

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

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

**Tomo II**

**2003**



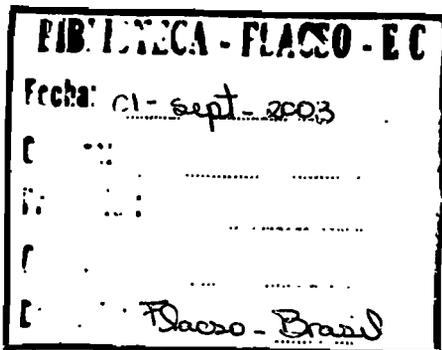
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
Sede Acadêmica Brasil**

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@editorialabará.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 Silvia Yannoulas</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> . . . . .	72
---	----

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul <i>Guy de Almeida</i> . . . . .	93
---	----

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho <i>Silvia Cristina Yannoulas</i> . . . . .	123
--	-----

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas <i>Juarez Rubens Brandão Lopes</i> . . . . .	164
--	-----

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile  
*Arturo León B. e Ernesto Espíndola A.* . . . . . 186

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.* . . . . . 216

## **Parte II: Formação profissional e integração regional**

Formación profesional, productividad y trabajo decente  
*Fernando Casanova* . . . . . 232

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile.  
*Luiz Antônio Cumba* . . . . . 261

## **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* . . . . . 338

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea  
*Javier Ferrer Dufol* . . . . . 404

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos  
*Graciela Bensusán* . . . . . 432

La dimensión laboral en los procesos de integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y Tratado de Libre Comercio de América del Norte  
*Norma Samaniego* . . . . . 470

## **Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional**

La dimensión laboral en los procesos de integración: TLCAN-MERCOSUR  
*Graciela Bensusán e Landy Sanchez* . . . . . 512

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais  
*Marcela Pronko* . . . . . 571

# **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 <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
--	----

## **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 <i>Guillermo Campero – Asesor Especial del Presidente de la República de Chile</i> . . . . .	50
---	----

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro <i>Eduardo Pires Saboia – MRE-Brasil</i> . . . . .	71
--	----

Comentários e Debate <i>Pedro Galin – MTESS-Argentina</i> . . . . .	79
--	----

### **Trabalhadores**

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

#### **Comentários**

<i>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 Gaoia – CNT – Confederación Nacional del Trabajo – Paraguai; Valdir Vicente de Barros – CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores – Brasil</i> . . . . .	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**

*Apresentação da Coleção*

# **Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda**

*Ayrton Fausto<sup>1</sup>*

## **Objetivos da Coleção**

A presente série de livros pretende sistematizar a produção conceitual (teórica e de reconstrução histórica), metodológica e técnica, elaborada e/ou utilizada pela Sede Acadêmica Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil), em processos de formação de formadores estratégicos para a construção do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), e dos demais componentes da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) (Seguro-Desemprego, Crédito Popular, Intermediação e Produção de Informações sobre o Mercado de Trabalho).<sup>2</sup>

Assegurar a ampla difusão destes materiais tem o objetivo de apoiar a multiplicação indispensável de iniciativas de qualificação/requalificação do universo de tais formadores, executadas pela própria FLACSO/Brasil e por todas as instituições interessadas em contribuir a esta imensa tarefa.

---

<sup>1</sup> Ayrton Fausto é formado em Direito e Sociologia, é Mestre e candidato a Doutor em Sociologia. Coordenador da Parceria Nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO (1998-2003). Atualmente é diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

<sup>2</sup> Para efeitos da Parceria Nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO, entende-se por FORMADORES o amplo universo de profissionais atuantes no planejamento, gestão, supervisão e acompanhamento, avaliação (gerencial e externa), análise e aprovação de programas e projetos, e execução direta de ações de Educação Profissional (EP) e dos outros mecanismos da PPTR.

As atividades de formação de gestores/formadores em função das quais os textos ora publicados foram produzidos ou selecionados, foram executadas no âmbito da Parceria Nacional Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – FLACSO consolidada em Instrumentos de Cooperação entre o Governo Brasileiro (representado pela Agência Brasileira de Cooperação/ABC do Ministério de Relações Exteriores/MRE) e a FLACSO/Brasil, e financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT.

