Apresento a seguir um balanço, resumido, da construção e execução da Política Pública de Trabalho e Renda no que se refere à qualificação dos trabalhadores.

Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu o compromisso de manter a estabilidade econômica, mas também de retomar o crescimento e resgatar, gradativamente, a dívida social acumulada por décadas de exclusão social no Brasil.

A qualificação profissional aparece desde 1995 como componente essencial do projeto de desenvolvimento com justiça social, do Governo Federal, que trata assim de cumprir o preceito constitucional de “promover a integração ao mercado de trabalho” (Constituição Federal, art. 203).

Em seu segundo mandato, iniciado em 1999, o Governo Fernando Henrique reitera seu compromisso com a qualificação profissional, formalizada também como direito do trabalhador, nos termos da Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada pelo presidente Fernando Henrique e demais presidentes dos outros quatro países membros:

Artigo 16. Todo trabalhador tem direito à orientação, à formação e à capacitação profissional.

Esse direito é tanto mais importante quanto mais dinâmico, instável e exigente se torna o mercado de trabalho. Não que qualificação profissional, por si, crie ou garanta empregos. Mas é ingrediente indispensável para enfrentar esse problema. Isso porque qualificação é agregadora de valor: ao trabalho, ao trabalhador, às empresas. Torna as empresas mais modernas e competitivas. Melhora a qualidade de produtos e serviços. Eleva as competências e a auto-estima do trabalhador. Facilita, apóia, sua inserção produtiva.

1. Planfor – Um programa da política social

Implementado a partir de 1995, o Planfor se pauta pelas as diretrizes da área social do Governo Federal e dos compromissos assumidos em esfera internacional, no sentido de tratar a qualificação como componente do desenvolvimento sustentado e direito do trabalhador.

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

O Planfor visa contribuir para (i) o aumento da empregabilidade e da renda; (ii) a elevação da produtividade e da competitividade; (iii) o aumento da estabilidade do trabalhador no mercado de trabalho; e, especialmente, (iv) para a redução da pobreza.

O Planfor obedece também, como outros programas, o preceito constitucional de descentralização, participação e parceria (art. 204). O Planfor é, por definição, um projeto inovador, em contínuo aperfeiçoamento. Foi concebido e implementado, a partir de 1995, em bases efetivamente descentralizadas, apoiado na capacidade de articulação institucional, na solidificação de parcerias e na integração com outros mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR, como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e o crédito popular.

Desse modo, o Planfor vem sendo implementado por meio de convênios com os Estados, o DF, organizações de empresários e trabalhadores, entre outros parceiros. Mobilizando para a execução dos cursos, em escala crescente, a rede de entidades de educação profissional do país.

Cabe mencionar o caráter tripartite e paritário da gestão do Programa, por meio dos Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho, que constituem um espaço formalmente estabelecido – de acordo com os princípios da Constituição de 1988 – para participação e controle social sobre o Planfor, assim como uma fonte permanente de insumos para sua melhoria.

Os Conselhos Municipais são também estratégicos para o levantamento e focalização das demandas do setor produtivo, que constituem o ponto de partida para a elaboração dos Planos de Trabalho de cada exercício. Funcionam como “antenas” locais das necessidades de qualificação de trabalhadores e suas oportunidades de inserção profissional.

Constituir tais Conselhos – nos níveis estadual e municipal – representou um enorme desafio, e o resultado obtido um avanço histórico, pois a prática do tripartismo não só carecia de antecedentes no Brasil, como era considerada inexecutável, para a condução de políticas.

Foi, portanto, muito difícil a incorporação pelos atores da visão de que, a partir dos interesses contraditórios dos empresários e dos trabalhadores, o tripartismo era um instrumento de construção do consenso possível em relação às diretrizes da Política Pública de Trabalho e Renda.

A gradativa consolidação dos mecanismos de gestão colegiada – tripartite e paritária – da formulação, execução e avaliação da Política Pública de Trabalho e Renda, implica, numa dimensão estratégica para o desenvolvimento econômico/social, levar em conta como prioritárias – finalmente – as questões da inclusão social e do combate à pobreza e às discriminações.

