

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

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

**Tomo I**

**2003**



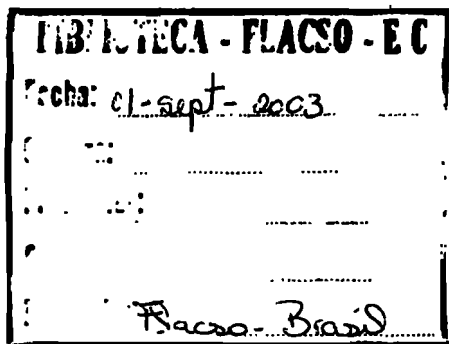
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
Sede Acadêmica Brasil**

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  
*Ayrton Fausto* . . . . . 9

### **Introdução**

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

### **Palavras dos representantes das instituições organizadoras**

*Osmar Chobfi* . . . . . 49

*Guillermo Campero* . . . . . 52

*Nassim Mebedff* (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) . . . . . 54

*Pedro Daniel Weinberg* . . . . . 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  
*Renato Baumann* . . . . . 74

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional  
desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul  
*Guy de Almeida* . . . . . 95

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho  
*Sílvia Cristina Yamoulas* . . . . . 125

Globalização, mercados de trabalho  
urbanos e rurais e políticas públicas  
*Juarez Rubens Brandão Lopes* . . . . . 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 Mebedff.* . . . . . **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 Cunha* . . . . . **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**

# Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas públicas de trabalho e renda e de assistência social no Brasil\*

*Carmen Guimarães Mehedff<sup>1</sup>*

## **Introdução**

Grande parte das intervenções durante o Seminário se concentraram na articulação de políticas públicas e na integração supranacional. Foi-me pedido apresentar as possibilidades de articulação de políticas públicas sociais, concentrando principalmente, nas Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Assistência Social no Brasil.

É importante destacar que a implementação e a consolidação de políticas públicas sociais no país é muito recente. Orientados pelos princípios da cidadania estabelecidos na Constituição Federal de 1988, os princípios de participação, descentralização e controle social introduzem o compartilhamento da responsabilidade social entre Estado e sociedade civil, que devem elaborar, em conjunto, as políticas públicas. As dificuldades para se atingir a articulação desejada entre as políticas públicas se devem principalmente à fragmentação das gestões sociais e à incipiente interface entre as políticas, em especial as sociais.

## **Fragmentação das gestões sociais**

A fragmentação das gestões sociais ocorre em vários níveis. Numa rápida comparação, pode-se dizer que a política econômica tem, em

---

\* Transcrição de palestra realizada no Seminário Internacional sobre Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e Caribe. A autora agradece a Marília Rocha por sua valiosa contribuição ao revisar a transcrição da palestra.

<sup>1</sup> Carmen Guimarães Mehedff é Professora-Pesquisadora Internacional da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) – Sede Acadêmica Brasil. Consultora em políticas públicas da área social, com experiência em processos de capacitação de conselheiros estaduais e municipais de trabalho e de assistência social. Cientista social, com mestrado em Estudos Latino-Americanos pela *University of California at Los Angeles* (UCLA) e Especialização em Sistemas de Informação pela *George Washington University*.

geral, uma linha muito clara, é conduzida com firmeza, permitindo poucos desvios na sua condução. Por outro lado, as políticas sociais, aquelas que deveriam ter como seu foco o combate à pobreza e à desigualdade social, tendem a ser conduzidas setorialmente, de maneira desarticulada e desintegrada, o que impede uma referência efetiva a uma política social.

Os programas sociais, seguindo esse mesmo caminho, são implementados por estruturas burocráticas distintas, executados setorialmente e nas três esferas de governo, sem definição de atribuições e responsabilidades necessárias em cada esfera. Podemos indicar como exemplos as Secretarias Estaduais de Assistência Social que, muitas vezes, não conseguem apontar a demanda de qualificação profissional de cuidadores infantis, cuidadores de idosos e mesmo de idosos – ou seja, demandas da área de Assistência Social à área de Trabalho. Ou, no que se refere à Política Pública de Trabalho e Renda, falta muito para que sejam integradas todas as dimensões dessa Política (trabalho, renda, emprego, informações sobre o mercado de trabalho, qualificação profissional, acesso a crédito e seguro-desemprego).