A edição, impressão e distribuição dos – até hoje – 12 livros desta série foi possível por meio de acordos de co-edição, aprovados pelo MTE/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e Renda – SPPE. Sete títulos foram publicados pelo acordo de co-edição, entre a FLACSO, e a Fundação Editora da Unesp-FEU, dois títulos da coleção foram viabilizados por acordo de co-edição semelhante com a Editora Paralelo 15, enquanto que um título foi possível pelo acordo com a Intertexto – Gestão de Informação, Estudos e Projetos, e outro por acordo com a Editora Plano. A co-edição deste livro coube à Editorial Abaré. Tais acordos de co-edição asseguram a distribuição gratuita entre os atores da PPTR da parcela da tiragem dos textos financiada com recursos do FAT.

## **Livros da Coleção PPTR**

Os livros foram concebidos, em sua grande maioria, tendo em vista os obstáculos e avanços experimentados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho – STBs, Conselhos Estaduais de Trabalho – CETs, avaliadores e entidades executoras, entre outros atores direta ou indiretamente envolvidos com a construção e gestão da PPTR. Portanto, de modo a lograr a maior precisão possível quanto ao impacto desejável, foram selecionados os temas que surgem como os mais importantes para os diversos atores anteriormente mencionados.

O público preferencial de tais publicações é, pois, aquele da lida diária, os que estão, efetivamente, assentando os tijolos dessa obra em progresso que é uma PPTR orientada pelos princípios democráticos do desenvolvimento com equidade, da ampliação da participação, da autonomia e da descentralização.

Como produto direto do trabalho de campo realizado em 1998/2003, temos as seguintes publicações:

**1. PLANEJANDO COM FOCO NA DEMANDA DO MERCADO DE TRABALHO:** Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002 (organizado por Fausto, Garcia e Ackermann e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

**2. POLITICAS PUBLICAS DE TRABALHO E RENDA E CONTROLE DEMOCRÁTICO:** A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil (organizado por Vogel e Yannoulas e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

**3. EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL** (organizado por Camargo e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

**4. TRABALHANDO COM A DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL:** raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais (organizado por Vogel e co-editado pela Fundação Editora da Unesp).

**5. ATUAIS TENDÊNCIAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL** (organizado por Yannoulas e co-editado pela Editora Paralelo 15);

**6. CONTROLE DEMOCRÁTICO, DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO** (organizado por Yannoulas e co-editado pela Editora Paralelo 15).

**7. ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL:** Idéias Sociais e Políticas na América Latina – Estudos comparados sobre as PPTRs (organizado por Fausto e Yannoulas e co-editado pela Intertexto – Gestão da Informação, Estudos e Projetos).

**8. TRABALHO, RENDA & PARTICIPAÇÃO SOCIAL** (da Profa. Carmen Guimarães Mehedff, e co-editado pela Editora Plano)

**9. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE** – dois tomos (organizado por Fausto, Pronko e Yannoulas e co-editado por Editorial Abaré)

As duas primeiras, além do registro das intervenções levadas a termo pela FLACSO/Brasil nas 27 Unidades da Federação, com detalhamento da metodologia utilizada, e dos produtos amadurecidos durante os seminários conceituais e construídos em oficinas de trabalho,

reproduzem os documentos conceituais e o marco normativo trabalhados, além de realizar um balanço geral da qualificação e oferecer propostas para a melhoria da atuação dos atores/instâncias envolvidas com as ações da PPTR.

A terceira publicação, elaborada a partir da coleta de experiências inovadoras no âmbito dos PEQs<sup>3</sup>, durante o processo de qualificação dos técnicos das STBs, surge da necessidade de socialização e multiplicação daquelas experiências, buscando contribuir com a proposta de avanço conceitual e metodológica do Planfor, não restrita a aspectos pedagógicos (cursos), ressalva que acena, por exemplo, para a vital importância da promoção e consolidação da articulação institucional (construção de parcerias).

A quarta publicação lança um olhar mais específico sobre questões fundamentais para qualquer debate orientado pelos princípios democráticos de desenvolvimento econômico com equidade. Qualquer estratégia de desenvolvimento social que se pretenda conseqüente exige medidas de ação afirmativa para os desiguais – principalmente em países (como o Brasil) com uma injusta distribuição da renda e alijamento de diversos e numerosos contingentes populacionais do mercado de trabalho. Em conseqüência, são abordadas questões do acesso preferencial a oportunidades de qualificação profissional e aos benefícios dos demais componentes da PPTR, de setores caracterizados por exclusões derivadas de raça/cor, relações de gênero, ou por serem portadoras de necessidades especiais.