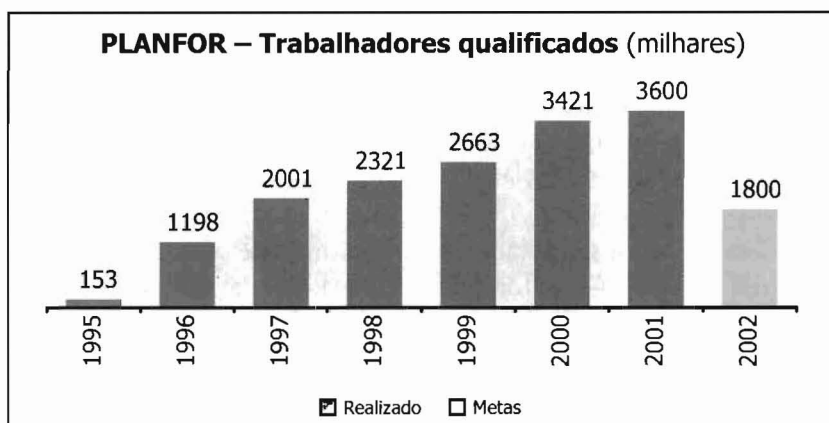
Nesse contexto, merece especial destaque a qualificação de gestores sociais, fundamentais para que os membros das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego incorporem, cada vez mais, na concepção, implementação e avaliação das ações, a visão do Planfor como política pública. Atualmente, estão operando 27 Conselhos Estaduais de Trabalho e mais de 2,3 mil Conselhos Municipais de Trabalho. Trata-se de um universo de mais de 50 mil pessoas, representando os interesses dos trabalhadores, do empresariado e do governo, ou seja, de segmentos fundamentais para a construção e consolidação da Política Pública de Trabalho e Renda.

2. Resultados globais

Em 1994, antes do Planfor, os programas de qualificação financiados pelo FAT beneficiaram 83 mil pessoas, com investimentos da ordem de R\$15 milhões. O Planfor acumula, desde 1995 até o final de 2001, um total de 15,3 milhões de trabalhadores qualificados, com investimento

total de R\$ 2,3 bilhões do FAT. Para o exercício de 2002, a meta é qualificar 1,8 milhão de trabalhadores, com a aplicação de cerca de R\$ 300 milhões. O período 1995-2002 acumulará, portanto, cerca de 17,2 milhões de trabalhadores já qualificados, com recursos de cerca de R\$ 2,6 bilhões do FAT, conforme apresentado no gráfico abaixo.

Planfor 1995-2002: Investimento, resultados 1995-2001 e meta 2002



Do ponto de vista da descentralização e cobertura geográfica, o Planfor vem melhorando continuamente seu desempenho. Em 2001, as ações de qualificação foram realizadas em 88% dos 5,5 mil municípios existentes no país. Dos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária, onde se situam os maiores focos de pobreza e exclusão social do país, o Planfor chegou também a 88%. A diretriz do Planfor sempre foi de chegar na “ponta”, beneficiando os trabalhadores mais vulneráveis, mais sujeitos ao desemprego e à exclusão social.

Os avanços conquistados ao longo desses oito anos de execução do Planfor estão evidenciados na evolução dos indicadores básicos do programa. As últimas apurações demonstram uma sensível melhora na taxa de cobertura da PEA, na taxa de conclusão das ações de educação profissional e na taxa de encaminhamento ao mercado de trabalho.

A taxa de cobertura da PEA aumentou de 2,0% em 1996 para 4,5% em 2001, evidenciando a expansão e consolidação do Planfor. Quanto à taxa de conclusão das ações de qualificação profissional aumentou de

71,8% em 1996 para 97% em 2001, situando-se atualmente acima do mínimo esperado (90%) e acima até da meta de 2003 (95%). Esse resultado, fruto do amadurecimento dos gestores e executores dos programas, bem como da melhoria contínua da formação ofertada, deve ser mantido em 2002-2003.

A taxa de encaminhamento dos treinandos desocupados ao mercado de trabalho, logo após a conclusão dos cursos, passou de 12,6% em 1996 para uma taxa de 55% em 2001. Há muito ainda para ser feito, considerando o chamado “mercado informal”, mas um volume de encaminhamento superior a 500 mil pessoas por ano, em um contexto de fraca expansão do mercado de trabalho no país, é um resultado bastante significativo.