Esses fatores levam à redução da eficiência e da eficácia dos programas, na medida em que reduzem a possibilidade de melhoria das chances de obtenção ou manutenção de trabalho, das possibilidades de geração ou aumento de renda, de elevação da produtividade, de integração ou reintegração social, enfim, do rompimento do ciclo vicioso da pobreza, da exclusão e da desigualdade.

Essa fragmentação gera, ainda, lacunas na execução da política. Por exemplo, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) não apresentará resultados significativos, não será eficaz, se não for conduzido em articulação com um trabalho de geração de oportunidades de trabalho e renda com as famílias, para se atingir a sustentabilidade. De outro modo, acabado o prazo do Programa, as crianças não continuarão na escola, mas retornarão à situação de trabalho.

Por outro lado, também se observa superposição de ações e, de novo, o exemplo do Peti é muito ilustrativo. Existem recursos para esse Programa, que são os recursos aplicados nas Bolsas Criança Cidadã e nas ações educacionais e recreativas com as crianças, para a manutenção da criança na escola e melhoria de sua aprendizagem. Quando se trata do esforço, por exemplo, de trabalhar com as famílias, seja com qualificação profissional, seja com oportunidade de acesso ao crédito, criação e manutenção de cooperativas, as prefeituras começam a se



preocupar em obter recursos em diversas fontes, inclusive do governo federal. Ora, sem desmerecer as iniciativas municipais, essas demandas podem e devem ser incluídas no planejamento do Programa Estadual de Qualificação Profissional para as ações de qualificação, e esforços devem ser realizados no sentido de utilizar os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, entre outros, para atividades de geração de renda e microcrédito. Isso permitiria às Prefeituras alocar os recursos em outros programas, também prioritários, no combate à pobreza, desigualdade e injustiça social.

Podemos citar também a questão da Educação, que permanece com dificuldade de absorção, pelas estruturas educacionais vigentes, dos jovens e adultos alfabetizados pelo programa Alfabetização Solidária, que necessitam continuar seus estudos para a conclusão da educação básica.

Esses são apenas alguns exemplos das dificuldades decorrentes da falta de articulação e da fragmentação na gestão das políticas sociais.

## **Interface das políticas sociais**

A interface das políticas sociais, na medida em que é realizada, possibilita a capacidade de ampliar o universo de atenção. Porque se busca, não uma ação isolada para um mesmo público, mas um conjunto de ações integradas, atingindo vários aspectos da pobreza e da exclusão ao mesmo tempo.

Claro que cada política pública tem suas especificidades, tem os seus recursos próprios, demanda a execução de ações próprias, focadas nos seus destinatários. O diferencial está na articulação com outras políticas públicas e isso não significa que a interface ou a articulação eliminarão, por exemplo, os recursos que são alocados para determinada política ou impedirão a implementação das ações que são próprias àquela política pública: elas continuam sendo executadas, mas não de maneira isolada. Essa interface evita desarticulação e superposição de ações, facilitando dessa forma, uma interlocução com a sociedade, representada, de forma organizada, seja através de conselhos, fóruns, conferências, organizações não governamentais, movimentos e associações populares.

No entanto, ainda hoje, trabalha-se muito isoladamente cada política pública. Quando são planejadas e organizadas, por exemplo, as conferências nacionais de saúde, ou as conferências nacionais de assistência social, o processo de preparação das conferências começa

com a realização de fóruns municipais. Os fóruns, no entanto, são realizados setorialmente. Dificilmente essas oportunidades são utilizadas para se discutir as políticas públicas sociais, o combate à desigualdade de maneira articulada, aproveitando a presença dos atores estratégicos daquelas políticas para discussões e proposições em conjunto. Esses espaços representam, no entanto, um potencial muito grande para uma integração das políticas públicas e articulação do Estado e sociedade.