A quinta, sexta e sétima publicações organizam a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores de FLACSO/Brasil com os participantes dos processos de formação realizados no ano de 2000, abordando: planejamento e avaliação de políticas públicas, orientações dos organismos internacionais em matéria de educação profissional e para os países que compõem o Mercosul, políticas de ensino médio e ensino técnico comparadas no Cone Sul, comparação das políticas educativas de qualificação profissional no Brasil desenvolvidas pelos Ministérios de Trabalho e de Educação, reestruturação produtiva e desemprego no Brasil, descentralização de políticas públicas (com ênfase na questão do trabalho e geração de renda), potencialidades e entraves dos processos de descentralização,

---

3 Foi solicitado às STBs hierarquizar as cinco mais relevantes experiências inovadoras no Estado.

perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, planejamento estadual da PPTR, entre outros temas relevantes.

A oitava publicação é uma espécie de texto síntese das demais publicações anteriores da coleção, visando facilitar sua assimilação pelos atores estratégicos da PPTR, e especialmente pelos membros dos Conselhos e Secretarias Municipais de Trabalho. Composto de perguntas e respostas, procura sistematizar as questões e dúvidas mais frequentes destes atores, tais como observadas nos processos de formação realizados, resumindo nas respostas as principais contribuições do material disponível na coleção PPTR a seu debate e formulação de alternativas de ação.

A nona publicação compreende os materiais elaborados, apresentados e discutidos pelos docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil e convidados especiais com os participantes do seminário internacional e processo de formação realizado em 2002, cujas temáticas centrais foram: os processos de integração supranacional e a articulação de políticas públicas, com foco privilegiado na harmonização das políticas públicas de emprego e renda (UE, TLCAN e, particularmente, Mercosul); a formação profissional na integração regional; o método comparativo e sua aplicação ao estudo da PPTR; a integração dos diversos mecanismos da PPTR; a harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos atores: governos, trabalhadores e empresários.

As nove publicações mencionadas têm ambições de – além da necessária função de memória técnica – tornar-se interessantes ferramentas de trabalho para gestores, planejadores, executores e avaliadores, uma vez que contribuem para a reflexão sobre a PPTR, indicando inclusive algumas sendas possíveis para sua consolidação.

Tratando mais especificamente de questões conceituais sobre a educação profissional (EP), temos os demais livros da série:

**10. O ENSINO DE OFÍCIOS ARTESANAIS E MANUFATUREIROS NO BRASIL ESCRAVOCRATA**, do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora da Unesp;

**11. O ENSINO DE OFÍCIOS NOS PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO**, do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora Unesp;

## 12. O ENSINO PROFISSIONAL NA IRRADIAÇÃO DO INDUSTRIALISMO, do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora da Unesp.

A trilogia de Cunha nos oferece um minucioso panorama histórico da educação profissional no Brasil, desde o período escravocrata, prosseguindo até o ensino profissional na virada do século, além de abordar questões contemporâneas, a exemplo da proposta de mudança de paradigmas preconizada pelo MTE.

### **A Entidade Executora: o que é a FLACSO**

A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) é um organismo internacional, intergovernamental, autônomo, fundado em 1957, pelos Estados latino-americanos, a partir de uma proposta da Unesco. Tem o mandato institucional de:

- desenvolver a docência de pós-graduação, a pesquisa e a cooperação científica e assistência técnica, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações;
- para apoiar o desenvolvimento e a integração dos países da América Latina e Caribe.

São seus membros, atualmente, 14 Estados latino-americanos, entre eles o Brasil. Conta com 10 unidades acadêmicas localizadas em diferentes países da Região, sendo uma delas a Sede Acadêmica FLACSO/Brasil<sup>4</sup>.

Seus órgãos de governo são colegiados:

- Assembléia Geral (dos Estados membros) que fixa a política geral da Instituição;
- Conselho Superior (composto por representantes dos Estados membros e acadêmicos ilustres eleitos pelos Estados membros a título individual) que é o nexa entre a Assembléia Geral e a gestão cotidiana do Organismo;

---

4 As unidades acadêmicas podem ser Sedes (atualmente 7), Programas (na atualidade, 3) ou Projetos (não há neste momento). As Sedes desenvolvem atividades de pós-graduação com caráter permanente.

- Comitê Diretivo (integrado pelos diretores de unidades acadêmicas, o secretário-geral, e um representante dos professores) responsável pelo planejamento e execução das atividades da Faculdade;
- Cada unidade acadêmica, além do seu diretor (eleito pela Assembléia Geral), é gerida por um Conselho Acadêmico (composto pelos coordenadores de área, um representante dos docentes/pesquisadores e um representante dos estudantes) responsável pela proposição e avaliação das atividades institucionais.

O secretário-geral (com sede atual em Costa Rica) é o secretário da Assembléia Geral, do Conselho Superior e do Comitê Diretivo.