2.1 Destaques

Além dos números globais, é importante destacar alguns aspectos da qualificação promovida pelo Planfor, em especial quanto à focalização do público alvo, ao conteúdo da formação e à integração com outros programas sociais do Governo, bem como ao sistema de monitoramento e avaliação do Programa.

2.1.1 O público-alvo

Desde 1995 o Planfor está focalizado em populações vulneráveis, ou seja, aquelas que têm mais dificuldade de acesso a outras alternativas de qualificação, por razões de pobreza, baixa escolaridade e diversos fatores de discriminação no mercado de trabalho. O Planfor se coloca assim como um instrumento para romper o círculo vicioso da discriminação no mercado de trabalho e da exclusão social.

Desse modo, o Planfor está direcionado para pessoas desempregadas ou precariamente ocupadas, que são, para fins de implementação dos programas, agregadas em quatro categorias:

- pessoas desocupadas, em especial os beneficiários do seguro desemprego;
- pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural, por fatores como reestruturação produtiva, crises econômicas, fenômenos climáticos;
- pequenos e microprodutores, do setor urbano e rural;
- trabalhadores do setor informal – autônomos, cooperados.

O primeiro grupo é prioridade absoluta no Planfor: do total de 5,9 milhões de pessoas qualificadas em 1999/2000, 56% (3,3 milhões) estão na categoria de desocupadas, incluindo beneficiários do seguro-desemprego. Estes, por sua vez, são também focalizados com especial atenção: no período 1996-2000, 943 mil beneficiários do seguro-desemprego passaram por ações de qualificação no Planfor.

PLANFOR – Qualificação de beneficiários do seguro-desemprego

Ano	Treinandos (mil)	Investimentos (R\$ milhões)
1996	206,7	44,0
1997	111,8	21,5
1998	124,1	20,4
1999	157,8	18,9
2000	342,6	47,6
2001		
Total 96/2000	943,0	152,4

Fonte: Relatórios gerenciais do PLANFOR 95/98 e 1999 e SIGAE.

2.1.2 Conteúdo das ações de educação profissional realizadas

A diretriz básica é que os cursos sejam focados na efetiva demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo. Isso faz do Planfor um programa aberto a inovações, com grande flexibilidade para definição de conteúdos e cargas horárias, como é desejável em programas de formação continuada.

Mesmo com essa flexibilidade, outra diretriz é que os programas contemplem o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e de gestão. As básicas incluem conhecimentos, atitudes, valores que fundamentam o trabalho no mundo de hoje. As específicas são os conhecimentos técnicos de cada ocupação. As de gestão abrangem competências essenciais para trabalho autônomo, cooperado, associativo, em pequenos negócios, assim como para gestão pessoal no mercado de trabalho.

As ações de qualificação profissional podem combinar habilidades, abordá-las de forma transversal ou concentrar-se em uma delas, dependendo de seus objetivos e do público-alvo. Tudo isso para propiciar uma formação mais completa e mais adequada ao mundo do trabalho, que exige mais que o "saber fazer", mas pede também o "saber ser", o "empreender", o "aprender a aprender".

Os treinandos do Planfor realizam, no geral, mais de um curso ou ação de qualificação profissional, combinando diferentes habilidades. Esse resultado é visível no cômputo dos participantes nas diferentes habilidades, no período 1996/2001, que chega a 20,3 milhões de matrículas, para um total de 11,4 milhões de treinandos.

**PLANFOR – Matrículas segundo habilidades
– 1996/2000 (em mil)**

Habilidades	1996	1997	1998	1999	2000	1996/2000
Básicas	769	1.019	1.123	1.354	2.352	6.617
Específicas	976	1.429	1.572	1.798	2.580	8.355
Gestão	528	786	971	1.229	1.788	5.302
Total matrículas	2.273	3.234	3.666	4.381	6.720	20.274
Treinandos (pessoas)	1.198	2.001	2.320	2.662	3.259	11.440

Fonte: Relatórios gerenciais do PLANFOR 95/98 e 1999 e SIGAE.

2.1.3 Integração com outros programas sociais

O Planfor executa ações de maneira integrada e parceira com outros programas sociais do Governo Federal, no âmbito do Plano Plurianual de Ação – PPA, e com outros programas voltados para a geração de trabalho e renda, como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e o crédito popular. Essas interfaces do Planfor com outros programas do PPA e da Política Pública de Trabalho e Renda contribuem para a otimização dos recursos, para o alcance das metas e, principalmente, para a efetividade do Planfor como política pública.