Um outro aspecto a ser considerado é que a interface entre políticas públicas pode, também, permitir a racionalização na participação de conselheiros municipais (e até mesmo estaduais), que participam, muitas vezes, de diversos conselhos. No processo de implantação de conselhos, de qualificação de conselheiros, é comum que os mesmos conselheiros, as mesmas pessoas, participem de diversos conselhos, sem se darem conta, muitas vezes, que os conselhos devem estar integrados e que suas intervenções devem refletir as preocupações e deliberações dos outros conselhos. Por exemplo, na área de trabalho, por conta do modelo tripartite, são representados, além do governo, os empresários e os trabalhadores. Mas esses trabalhadores podem ser, aqueles mesmos trabalhadores que estão no conselho de assistência social. Os empresários, até porque, no interior principalmente, são pequenos empresários, estão representando a sociedade civil organizada como prestadores de serviços, em vários conselhos, como de saúde, de assistência social e de trabalho. Então, na verdade, as pessoas são as mesmas e não estão sendo qualificadas para agir no interior de cada conselho; pensam setorialmente com grande dificuldade de levar e discutir uma preocupação, uma solução ou uma alternativa de um conselho para outro, ou ainda a possibilidade de agir de maneira integrada.

A interface também tem um potencial grande para garantir a construção de políticas públicas eficazes porque legitimadas. Quando as políticas públicas são pensadas, não mais setorialmente, mas como um conjunto de políticas com um objetivo comum, o combate à pobreza e à desigualdade social, elas estão sendo legitimadas em sua implementação. E também, evidentemente, essa interface tem potencial para cobrir com eficiência as diferentes demandas sociais. Novamente, o exemplo do Peti é muito sintomático nisso: o problema de erradicar o trabalho infantil não é só estabelecer que a criança agora tem que ficar na escola, recebendo uma bolsa. Não é isso, não é a criança que não quer ficar na escola, esse não é o problema. Não será um parco recurso que resolverá ou erradicará o trabalho infantil. O problema da erradicação do trabalho infantil requer

um trabalho intenso com as famílias das crianças, não só no sentido de conscientizá-las da importância da educação, como no aporte de alternativas de trabalho e renda para garantir a sustentabilidade das famílias sem o trabalho infantil.

## **Articulação de políticas públicas: compromissos estratégicos**

Quais seriam os vários mecanismos através dos quais essa articulação, essa integração das políticas públicas poderiam dar-se? No nível formal, existem protocolos de intenção que são muito utilizados: a partir de um objetivo comum, uma estratégia comum, por exemplo, Ministérios e/ou Instituições assinam um protocolo, que é um mecanismo de cooperação, de assumir um compromisso visando atuar sobre determinada demanda voltada para alguma ação positiva, sendo que os recursos, na maioria das vezes, são recursos que já estão alocados para determinadas atividades específicas. Dessa forma não envolve transferência de recursos. São protocolos de intenção, acordos de cooperação técnica. Na medida em que esses termos de cooperação ou protocolos de intenção são assinados no âmbito federal, por exemplo, eles são incluídos como atividades, como demandas prioritárias para os convênios com os governos estaduais ou com as organizações da sociedade civil. Um exemplo claro desse tipo de acordo é o Programa do Serviço Civil Voluntário, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, cuja execução é financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, realizado em parceria com a Secretaria de Políticas de Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no âmbito do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor, enquanto o Ministério da Justiça financia o acompanhamento e a avaliação. As parcerias para o Serviço Civil Voluntário envolvem ainda as Secretarias Estaduais de Trabalho, que por sua vez envolvem organizações não governamentais para sua execução.

Outro mecanismo seria a realização de fóruns que podem ser locais, microregionais, estaduais, nacionais, aproveitando, inclusive, o fato de que alguns setores já têm, nas suas políticas, mecanismos bastante definidos de realização de conferências nacionais. Existem exemplos, em diversos Estados, de realização, nos mesmos dias, de fóruns estaduais de conselheiros municipais de trabalho e a conferência estadual de

assistência social e da criança e do adolescente, onde há um momento de trabalho conjunto e um momento de trabalho setorial, seguido de encerramento onde são apresentadas as discussões setoriais, as conclusões e as propostas encaminhadas.