## **FLACSO no Brasil**

A FLACSO/Brasil, constituída com base num Convênio de Sede, firmado pelo governo brasileiro, e ratificado pelo Congresso Nacional, dá continuidade às atividades de cooperação da Instituição no país, iniciadas, em 1957 com o Centro Latino-Americano de Pesquisas Sociais.

As atividades da FLACSO no Brasil obedecem à diretriz de privilegiar a cooperação com:

- os governos – federal, estaduais e municipais;
- as universidades;
- as representações da sociedade civil;
- outros organismos intergovernamentais.

São objeto dessa cooperação:

- as políticas públicas, na área social, e
- os processos de integração supranacional (especialmente na América do Sul, Mercosul, Comunidade Andina e Região Amazônica).

Com vistas ao cumprimento desta missão, a FLACSO/Brasil desenvolveu:

- uma Metodologia de Qualificação para a Gestão Participativa, centrada no Setor Público, com 20 anos de experiências bem sucedidas na América Latina e no Caribe.

- um Sistema Integrado de Pós-graduação (SIP), iniciado em 1987 pelo Programa de Doutorado em Ciências Sociais.

## **Prioridades da FLACSO/Brasil**

Com base nos princípios consagrados pela Constituição de 1988 – participação, descentralização, criação de uma Comunidade Latino-Americana de Nações, desenvolvimento com justiça social – o mandato institucional e a diretriz foram traduzidos:

- na concentração – não excludente – da docência, pesquisa e cooperação científica/assistência técnica na temática da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR),
- no desenvolvimento do SIP, atendendo às necessidades de qualificação dos diferentes atores envolvidos na formulação e gestão da PPTR, e,
- no desenvolvimento do Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos – SIEL, visando promover o estudo e a pesquisa comparados da problemática da Região.

Devido à sua natureza institucional e à necessidade de dar um uso catalítico a seus limitados recursos, a FLACSO procura consolidar sua função de espaço de reflexão em que os responsáveis políticos, os especialistas, os intelectuais, e os numerosos atores da sociedade civil, possam intercambiar experiências e pontos-de-vista com inteira liberdade, e apresentar perspectivas, estabelecer pontos de referência, formular alternativas de políticas públicas e contribuir à sua harmonização no âmbito dos processos de integração supranacional em curso.

A FLACSO, por seu próprio caráter intergovernamental, pode contribuir à urgência de mobilizar os responsáveis políticos – no mais alto nível – para participarem de um diálogo aberto com os demais atores sociais relevantes, comprometido com a determinação de objetivos, o estabelecimento de planos de ação, e o sério propósito de adoção de medidas cuja aplicação permita alcançar ditos objetivos.

## **O Contexto da Formação de Formadores Realizada: O SIP**

O Sistema Integrado de Pós-graduação (SIP) é um conjunto articulado de atividades letivas, com diversas modalidades, cujo vértice

é o Programa de Doutorado em Ciências Sociais da FLACSO/Brasil ora em processo de atualização.

As atividades letivas ou seminários de pós-graduação *lato sensu* permitem a acumulação de créditos de pós-graduação, que poderão ser utilizados para optar aos títulos oferecidos pela Instituição. O SIP tem como prioridades temáticas e metodológicas:

- abordagem multidisciplinar,
- estudos comparados,
- visão latino-americana,
- ênfase nos processos de integração supranacional,
- concentração nas políticas públicas,
- especialização na política pública de trabalho e renda.

Os docentes do SIP são especialistas, pesquisadores e professores da FLACSO/Brasil e do sistema FLACSO, bem como outras pessoas qualificadas das instituições educacionais e do campo das políticas públicas do País.

Os aspirantes a ingressar como estudantes do SIP podem ter diferentes origens profissionais e estudos de graduação distintos. Podem participar, entre outros, membros:

- das equipes técnicas dos Ministérios de áreas afins (Trabalho e Emprego, Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Justiça etc.),
- do sistema tripartite e paritário para formulação e gestão da PPTR (Codefat/CETs/CMTs),
- do sistema para formulação e gestão de políticas públicas afins (conselhos de educação, infância e adolescência, saúde etc.),
- das Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho,
- das equipes para avaliação dos diversos mecanismos da PPTR,
- universitários que procuram especializar-se em políticas públicas.

São atualmente temas centrais das atividades letivas ou seminários de pós-graduação *lato sensu* desenvolvidos no SIP:

- articulação vertical do sistema tripartite e paritário para a formulação e gestão da PPTR,
- integração horizontal dos diversos mecanismos da PPTR,
- tendências atuais em educação profissional e sociologia do trabalho;

- controle democrático, descentralização e reforma do estado;
- planejamento e avaliação de políticas públicas e sociais;
- harmonização das políticas públicas de trabalho e renda nos processos de integração supranacional.