Dado que a educação profissional tornou-se ingrediente obrigatório em políticas e programas de desenvolvimento sustentado, o Planfor passou a ocupar papel central na estratégia do PPA, contribuindo para

a sustentabilidade e efetividade de diversos programas como o Comunidade Ativa, o Plano Nacional de Direitos Humanos (por meio Serviço Civil Voluntário – SCV, implementado em todas as unidades federativas) e o Plano Nacional de Segurança Pública (formação de policiais civis e militares, qualificação e elevação de escolaridade de detentos e egressos do sistema penitenciário) e o Programa Cultura Exportadora. Os principais resultados alcançados em 2001, decorrentes da execução dessas ações articuladas, estão elencados na Tabela 3.

PLANFOR – Qualificação de beneficiários do seguro-desemprego

Áreas/Programas	Trein. (mil)	Invest. (R\$ milhões)
• Programa Comunidade Solidária		
Capacitação Solidária (qualificação de jovens)	15	10
• Micro, pequena e média empresa		
Brasil Empreendedor	583	87
• Direitos Humanos		
Serviço Civil Voluntário (qualificação e cidadania para jovens)	14	13
Segurança Pública (qualificação de policiais civis e militares)	3	0,3
• Assistência Social		
Qualificação de cuidadores de Idosos	6	0,7
Qualificação de educadores infantis	10	1,0

Fonte: SIGAE.

Em parceria com o Programa Comunidade Ativa, por exemplo, o Planfor promove ações de Qualificação Profissional nos municípios com Índices de Desenvolvimento Humano – Municipal (IDH-M) mais baixos do país, sempre buscando o desenvolvimento sustentado. Em parceria com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, vem sendo executado o Serviço Civil Voluntário, destinado a rapazes e moças na faixa de 18 anos, unindo qualificação profissional com elevação de escolaridade, formação para cidadania e prestação de serviços comunitários, com bolsa-auxílio para todos os treinandos.

Visando elevar a escolaridade do trabalhador brasileiro, foram instaladas em todo o país salas do Telecurso 2000, com adaptações inclusive para atender pessoas portadoras de deficiência auditiva, além de teleaulas em presídios de vários Estados.

No âmbito do Programa Cultura Exportadora, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Secex/MIDC, foi implementado o projeto “Formação de Agentes de Comércio Exterior”, com o objetivo de promover a capacitação e a formação de agentes para atuarem como multiplicadores de conhecimentos e de técnicas inerentes ao comércio internacional, direcionando essa orientação e assistência às micro, pequenas e médias empresas que tenham interesse em exportar seus produtos. A atuação desses agentes, além de proporcionar a entrada de divisas para o país, promove a geração de renda e a criação de postos de trabalho. Em 2001, foram qualificados 1.521 multiplicadores, estando prevista para 2002 a qualificação de 2.580 desses agentes.

2.1.4 Sistema de Monitoramento e Avaliação

O Planfor instituiu, desde seu início, junto com a implementação dos programas, processos técnico-gerenciais de supervisão e avaliação externa, orientados por duas diretrizes básicas:

- que constituíssem insumos à melhoria contínua das ações;
- que respeitassem as diretrizes de descentralização, que vêm orientando as ações da União em relação aos estados, municípios e à sociedade civil – um movimento que ganha força no Brasil desde a retomada democrática, nos anos 80, tornando-se compromisso fundamental neste Governo, a partir de 1995.

O Planfor, evidentemente, inseriu-se também no marco legal-institucional de controles realizados tanto pela área federal (Secretaria de Controle Interno/MF), quanto pela estadual (Tribunais de Contas e delegacias do MF). Essa inserção tem duplo sentido: cumprir as exigências desse marco legal-institucional, mas também oferecer subsídios para seu aperfeiçoamento e modernização.

Afinal, uma política pública – como é o caso do Planfor – define-se, antes de tudo, pela visão do projeto de país que deseja construir, tendo necessariamente de propor avanços e inovações no contexto em

que é implementada. O marco legal-institucional é, sem dúvida, uma variável importante desse contexto.