Um instrumento novo muito importante é o cadastramento de programas sociais no município. Durante o processo de capacitação à distância de conselheiros municipais de assistência social, os conselheiros de um município do Espírito Santo se reuniam para receber o programa via TV Escola. Mas sua proposta incluía, ver o programa, e participar de um processo de discussão da matéria contida em cada programa. Esse conselho municipal, em primeiro lugar, convidou conselheiros de outros conselhos municipais de políticas públicas para participar do processo de capacitação, o que permitiu um intercâmbio inicial entre diversos conselheiros municipais. Logo constataram que não só não sabiam nada sobre a atuação uns dos outros, como também não tinham noção de quais eram os programas sociais, ou as ações sociais realizadas no município. Tomaram, então, como diretiva que a cada programa, a cada tema, teriam um “dever de casa coletivo”: elaborar, em conjunto, um plano de trabalho com prazo estabelecido para apresentar o produto desse trabalho, a partir do momento de ver a fita e discutir seu conteúdo. A primeira coisa que se propuseram a fazer – e fizeram, em um prazo de três meses, foi o cadastramento de todas as ações sociais, públicas e privadas, governamentais e não governamentais que eram realizadas naquele município. Ao fim de três meses os conselheiros municipais (governamentais e não governamentais) de políticas públicas daquele município tinham condições de localizar as ações realizadas e as instituições responsáveis, permitindo inclusive o exercício mais eficaz do controle social.

Essa atividade tem um potencial enorme e deve ser incentivada, principalmente porque é um veículo de circulação de informação. Normalmente se diz que um dos grandes problemas – e vimos isso no Seminário com relação ao Mercosul – é que ninguém sabe o que está se passando, ninguém tem acesso a informações. No nível micro do município também ninguém sabe o que está se passando. Daí a importância de uma atividade de levantamento e cadastramento das ações sociais realizadas no município.

Um outro instrumento é o cadastramento da população de risco. Essa é uma atividade que finalmente foi deslanchada no ano 2002: pensar e fazer um cadastro único da população de risco desse país, considerando

que até então a atuação era, mais uma vez, setorial. Os agentes comunitários de saúde cadastram suas famílias de risco, e esse cadastro a partir daí, deveria ser passado, por exemplo, para as Secretarias de Educação e de Assistência Social. Esse cadastro é um referencial importante que deveria ser utilizado para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, racionalizando dessa forma, as ações do assistente social, considerando que essa fonte registra, com nome e endereço, as crianças que estão trabalhando e portanto fora da escola. Pode também ser utilizado para outros programas e atividades da Assistência Social, como creches, idosos, portadores de deficiência, entre outros. O cadastramento único permitirá também um controle maior da alocação dos recursos, evitando que as mesmas famílias sejam beneficiárias dos diversos recursos, como bolsa-escola, bolsa-criança cidadã, bolsa-alimentação etc.

As vantagens desses mecanismos de informação residem no fato de que eles não envolvem nenhum repasse de recurso, de um setor, ou de uma política pública para outra. As ações continuam sendo desenvolvidas no âmbito daquela política pública com seus próprios recursos alocados para suas atividades específicas. É fundamental, no entanto, a circulação de informação sobre a demanda da população por determinada ação. Um setor, por exemplo, tem os recursos para determinada ação, então a população cadastrada é encaminhada àquela ação.