## **A Cooperação MTE – FLACSO/Brasil**

Desde 1981, a FLACSO/Sede Acadêmica Brasil tem desenvolvimento uma experiência continuada de cooperação com o MTE, em torno das seguintes, de harmonização de políticas públicas de trabalho no âmbito do Mercosul, de apoio a diferentes secretarias do MTE, e especialmente de formação de atores estratégicos na construção da Política Pública de Trabalho e Renda-PPTR, definidos como fornecedores:

- apoio à formulação de uma política nacional para o artesanato;
- qualificação de mediadores;
- apoio à implantação de arbitragem, nos conflitos do trabalho;
- apoio à harmonização de políticas públicas de saúde e segurança no trabalho no âmbito do Mercosul;
- apoio à harmonização de normas de igualdade de oportunidade no trabalho (gênero) no âmbito do Mercosul;
- apoio à formulação participativa de orientações para a consideração na PPTR da diversidade da PEA e para o avanço no tratamento da certificação na educação profissional;
- análise do trabalho infantil e, adolescente, no Brasil urbano;
- apoio à formulação do Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores (Planfor);
- qualificação de atores da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR):

A partir de 1995 esta cooperação dá um salto qualitativo iniciado com o apoio à formulação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador-Planfor: experiência inovadora de inserção da educação profissional como dimensão relevante da Política Pública de Trabalho e Renda-PPTR, que por sua vez é uma ferramenta indispensável a um processo de desenvolvimento justo, democrático e sustentável da sociedade brasileira.

A parceria nacional MTE – FLACSO consolidou-se com o Acordo de Cooperação entre o Governo Brasileiro e a FLACSO/Brasil, celebrado em 1998 e ampliado em 1999-2002, por intermédio da Agência

Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, para a implementação da formação de formadores no âmbito do Planfor.

Duas características fundamentais da Instituição foram levadas em conta na escolha da FLACSO/Brasil como parceira nacional do MTE na formação de formadores:

- seu caráter de organismo intergovernamental e internacional, com maior isenção em relação às três instâncias diretamente envolvidas na formulação e gestão da PPTR (governo + trabalhadores + empresários),
- sua experiência institucional, em processos de formação para o planejamento e gestão participativos, com metodologia e sistema de pós-graduação próprios (SIP).

### **Ações no Âmbito da Parceria MTE – FLACSO/Brasil**

A parceria MTE/FLACSO 1998-1999 (Projeto Replanfor) foi concebida e implementada de acordo com demandas apresentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, com tríplice vertente:

- formação de equipes de qualificação das 27 Secretarias Estaduais de Trabalho – STbs (1.000 técnicos e técnicas), no processo de discussão das diretrizes do Planfor 1999-2002, bem como na organização do processo de planejamento dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs 1999-2002;
- qualificação de membros das 27 Comissões Estaduais de Trabalho – CETs (600 conselheiros e conselheiras), para atuarem na gestão e supervisão descentralizada da PPTR;
- apoio ao MTE/SPPE, sob a forma de: assistência técnica à reestruturação e consolidação do Núcleo de Informação e Documentação (NID); participação no I Congresso Brasileiro de Educação Profissional; elaboração da minuta de Guia de Planejamento e Execução dos PEQs 1999-2002; e participação em Oficinas Regionais.

A Parceria MTE/FLACSO 1998-1999, desde o início foi concebida como modalidade de formação de formadores do Planfor, assumindo, naturalmente, que o apoio e capacitação propostos não implicariam substituição de funções próprias e essenciais da SPPE/MTE (antiga Sefor) e das STbs<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Esta noção é fundamental para evitar a confusão, surgida em diversos momentos, entre a Parceria MTE/FLACSO e projetos de avaliação, assessoria técnica, e terceirização, do MTE/SPPE (antiga SEFOR), ou reforço de pessoal às STbs para cumprirem funções que lhes são próprias, como o planejamento e supervisão dos PEQs.

Sua justificativa básica está no fechamento de um ciclo inicial do Planfor (1995-1998), e a correspondente necessidade de reflexão e preparação para segunda etapa (1999-2002). Tal reflexão, por sua vez, incidindo sobre três aspectos:

- retomada e reforço da proposta inicial do Planfor;
- identificação de dificuldades, entraves, limites e avanços na sua implementação;
- projeção de perspectivas para o quadriênio 1999-2002, indicando melhorias possíveis na proposta e estratégia de implementação do período anterior.