Sob o enfoque de gestão de política pública, que orienta o Planfor, foram gradativamente construídos, implementados, aprimorados diversos mecanismos, hoje plenamente em ação, entre os quais se destacam:

- a avaliação externa e acompanhamento de egressos, realizada em cada uma das 27 unidades federativas e no âmbito de cada parceria nacional firmada pelo Planfor, por entidades independentes da gestão e execução das ações locais. São, em sua maioria, universidades federais. Os resultados destas avaliações, de 1996 a 2000 estão disponíveis no endereço www.mte.gov.br. Em 2000, 35 entidades realizaram essa avaliação, registrando indicadores da eficiência, eficácia e efetividade social do Planfor, e indicando pontos passíveis de correções e aprimoramentos.
- o Sigae – Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego – é uma ferramenta gerencial que permite o registro e o acompanhamento das diferentes etapas que envolvem a operacionalização do Planfor: planejamento, execução, acompanhamento de contratos, prestação de contas, além da integração com o seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra, que configuram elementos fundamentais de Política Pública de Trabalho e Renda. O aumento no fluxo e a melhoria na qualidade das informações sobre o Planfor, resultantes da implementação e do constante aperfeiçoamento do Sigae, vem permitindo a construção e o aprimoramento de indicadores e dos mecanismos de avaliação do Planfor. O Sigae permite hoje identificar e localizar cada treinando e cada ação do Planfor, em qualquer região do país.
- a SOP – Supervisão Operacional – é o conjunto de ações desenvolvidas pelo MTE e/ou sob sua coordenação direta, visando garantir a eficiência da implantação do Planfor, ou seja, o cumprimento de suas diretrizes, objetivos e metas, conforme disposto no art. 17 da Resolução Codefat n.º 258/2000. A SOP, testada em 2000 e implementada em escala nacional em 2001, apoia-se na coleta de dados junto aos coordenadores dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs e Parcerias – PARCs, aos responsáveis pelas entidades executoras e aos instrutores, nos locais de realização das ações de qualificação. Como se trata de uma ferramenta para corrigir, em processo, eventuais problemas na execução do Planfor, o resultado das visitas é informado

ao Departamento de Qualificação Profissional da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego – DEQP/SPPE/MTE em tempo real, para que sejam tomadas as medidas cabíveis. Foi desenvolvido um sistema de transmissão de dados via Internet (FTP), que já está operacional, permitindo o processamento dos dados em Brasília no exato momento em que são digitados nos estados, subsidiando assim, a imediata tomada de decisão e providências por parte do DEQP/SPPE/MTE. Em 2001, foram realizadas cerca de 18 mil visitas a ações do Planfor em todos os Estados, com mais de 600 mil registros de informações sobre a execução do Planfor, em tempo real, em todo o país.

Cabe observar que os dados da SOP permitiram agilizar e otimizar visitas de supervisão e acompanhamento *in loco* dos – PEQs e parcerias, que o DEQP/SPPE, em cumprimento às suas finalidades, realiza desde o início do Planfor. A supervisão *in loco*, um dos primeiros mecanismos do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Planfor, em constante aprimoramento, tem sido a base para providências no sentido de sanar eventuais erros e impropriedades na execução dos PEQs e Parcerias. Hoje, graças às informações da SOP, as visitas são realizadas de forma seletiva, racionalizando gastos com viagens e o tempo da enxuta equipe da SPPE – uma dupla obrigação do gestor público.

Cabe destacar que o Planfor vem abrindo espaço para o surgimento de experiências inovadoras, como resposta ao desafio de beneficiar segmentos da PEA até então excluídos de ações de qualificação profissional. As inúmeras experiências inovadoras, que elevam a efetividade da Política de Qualificação Profissional, apontam para uma tendência que se contrapõe a modelos estanques de formação profissional, que não atendem ao desafio de contemplar a diversidade regional e social dos trabalhadores. Muitos projetos foram lançados como experiências inovadoras, que atualmente estão consolidadas e constituem importantes mecanismos de ampliação e diversificação do atendimento prestado pelo Programa.

Pedro Daniel Weinberg **Diretor do Cinterfor/OIT:**

Buenos días a todos: señores miembros de la mesa, señores participantes provenientes de las organizaciones de empleadores, trabajadores y de los ministerios de trabajo de los países del MERCOSUR, señores expositores, señoras y señores asistentes al seminario internacional Políticas Publicas de Trabajo y Renta en América Latina y el Caribe.