Um outro exemplo de articulação: quando os conselheiros municipais de trabalho têm que levantar as demandas para o Plano Estadual de Qualificação (PEQ), ou para programa de acesso a microcrédito, eles dizem que os dados do IBGE não chegam ao nível micro de município. Na verdade, os dados estão ali, no município mesmo. Basta começar a consultar a Secretaria de Saúde que tem a demanda de famílias em situação de risco, ou a Secretaria de Assistência Social que tem as famílias do Peti identificadas, o número de cuidadores de idosos a serem qualificados, entre outros exemplos. As creches, que são financiadas com o Fundo Nacional de Assistência Social, podem identificar, pelo cadastro do SUS, as famílias: que trabalham, que não trabalham, que tipo de atenção precisam, se é de saúde, se é de saneamento, quais são as condições de saneamento etc., sinalizando também as prioridades de atendimento para outras políticas.

## **Exemplos de integração e articulação**

No nível federal, desde 95, algumas estratégias foram desenvolvidas com o objetivo de integrar as políticas públicas. Uma delas eram as

Câmaras Setoriais, que foram criadas e coordenadas pelo Professor Vilmar Faria. Representaram uma primeira iniciativa no sentido de trabalhar a política pública não isoladamente, mas focalizada em uma demanda. Isso, por exemplo, na preparação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi muito claro: chamou-se para a elaboração do programa as áreas de trabalho, justiça, assistência social, saúde, educação etc. Essas Câmaras já apresentavam como objetivo encaminhar essa possibilidade de interface e integração.

Em seguida foi criado, pelo Ministério do Planejamento, o Programa Brasil em Ação, quando foram elencados mais de 50 programas governamentais que seriam prioritários. A integração desses programas era pensada ainda, de 95 a 98, como um esforço de acompanhamento, de supervisão e de informação. Apesar de muito interessante, não foi um trabalho cujo objetivo era a integração dos objetivos e das ações das Políticas Públicas.

De 1999 a 2001, já com o plano plurianual aprovado, o programa Avança Brasil trazia, de forma mais clara, a dimensão integração. Sem perder de vista os objetivos iniciais de acompanhamento, de supervisão, de informação, de prestação de contas à sociedade sobre as ações que aqueles programas individualmente estavam executando, houve, no entanto, uma tentativa maior de integração, inclusive de explicitação daquelas variáveis sociais que são importantes de serem consideradas nas políticas sociais. Sem o domínio dos dados sobre as políticas sociais, não teríamos informação e não teríamos transparência.

Na segunda metade de 2000, surge a necessidade de focalizar, mais ainda, as atividades de combate à pobreza e à desigualdade social, o que foi feito com a criação do Projeto Alvorada, voltado para os municípios com menor índice de desenvolvimento humano (IDH), aonde dificilmente chegavam os recursos, à exceção daqueles já identificados pelo Programa Comunidade Ativa. Entre os municípios de menor IDH, só 50% deles recebiam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. No entanto, são os municípios mais pobres do país. E a razão está na série histórica de distribuição de recursos da assistência social que ainda não foi quebrada: aqueles municípios que mais necessitavam atenção, não estavam recebendo os programas que tinham potencial de maior abrangência. Neste sentido, o Projeto Alvorada teve por objetivo permitir que esses municípios recebessem prioritariamente os recursos. O exemplo da assistência social se repete nos programas de saneamento, saúde da família, fontes alternativas de energia, entre outros.

Outras iniciativas que podem ser citadas são aquelas relacionadas à integração institucional no âmbito estadual, com a criação de gerências executivas, que coordenam as políticas sociais do governo estadual. Essa é uma iniciativa, em âmbito estadual, no caminho de se começar a planejar, pensar, avaliar ações de forma integrada e articulada, e não setorialmente.

Em uma iniciativa da assistência social, foram trabalhadas, nos estados, agendas sociais como uma tentativa de pensar a ação da política social, da política pública, de maneira integrada. Todos os estados fizeram sua agenda social. Nem todos os estados, porém, deram continuidade ao processo nos anos subseqüentes, mas é relevante a experiência de um estado no qual foi criado um conselho superior de desenvolvimento social, exatamente para dar continuidade ao processo. E esse conselho superior, congregando, extrapolando e saindo da esfera governamental, congrega os conselhos estaduais, organizações não governamentais e outros representantes da sociedade civil.