Na fase de implementação do Planfor, a partir de 1995, um processo semelhante foi conduzido diretamente pelo MTE/SPPE junto às equipes das STBs e parceiros. Com base nessa experiência, o próprio MTE/SPPE adquiriu crescente consciência da importância e necessidade de levar essa reflexão e preparação diretamente ao maior número possível das pessoas envolvidas na implementação do Planfor.

Ficou cada vez mais claro que não basta apenas enviar documentos e discuti-los com poucos representantes de cada STB; conceitos e diretrizes básicos precisam ter máxima difusão, no sentido de ampliar a “massa crítica” na área da educação profissional.

Desse modo, e levando em conta o considerável aumento do quadro de pessoal a cargo da qualificação profissional nas STBs entre 1995 e 1998 (de 350 para mais de 1.300 técnicos), a formação e fortalecimento de CETs e CMTs (praticamente inexistentes em 1995), o MTE/SPPE buscou na FLACSO, uma parceria para o desenvolvimento, em escala ampliada, dessa formação, consciente da impossibilidade de conduzir esse processo de reflexão/preparação por si só (escassez de tempo, de equipe, e mesmo de suficiente distanciamento).

Estabelecer, operacionalizar, consolidar e ampliar por meio do Projeto Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda – Projeto Formap (1999-2000), uma parceria com tais objetivos representou um desafio e uma experiência inovadora para as partes, que exigiu níveis não habituais de construção de consensos, de coordenação de ações, de flexibilidade, de respeito mútuo às diferenças de natureza institucional, cujo sucesso certamente enriqueceu ambas “memórias organizacionais”, e favoreceu a multiplicação de novas parcerias no sentido “forte” do conceito.

Nessa mesma linha, mediante Ajuste Complementar dessa Parceria, foi desenvolvido o Projeto Milenium (2002-2003), que procurou a ampliação dos processos de qualificação de formadores (gestores, avaliadores, conselheiros), potenciando a utilização de materiais didáticos e metodologias inovadoras já desenvolvidas, introduzindo a difusão, comparação internacional e sistematização das experiências inovadoras, tanto no âmbito do Planfor como no âmbito dos outros mecanismos da PPTR, em face à uma participação ativa do Brasil nos processos de integração supranacional em curso (principalmente na América do Sul: CAN, Região Amazônica e Mercosul), especialmente numa área tão importante e sensível como a PPTR.

## **Outros Acordos**

A FLACSO/Brasil realizou, igualmente, atividades de cooperação científica, com Estados e Municípios. Tais atividades contribuíram para a necessária articulação dos diferentes níveis de governo na execução da PPTR e de outras políticas públicas. Foram desenvolvidos projetos de:

- avaliação de programas de PPTR;
- cadastro de entidades de educação profissional;
- programas estaduais de artesanato (qualificação, promoção etc.);
- qualificação de comissões estaduais e municipais de trabalho;
- estudos sobre reestruturação produtiva industrial;
- qualificação de beneficiários de crédito popular.

## **Projeção Latino-Americana**

Adicionalmente, entre 1995 e 2002, a FLACSO contribuiu para a projeção na América Latina da experiência brasileira em educação profissional e outros mecanismos da PPTR, participando de projetos em parceria com:

- Unifem (Programa Mulher e Mercosul, realização de um seminário internacional e duas publicações sobre integração, mercados de trabalho e gênero,
- IIPE/Unesco (Serviço Civil Voluntário no Estado do Rio de Janeiro),
- OIT (diversidade no Planfor: análise de experiências inovadoras de gênero),
- Unesco (produção de vídeos sobre as propostas do Planfor).

## **Âmbito Esperado de Utilização dos Textos**

A experiência realizada permite destacar a importância crucial:

- da integração da PPTR e desta com outras Políticas Públicas (um passo adiante fundamental foi a criação da SPPE);
- da necessidade de estabelecer um só convênio MTE/UFs-STbs (o que já permitiria aprofundar a integração das ações de Intermediação/Qualificação);
- da nova relevância política das STbs e CETs;
- do papel das CMTs e órgãos municipais para o planejamento pela demanda do mercado de trabalho e efetiva descentralização da PPTR.