Quiero tomarme estos minutos que me han concedido para compartir con ustedes tres reflexiones iniciales que nos interesaría poner a consideración en estos días, desde la perspectiva de un organismo como Cinterfor/OIT.

Los tres temas fundamentales que quisiera abordar, son: la diversificación de las políticas de empleo, la diversificación de los espacios y escenarios donde ellas transcurren y el papel de la formación profesional en estos ámbitos.

En primer lugar deseo hablar sobre *la diversificación de las políticas de empleo*. Todos sabemos que, durante ya varias décadas, las sucesivas postulaciones de soluciones singulares o únicas para la generación de puestos de trabajo han ido revelándose como insuficientes. En este sentido, se impone a la materia una buena dosis de humildad, que en buena parte podría reflejarse en lo que nos parece debía ser el planteamiento actual de la cuestión: no una política de empleo, sino la diversificación armonizada de las medidas de generación y conservación de los puestos de trabajo.

Acabado el tiempo de las soluciones únicas parece que ha llegado el de la aceptación de que toda estrategia debe ser diversificada de forma tal que pueda juntar diversos objetivos, atender a los diferentes aspectos del problema, pero, al mismo tiempo, hacerlo de forma coordinada o armonizada para evitar la caída en una mera consideración de soluciones únicas superpuestas y, a veces, hasta contradictorias. Esta diversificación armonizada debería apuntar tanto a los objetivos e instrumentos de las que tradicionalmente se han llamado políticas de empleo como a su vinculación con aspectos a veces planteados como autónomos pero que, de todos modos, influyen mucho en la generación o destrucción de puestos de trabajo.

En cuanto a los diversos aspectos de la política de empleo parecería ser que, más allá de la clásica distinción entre políticas activas y pasivas,

habría que buscar un planteamiento que apuntara no tan solo a la generación de puestos de trabajo sino también a su conservación, articulando medidas activas, pasivas y otras que ya no son fácilmente catalogables como de uno u otro de esos tipos. Medidas de creación y conservación del empleo que se aplican a lo largo del arco de la relación del trabajo. Así, mas que distinguir, separar y hasta enfrentar las políticas de empleo entre pasivas y activas, habría mas bien que buscar mecanismos de creación de empleos, de protección o conservación del empleo y, finalmente, de atención y recolocación de los empleados. Insistimos: tan importante como la creación de puestos de trabajo es la conservación de los existentes. Nuestro problema no está sólo en que no generamos empleo en cantidades suficientes sino que, mucho peor, nos enfrentamos a la destrucción de puestos de trabajo en cantidades preocupantes. Hay, pues, una fase de protección del puesto de trabajo existente en el cual juegan institutos tradicionales del derecho laboral, como lo es la protección contra el despido injustificado, junto a otros mas recientes, como la flexibilidad interna o poli-funcionalidad, y sobre todo la formación continua, que le permite al trabajador que tiene un puesto de trabajo irse adaptando a los cambios que el mismo puede ir sufriendo por causas tecnológicas o económicas.

La tercera fase es, por supuesto, la protección del desempleado y la promoción de su recolocación. Así, los subsidios por desempleo, los ingresos mínimos garantizados y otros mecanismos de sustitución del salario deben complementarse y articularse con las medidas de recalificación profesional y de recolocación, con lo cual se cierra el círculo en el cual estas medidas dejan de ser sólo defensivas o pasivas, como decíamos antes, para ser, al mismo tiempo y además, activas en el sentido de apuntar a la creación de un nuevo puesto de trabajo. Las políticas llamadas pasivas o defensivas pasan a ser también, o al mismo tiempo, activas, generadoras o creativas. Es indispensable aludir al trabajo decente postulado por la OIT como objetivo central. Ya no se trata de generar empleo de cualquier tipo, sino que debe ser empleo digno, de determinada calidad mínima, lo cual supone el respeto de los derechos laborales, adecuadas condiciones de trabajo y acceso a la protección social.