## **Articulação e integração realizadas pela Política Pública de Trabalho e Renda**

Toda a estratégia da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho na implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, mostra de maneira muito clara e didática como se dá, na prática, essa integração, e seu exemplo será aqui utilizado por sua clareza e didática<sup>2</sup>. O grande foco das políticas públicas é o combate à pobreza e à desigualdade. De que maneira e que compromissos são assumidos para atingir esses objetivos?

Por exemplo, se o objetivo é a promoção dos direitos humanos, quais são os compromissos assumidos? Um compromisso seria o de promover a igualdade racial e étnica. Então, de que modo a política pública de trabalho e renda trabalha isso? Trabalha levantando as estatísticas sobre a questão de raça e etnia; definindo como clientela prioritária, por exemplo, do Programa de Qualificação Profissional, negros, índios e as minorias em geral; enfoca informações estatísticas sobre o mercado de trabalho; atua sobre o combate ao trabalho degradante tanto adulto quanto infantil; implementa as atividades de

---

<sup>2</sup> SPPE/MTE 2001. Guia do Planfor 2001. Brasília, julho de 2001, edição revista, p.8, disponível na Internet no site [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

supervisão e avaliação dos programas envolvidos. Esse objetivo envolve, também, as pessoas portadoras de deficiência, não só em qualificação profissional, como na própria defesa de direitos, e mais uma vez temos a questão da fiscalização e promoção: por exemplo, da obrigatoriedade para as empresas admitirem um determinado percentual de pessoas portadoras de deficiência nos seus quadros. Envolve jovens de 18 anos no Serviço Civil Voluntário. Com relação aos idosos, envolve não só o aspecto da qualificação de cuidadores de idosos, mas também na promoção de oportunidades de trabalho, de lazer para os idosos. Na promoção dos direitos humanos se incluem também os programas de qualificação profissional dos trabalhadores da área de segurança pública, detentos e egressos do sistema penal...

Na área da assistência social, a política pública de trabalho e renda assume papel relevante nos compromissos estratégicos com a qualificação de gestores de políticas públicas e de educadores infantis para creche e pré-escola, que hoje representa uma área de grande risco de perda de trabalho em função das diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Na área de gerontologia social, idosos, cuidados e trabalho.

No que diz respeito à Integração e promoção social do jovem, por exemplo, existem programas na assistência social voltados para essa clientela: Agente Jovem e Centros de Juventude, onde a articulação com a política pública de trabalho e renda foi executada através de uma parceria para implementação de telecursos visando o aumento de escolaridade. Pela idade dos jovens clientes dos Centros de Juventude, não se tratava necessariamente de um retorno à escola, mas a elevação de escolaridade de maneira diferente.

Se o foco é a questão de gênero e raça, mais uma vez deve-se considerar a questão da igualdade social e étnica, a questão de gênero, trabalho e qualificação profissional, o trabalho com as mulheres chefes de família, os trabalhadores afro-brasileiros, os jovens, o Serviço Civil Voluntário, os egressos do Alfabetização Solidária.

Se o foco é o desenvolvimento sustentável, diversas ações são realizadas em articulação entre várias políticas públicas. Por exemplo, a agricultura familiar, do Ministério da Reforma Agrária, que é financiada com recursos do FAT para o Pronaf; vários programas voltados para empreendedores são executados entre o Sebrae, o Ministério do Trabalho e o Ministério do Turismo; programas especificamente voltados para turismo, que envolvem além da qualificação profissional e



associativismo para artesanato, atividades culturais como espetáculos artísticos; programas/ações de incentivo à micro e à pequena empresa; qualificação profissional de egressos do Alfabetização Solidária; programas do Comunidade Ativa, que congregam a atuação de vários Ministérios; o Projeto Alvorada, que atua de maneira integrada nos municípios de menor IDH com programas e ações concretas de vários programas e Ministérios, além dos programas financiados pelo BNDES com recursos do Fundo de Amparo ao trabalhador, no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda.