Tais medidas exigem:

- processos maciços de qualificação de formadores (gestores, avaliadores, conselheiros, coordenadores das redes existentes);
- a produção/seleção/difusão de materiais didáticos e metodologias inovadoras
- a necessidade de modernização e eficiência da gestão: entre outros aspectos, baseada no fortalecimento e ampliação do NID como fonte fundamental de informações e dados;
- registro e a difusão das experiências inovadoras, tanto no âmbito dos PEQs como no âmbito dos outros mecanismos da PPTR;
- a reconstrução da história da educação profissional e da PPTR no Brasil e na América Latina, pois são indispensáveis para avaliar o impacto do conjunto dessas políticas públicas.

São temas fundamentais para os processos de formação de formadores:

- avaliação de políticas públicas;
- integração da PPTR e desta com outras políticas públicas;
- planejamento pela demanda atual e previsível do mercado de trabalho;
- identificação e difusão de experiências inovadoras em EP;
- igualdade de oportunidades/diversidade da PEA;
- gestão colegiada.

O Planfor representa uma proposta inovadora no campo da educação profissional, tratando-a como componente e elemento crucial para a consistência – “liga” – de uma PPTR. Desta maneira, planejar e executar a qualificação e requalificação profissional implica:

- referir-se à política pública de trabalho e renda e ao conjunto da PEA,
- aproximar-se à identificação das oportunidades atuais e previsíveis de trabalho e renda recorrendo às informações disponíveis sobre o mercado de trabalho, e sistematizando, aperfeiçoando e complementando a produção das mesmas.
- articular-se com programas de intermediação, de geração de trabalho e renda, e de seguro-desemprego,
- identificar, articular, e mobilizar o conjunto de entidades dedicadas à EP.

Houve avanços significativos do Planfor no período 1996-1998, em termos qualitativos e quantitativos. Por isso mesmo, o período 1999-2002 colocou novos desafios para o Planfor, tanto no sentido de consolidar avanços atingidos, como de atingir um novo patamar na articulação da PPTR.

A experiência do Planfor 1996-1998 explicitou, gradativa e crescentemente, o papel estratégico das equipes das STbs e das CETs e Comissões Municipais de Trabalho (CMTs), bem como a necessidade de preparação contínua e permanente das mesmas – um obstáculo crucial identificado para um avanço mais rápido e profundo na execução do Planfor reside nas carências de qualificação dos mencionados atores – para implementar a nova proposta. Os desafios de 1999-2002 reforçavam essa necessidade, no sentido de consolidar avanços do Planfor e garantir o novo patamar almejado.

Diversos projetos de qualificação das equipes de STbs e de membros das CETs e CMTs foram implementados no período 1996-1998. Do aprendizado com esses projetos, percebe-se a importância de uma estratégia de preparação capaz de dar conta das seguintes dimensões:

- enfrentar problemas de rotatividade “natural” no quadro das STbs/CETs/CMTs, garantindo sempre um núcleo mínimo qualificado para continuidade das ações;

- estender, por isso mesmo, as ações de preparação ao universo mais amplo de técnicos de STbs e membros das CETs e CMTs;
- preparar técnicos de STbs e membros de CETs e CMTs em um amplo espectro de habilidades, desde o domínio conceitual do Planfor e da Política Pública de Trabalho e Renda, até aspectos fundamentais de sua operacionalização;
- propiciar a gradativa consolidação de quadros locais, que possam integrar/apoiar as STbs, CETs, e CMTs, em diferentes momentos da implementação do Planfor e da Política Pública de Trabalho e Renda nas Unidades da Federação.

O Projeto Replanfor (1998-1999) lançou as sementes desse processo: Foi desenvolvido um projeto maciço de preparação das equipes das STbs para elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação e Requalificação de Trabalhadores – PEQs – 1999/2002, que chegou aos técnicos e técnicas das 27 STbs e membros das CETs e CMTs, com impacto claro na melhoria da qualidade das 27 minutas de PEQ 1999-2002, formuladas pelas STbs em articulação com as CMTs, e submetidas à aprovação das CETs.

Realizou-se também um processo de preparação das CETs para a elaboração de seus Planos de Trabalho 1999/2002, que atingiu a totalidade das 27 CETs e favoreceu o processo de elaboração e aprovação dos mesmos até julho/1999.

Tratou-se, no entanto, apenas de um ponto de partida no processo desejado. A própria experiência do Projeto Replanfor mostrou a necessidade de estratégias de preparação continuada e focada no desenvolvimento de equipes de STbs e membros de CETs e CMTs para gerir, acompanhar, supervisionar e avaliar, além da elaboração e execução dos PEQs, as demais dimensões da PPTR.