La Unión Europea maneja un concepto de trabajo análogo, el de empleo de calidad. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España elabora, desde hace algún tiempo, un índice de calidad del empleo tendiente a mensurar la satisfacción en el trabajo. Aquí, la diversificación consiste en redescubrir la calidad, por lo cual

ya no basta con la cantidad: mas empleos, sí, pero necesariamente dignos, decentes, de calidad satisfactoria.

La otra cuestión de la que una política de empleos ya no podrá desentenderse es la de la reducción del tiempo de trabajo. La sustitución de mano de obra por tecnología está acentuando la tendencia secular a la disminución del tiempo total de trabajo. En esos términos, la cuestión del reparto del trabajo disponible es por cierto polémica, pero no por ello prescindible. La presión de la reducción del tiempo dedicado al trabajo sobre la política de empleo no disminuirá, por el contrario, todo hace pensar que aumentara más y más. Por tanto, se hacen necesarias políticas de empleo diversificadas, armonizadas entre sí y conectadas con aquellos aspectos relacionados como las rentas y el tiempo de trabajo, entre otros.

El segundo tema al que quería referirme, en este momento, es la diversificación de los niveles, espacios o escenarios donde transcurren estas políticas. Es cierto que no asistimos solamente a una diversificación de las políticas de empleos, sino que además se da una diversificación del escenario, nivel o contexto en el que ella se desarrolla.

La globalización ha provocado, contrariamente a lo que se podría suponer a priori, no solo el surgimiento de un escenario global sino además la superposición de varios escenarios. La política ya no puede ser sola o estrictamente nacional. Esta es la primera consecuencia de la globalización. Pero no se trata de la sustitución del escenario nacional o del escenario global, sino de la coexistencia de ambos. Mas aun, el desplazamiento de poder del estado nación hacia estructuras globales ha tenido como contrapartida el efecto inverso, el desplazamiento de otra porción de poder del estado nación hacia lo local o municipal. Volviendo a lo internacional, la globalización convive también con los espacios de integración regional de los cuales la UE (Unión Europea) es el caso mas avanzado y arquetípico. Así, se configuran cuatro escenarios, por lo menos, el municipal, local o regional nacional dentro de cada país, el nacional, el regional y el internacional, global o universal. Ya nos referimos a las políticas de empleo y de rentas en el contexto nacional, permítasenos ahora decir dos palabras sobre esas políticas en los espacios de integración económica, dejando para otra ocasión la consideración de lo local sin dejar de subrayar su gran importancia por constituir la pista de aterrizaje más cercana a la persona humana y a su lugar en el mundo.

Sabemos perfectamente que todo proceso de integración económica regional desarrolla, tarde o temprano, una dimensión social que debe ser

encarada. Consecuentemente, todo bloque económico regional que se encamina a cierta madurez termina construyendo un espacio social para aquella dimensión: instituciones, órganos, normas prácticas, políticas sociales. La Unión Europea es el ejemplo más claro y más evolucionado. El MERCOSUR, por su parte, nació prácticamente ignorante de lo social, localizando su atención solamente hacia lo comercial en sus primeros momentos. Como se heredó esa ignorancia de nacimiento durante algunos años muchos sectores, especialmente los sindicatos, y muchos observadores, especialmente académicos, reclamaron por esa carencia. Pero ese reclamo ya no puede mantenerse de la misma forma. El MERCOSUR ha comenzado a construir su espacio social. Hoy puede decirse que es una construcción inacabada, apenas comenzada, que es todavía precaria, que su crecimiento ha sido lento y no se avizora que pueda ir más rápido. Pero ya no puede decirse que el MERCOSUR carece de un espacio social y no se trata solamente de los órganos competentes en materia laboral que funcionan desde hace años, como el Subgrupo de Trabajo 10 y el Foro Consultivo Económico y Social. Se trata, además, que asistimos ahora a la construcción de una red normativa del MERCOSUR y a la creación de algunos órganos, instituciones o prácticas laborales de interés. En el campo normativo, 1998 fue un año fructífero: se aprobaron la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y el Tratado Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, y se suscribió el primer – y todavía único – convenio colectivo de carácter internacional en la empresa Volkswagen. Cabe agregar que, en este año 2002, el Subgrupo de Trabajo aprobó un grupo de recomendaciones prácticas sobre formación profesional. En el campo de las instituciones y prácticas laborales cabe destacar, en primerísimo lugar, la participación de los factores sociales en los órganos laborales del MERCOSUR. Dicha participación está presente no sólo en los órganos sociales sino que ha comenzado a construir un espacio para ella. Lo incipiente y embrionario de esta construcción debe alentarnos a promover su desarrollo, pero ya no nos habilita, como antes, a limitarnos a denunciar su inexistencia. La percepción de lo mucho que falta por hacer no debería impedirnos constatar la presencia de lo ya construido.