Se o foco é desemprego, a própria política Pública de Trabalho e Renda tem dificuldades de articular e integrar as diversas dimensões e programas: o pagamento do benefício, o serviço de intermediação, o serviço de qualificação, o acesso a crédito, os serviços de informação sobre o mercado. Além disso, falta a interface mais importante que deveria existir quando o foco é desemprego, que seria a interface entre a política pública de trabalho e renda e uma política de desenvolvimento e crescimento econômico.

E se o foco é reestruturação produtiva, os compromissos envolvem requalificação profissional dos trabalhadores da administração pública, do sistema portuário, do sistema financeiro, entre outros.

## **Articulação e integração realizadas pela Política Pública de Assistência Social**

A Assistência Social trabalha a interface e a articulação com outras políticas públicas de maneira muito semelhante àquela da Política Pública de Trabalho e Renda. Por exemplo, se o foco é Direitos Humanos e Cidadania, a assistência social definiu como prioridade trabalhar com as famílias, e principalmente com as mulheres chefes de família. Essa é uma primeira ótica de atuação e deve, ou pode, facilitar a interface, considerando que os programas, por exemplo, de saúde, voltados para o combate da pobreza e da desigualdade, também focam a família. Dessa forma, torna-se um potencial muito grande de integração porque a clientela é a mesma. Atualmente, já se trabalha com o Cadastro Único de famílias para os programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Agente Jovem, Peti, Benefício de Prestação Continuada e Auxílio Gás. Essa integração está bastante avançada.

Os jovens não podem ser ignorados, formam um grupo muito grande em situação de exclusão e de risco social, e para tanto a assistência social

assumiu o compromisso estratégico de integração e promoção social dos jovens. No Programa para a formação do agente jovem de desenvolvimento, trabalha-se, em alguns municípios, por exemplo, a questão do meio ambiente na comunidade onde os jovens vivem. Em outros municípios trabalha-se a saúde principalmente na ótica dos jovens – doenças sexualmente transmissíveis, gravidez precoce e outras. O programa é assim planejado e organizado de maneira articulada e integrada com conteúdos dessa proposta. Outro exemplo é a implantação dos Centros de Juventude como espaços destinados aos jovens para eventos culturais, de lazer e de elevação de escolaridade por meio de telecursos.

Também com foco em Direitos Humanos e Cidadania estão os compromissos estratégicos expressos em programas tais como Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), com foco específico das crianças de 7 a 14 anos; a educação infantil, com foco de 0 a 6 anos; as questões de cuidado e lazer dos idosos, pessoas portadoras de deficiência, combate ao abuso e à exploração comercial e sexual de crianças e adolescentes.

Com o foco na Segurança Pública, a assistência social, em parceria com o Ministério da Justiça e várias organizações não governamentais investiu na criação do Centro Nacional de Formação Comunitária (Cenafoco), para a formação de lideranças comunitárias que apresenta uma proposta de discussão na área de segurança, da compreensão da violência e dos rumos a serem percorridos na busca de soluções para o combate ao ciclo de violência. As ações são realizadas para que as lideranças locais sejam capacitadas para uma atuação comunitária no combate à violência.

O Centro Nacional de Formação Comunitária – Cenafoco atua, também, na formação de gestores municipais, nos municípios integrantes do Projeto Alvorada, para a capacitação de lideranças comunitárias, utilizando material didático<sup>3</sup> elaborado com uma linguagem adequada para a formação dessa clientela. Na questão da formação de gestores municipais do Projeto Alvorada, o Cenafoco apresenta, com muita clareza, a interface e a integração das políticas públicas abordando, por exemplo, o seguinte<sup>4</sup>: como é que se pode avançar no trabalho de articulação das Políticas Públicas Sociais, por exemplo, quando a questão

---

3 Todo o material didático elaborado e utilizado pelo Cenafoco está disponível para acesso livre na internet ([www.assistenciasocial.gov.br](http://www.assistenciasocial.gov.br)).

4 Ministério da Previdência e Assistência Social – Secretaria de Estado de Assistência Social. Projeto Centro Nacional de Formação Comunitária – Cenafoco. Escola de Governo / Fundação João Pinheiro. Curso de Capacitação em Gestão Social – Cartilha: Poder Local e Gestão Social. pp18-20.