Daí a pertinência da continuidade deste esforço, por meio do Projeto Formap (1999-2000), para assegurar:

- um melhor acompanhamento e supervisão pelo MTE/SPPE e pelas STbs da execução do Planfor, e a continuidade da qualificação de membros das CETs e CMTs orientada ao melhor exercício de suas funções (em relação ao Planfor e aos demais componentes da PPTR), focada no apoio à elaboração de seus planos de trabalho e, paralelamente,

- um reforço à qualificação de formadores, e um avanço importante no desenvolvimento e articulação da rede de instituições responsáveis pela formação de formadores envolvidos na execução e construção da PPTR.

A proposta da Parceria Nacional MTE/FLACSO/Brasil (Projeto Milenium 2002-2003) desenvolveu ações direcionadas a:

- atingir os atores estratégicos de nível municipal por meio do desenvolvimento de material didático e da formação de multiplicadores para a qualificação de conselheiros e técnicos municipais de trabalho e;
- continuar com a necessária qualificação permanente de membros das equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Trabalho (STBs), conselheiros dos Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs) e de membros de equipes de avaliação externa dos planos estaduais de qualificação profissional (PEQs), por meio de uma atividade de formação centrada no estudo comparado e harmonização das PPTRs.

As STBs, CETs, e CMTs deparam-se atualmente com um universo de tarefas há cinco anos inexistente, que, além disso, experimenta um crescimento explosivo. Multiplica-se também de maneira acelerada o número de pessoas envolvidas com a gestão dessas tarefas<sup>6</sup>.

Do ponto de vista qualitativo, a qualificação de excelência para educadores, profissionais, gestores, analistas e avaliadores envolvidos na construção da política pública de trabalho e renda-PPTR torna-se necessária devido:

- à ruptura com paradigmas vigentes e a necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar a introdução e atualização permanente de novos conteúdos;
- ao surgimento de novas clientelas, maior heterogeneidade das populações alvo, e a conseqüente urgência de criação, aplicação, gerenciamento e avaliação de estratégias inovadoras para a

---

<sup>6</sup> Calcula-se que o número de técnicos que integram as equipes de qualificação das STBs passou de 350 em 1995 a 1.500 aproximadamente em 1997 (Ver MTb, Planfor – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. Avaliação gerencial. 2º Ano do triênio. Resultados até 31/12/97. FAT. Brasília, abril de 1998, pág. 6). Por outro lado, estimam-se em mais de 800 os integrantes das CETs, calculando-se 15 titulares e 15 suplentes em média para cada uma. Considerando-se que já existem mais de 2.000 CMTs com uma média de 20 integrantes (titulares e suplentes) em cada uma, o conjunto de pessoas que gerenciam apenas a qualificação profissional supera a cifra de 45.000, estimando-se em mais de 90.000 os envolvidos no conjunto da PPTR.

transmissão, apropriação e transferência das habilidades, competências e conhecimentos;

- ao incremento quantitativo das pessoas atendidas, e a necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar estratégias de organização para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade em função do cumprimento de metas quantitativas;
- à necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de gestão da PPTR.

O aperfeiçoamento conceitual, metodológico e operativo das equipes das STbs, CETs e CMTs torna-se crucial para atingir o exercício cada vez mais ativo e fundamentado de suas tarefas e responsabilidades, e para assegurar a médio e longo prazo um avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada e dinamizada pelo Planfor.

Cresce a demanda por processos formativos que contemplem tanto os imperativos de consistência, continuidade e gradualidade, como critérios de diversidade e flexibilidade nos aspectos temporal (oportunidade e duração de atividades), espacial (localização e circulação de pessoas e conteúdos), e substantivo (conteúdos e metodologias variáveis), ou seja, processos adequados à índole da PPTR e ao perfil dos atores envolvidos.

Tais processos devem ser concebidos como módulos de qualificação de alto nível, tendentes a formar pessoas dotadas de um grau superior de autonomia intelectual, científica e político-técnica, para o exercício de funções inovadoras e para gerar um salto qualitativo na produção de conhecimento sobre a formação de formadores e a gestão e avaliação da PPTR.

São indispensáveis pois iniciativas de qualificação de técnicos e outros atores do Planfor e das demais dimensões da PPTR, tanto mediante formação localizada e dirigida, como também mediante formação de pós-graduação *lato sensu*.

É fundamental, também, articular o conjunto das instituições nacionais de formação de formadores, promovendo a coordenação entre instâncias de qualificação de formadores desenvolvidas pelas diferentes agências da rede de educação profissional (REP). Neste sentido, um "mapeamento" das iniciativas e projetos de formação de formadores de EP e PPTR será decisivo.

O conjunto de textos ora publicados pretende ser uma ferramenta útil para o avanço nas tarefas antes mencionadas.