Por último, quisiera referirme al papel de la formación profesional. Esta claro, en primer lugar, que la tradicional preocupación de las denominadas políticas activas por la creación de puestos de trabajo se ve favorecida por la adecuada calificación de los postulantes a esos empleos. Está más claro aún que ya no se trata solamente de crear cualquier tipo de empleos, sino

que se aspira, además, a que sea trabajo decente, digno, de calidad y satisfactorio. Entonces, la formación profesional será todavía mas necesaria y lo será incluso más si se aspira a la creación de puestos de trabajo en sectores de punta ya que, como bien se destaca hace varios años, las grandes inversiones en dichos sectores se dirigen a aquellos países que ofrecen lo que el gran capital aun no puede trasladar masivamente consigo mismo: la estructura y la mano de obra calificada.

El papel de la formación aumenta su importancia si la clásica estrategia generadora de nuevos puestos de trabajo agrega a la política de empleo la preocupación por la conservación de los puestos de trabajo existentes, ya que para ello la formación continua es imprescindible ante el actual proceso de vertiginoso cambio tecnológico. Y si complementamos la diversificación de una política de empleo diversificada, armónica y coherente, que describíamos al comienzo, con la incorporación de la recolocación de los desempleados, percibimos que este objetivo final tampoco será alcanzado sin la recalificación de los desempleados a ser reinsertados en el trabajo. Nos parece así que la formación tiene un rol destacado en la armonización de las distintas estrategias de una política de empleo verdaderamente integral.

En segundo lugar, quisiera decir que también nos parece evidente que la formación ha jugado o está jugando un rol destacado en la dimensión social de por lo menos dos procesos de integración económica: la Unión Europea y el MERCOSUR. Concentrándonos en el MERCOSUR, podemos apreciar la presencia destacada de la formación profesional en aquella red normativa laboral en construcción que mencionábamos anteriormente. El derecho a la formación profesional esta reconocido como tal en la declaración sociolaboral del MERCOSUR, tanto con carácter general como específicamente para ciertos colectivos, como los desempleados y los minusválidos. Un sistema regional de formación esta previsto en el convenio colectivo Volkswagen. El primer pronunciamiento de la comisión sociolaboral de MERCOSUR, recogido y hecho propio por el grupo del mercado común, se refiere precisamente al artículo 16 de la declaración sobre formación profesional. El primer, y por ahora único repertorio de recomendaciones prácticas emitidos por el subgrupo de trabajo 10, trata precisamente de la formación profesional. Todo ello sin desmerecer otras iniciativas importantes consagradas en normas o aun no culminadas, como la elaboración de una matriz comparativa de los sistemas nacionales de formación y de un glosario terminológico.

Quisiéramos concluir planteando una reflexión especulativa para el futuro. ¿En qué medida la formación profesional podrá ampliar más aún su papel en el mediano y largo plazo? Entre los tantos escenarios posibles, hay por lo menos uno en el cual la formación ya no solo será protagonista en el área del empleo, de la competitividad y de los derechos, sino que podría insertarse en la propia relación de trabajo. La formación continua podría dejar de ser un aditivo del trabajo para confundirse con él. En la ya referida perspectiva de la reducción del tiempo de trabajo por su sustitución parcial, pero creciente, por tecnología es posible vislumbrar un futuro no solo de reducción del tiempo de trabajo sino además de ocupación de parte del tiempo libre en capacitación, la que habilitaría a un nuevo lapso de trabajo efectivo. Es lo que Alonso Pío ha explicado al arriesgar la hipótesis de que la relación de trabajo del futuro, será una relación de trabajo y formación.

Finalmente quiero unirme a las palabras del amigo Guillermo Campero en el sentido de asociarnos desde Cinterfor y desde la OIT a esta primera actividad de la cátedra Vilmar Faria, sociólogo del que muchos hemos tenido oportunidad de aprender en los años 60 y 70.