é o programa de expansão e melhoria de creches? Trabalha-se, neste caso, a proposta do ponto de vista da área de educação e de trabalho. Por um lado, a educação trabalha a proposta pedagógica da educação infantil e promoção da escolarização, e a área trabalho vai tratar da capacitação daqueles cuidadores já existentes que necessitam de requalificação. Do ponto de vista da saúde, a saúde vai trabalhar integrada à creche, examinando o desenvolvimento físico e psicomotor das crianças. A habitação vai verificar as condições físicas e de salubridade dos equipamentos sociais, e a assistência social vai procurar identificar as situações de risco pessoal e social das crianças e suas famílias, encaminhando-as para as diversas atuações.

O objetivo de desenvolvimento sustentável é trabalhado na assistência social em diversas ações articuladas, tais como a agenda social, capacitação de gestores de políticas sociais, participação no programa Comunidade Ativa, coordenação do Projeto Alvorada, operacionalização dos Portais do Alvorada – centro que reúne informações sobre execução dos programas do Projeto Alvorada no município, e que é também um centro comunitário de informação e de promoção de atividades na comunidade.

## **Interface entre Conselhos**

Outras instâncias de integração e de articulação são aquelas que ocorrem entre os conselhos. Por exemplo:

- a) interface entre conselhos de direitos e conselhos setoriais;
- b) interface entre conselhos municipais entre si;
- c) interface entre conselhos municipais e conselhos estaduais;
- d) interface entre conselhos estaduais entre si e com os conselhos nacionais; e
- e) articulação entre os diversos conselhos nacionais.

Existe pouca articulação e integração entre os conselhos nacionais setoriais, embora alguns conselheiros sejam membros de mais de um conselho nacional. A integração é maior entre conselhos nacionais de direitos e setoriais, onde a articulação é até exigida para a própria atuação dos conselhos, tanto de direitos, que dependem dos conselhos setoriais para execução das suas diretrizes, como dos setoriais que vão buscar diretrizes, normas etc., nos conselhos de direitos.

## Integração entre gestores de políticas sociais

Evidentemente existem vários mecanismos de articulações entre gestores:

- a) integração entre gestores nacionais, como, por exemplo, no Programa Avança Brasil e no Projeto Alvorada do governo federal, com vários mecanismos de integração entre os gerentes dos vários programas;
- b) integração entre gestores nacionais e estaduais, por meio de ações pontuais, ou, por exemplo, na participação de gestores nacionais nas reuniões dos fóruns estaduais das políticas setoriais;
- c) articulação entre gestores estaduais através dos fóruns estaduais;
- d) articulação, em alguns casos formalizada, em outros não, entre gestores municipais<sup>5</sup>; e
- e) articulação entre gestores municipais e estaduais por meio das Comissões Setoriais Tripartites, como na Saúde e na Assistência Social.

Existem, portanto, vários mecanismos e âmbitos de atuação que permitem uma articulação e integração na implementação e gestão das políticas públicas.

## Conclusão

Durante o Seminário Acadêmico Internacional, tivemos a oportunidade de ver as dificuldades, os limites, as possibilidades, os avanços da integração, nos mercados comuns, em especial no Mercosul, no que diz respeito à Política Pública de Trabalho e Renda. Por ser normativa, essa integração é bastante formal.

Gostaria de olhar a integração sob uma outra ótica: isto é, de que maneira, com as dificuldades e avanços na articulação de políticas públicas no combate à pobreza e à desigualdade social, pode ser pensada uma integração dessas mesmas políticas em termos supranacionais, como, por exemplo, no Mercosul? Essa é uma questão que merece bastante reflexão na discussão sobre a integração supranacional e os limites e responsabilidades dos governos nacionais no estabelecimento dos acordos internacionais, bilaterais ou multilaterais.

---

<sup>5</sup> Por exemplo, a assistência social criou o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas.