

**Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais**

Sede Acadêmica Brasil

**Programa: Co-Edições**

Convênio: ABC/MTE/SEFOR - FLACSO/Brasil (1998-1999)

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA E  
CONTROLE DEMOCRÁTICO**

A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no  
Brasil

**Organizadores**

Arno Vogel  
Silvia C. Yannoulas

**Autores:**

Equipe do Projeto  
Carmen Mehedff  
Daniel Jorge Cano  
Elenice Monteiro Leite  
Vilmar Faria

## Introdução

### Origem do Sistema Tripartite e Paritario:

Nos últimos anos, a construção da PPTR tem sido norteada pelos princípios de **democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros**, preconizados pela Constituição de 1988. Tem se caracterizado, também, pela busca de **integração e articulação** entre as ações das diversas esferas e instituições, responsáveis pela sua implementação e gestão.

Tem se caracterizado, finalmente, pela busca de integração do conjunto dos mecanismos, que a compõem, bem como pelo crescente envolvimento da sociedade civil, graças, principalmente, à implementação de **colegiados tripartites e paritários** – CODEFAT, no nível federal; Conselhos/Comissões de Trabalho, no nível estadual; e Conselhos/Comissões de Trabalho, no nível municipal.

Para financiar e viabilizar a PPTR, no Brasil, criou-se, através de dispositivo constitucional, em 1990 (Lei 7.998), o **Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT**. Sua receita é composta fundamentalmente por contribuições sociais do setor público e privado, incidentes sobre o faturamento das empresas e gerenciado, no plano federal, pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

A expressão “**Política Pública de Trabalho e Renda**” (PPTR) é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: crédito popular, seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho, e qualificação profissional.

O **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)** foi estruturado a partir de 1995 e implementado a partir de 1996, através da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE - Brasil), como um dos mecanismos de articulação da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Como tal constitui um exemplo da gestão tripartite e paritária, no âmbito da qualificação profissional, mediante a atuação colegiada de representantes do **governo, dos trabalhadores e dos empresários**. É possível dizer que as CETs se estruturaram e começaram a perceber seus problemas e limitações a partir da implementação do PLANFOR. Quando este começou, existiam poucas CETs, porém em 1998 todos os Estados já tinham suas CETs em funcionamento. Destarte, as CETs tinham um forte viés de qualificação profissional, que era quase o único tema em pauta. Mas, de qualquer forma, servia como eixo estruturador, provocando inclusive maior consciência dos entraves enfrentados

pelas CETs.

Com o advento do Programa Nacional de Qualificação de Comissões Estaduais de Trabalho, executado pela FLACSO/Brasil por solicitação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, coloca-se de chofre, com intensidade vertiginosa, o universo de atribuições e as expectativas de atuação das CETs. Estes perceberam, com relativa facilidade, quão frágeis eram, ainda, como organismos encarregados de executar sua ampla missão na formulação e gestão da PPTR. Constatar a inadequação das estruturas, tal como existiam e vinham funcionando às 'novas' demandas, foi uma consequência natural, bem como a superação do viés de qualificação profissional.

Assim, as percepções que ressaltam do material elaborado ao longo do Programa Nacional de Qualificação das CETs, constituem o retrato atual desses Conselhos/Comissões, tirado por eles (elas) mesmos (as). O presente trabalho recolhe e sistematiza este material, descrevendo e discutindo, ao mesmo tempo o processo, no âmbito do qual foi produzido, além de incorporar os instrumentos que lhe deram suporte.

### **Propósito do Presente Volume da Série:**

Este livro propõe-se dar conta da descrição e análise da primeira etapa do Programa Nacional de Qualificação de CETs, executado pela FLACSO/Brasil no período de outubro de 1998 a julho de 1999, nas 27 Unidades da Federação Brasileira, segundo Termo de Referência do CODEFAT (Brasília, Dezembro de 1997).

O Programa qualificou cerca de 600 Conselheiros(as) e Técnicos(as) das Secretarias Estaduais do Trabalho, por meio de Seminários conceituais e Oficinas de planejamento, com duração de 40 horas, por Estado ou unidade da federação, totalizando 1080 horas.

Com base nesta primeira etapa do Programa Nacional de Qualificação de CETs, foram levantadas as condições que dificultaram a participação efetiva e eficaz destes organismos tripartites e paritários, na implementação da PPTR, incluindo os seus diversos mecanismos (qualificação profissional, informação sobre o mercado de trabalho, intermediação, crédito popular, entre outros), em cada uma das unidades federativas.

Neste livro, apresentaremos uma síntese das propostas para a superação desses entraves, além de um balanço dos primeiros impactos observados. Além disto, é também objetivo deste livro apresentar material didático e instrumentos para a continuidade do trabalho de qualificação de Conselheiros estaduais e municipais, passíveis de serem utilizados, em futuros processos de capacitação.

## **O Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho:**

As CETs desempenham um papel fundamental na formulação e gestão das PPTRs no Brasil, com base nos princípios democráticos do desenvolvimento com equidade, participação, autonomia e descentralização. Como instâncias, recentemente criadas, esses Conselhos/Comissões vêm se defrontando com a crescente responsabilidade de agir rápida, eficaz e eficientemente, dentro de um cenário de novos e cotidianos desafios.

A experiência do PLANFOR 1996/98 explicitou, de modo gradativo e crescente, o papel estratégico das STbs, CETs e CMTs, bem como a necessidade de sua preparação contínua e permanente, pois, um obstáculo crucial para o avanço mais rápido e profundo, na construção da PPTR, aí incluído o PLANFOR, reside na carência de qualificação dos diversos atores, encarregados de implementar a nova proposta.

Os desafios previsíveis para 1999/2002 reforçam essa necessidade de qualificação, no sentido de consolidar avanços, na área de Formação de Formadores, e garantir o novo patamar almejado.

Diversos projetos de qualificação das equipes de STbs e de membros das CETs foram implementados, no período 1996/98. Do aprendizado desses projetos, resulta a importância de uma estratégia de preparação capaz de:

- enfrentar os problemas de rotatividade “natural”, no quadro das STbs e das CETs, garantindo sempre um núcleo mínimo qualificado para a continuidade das ações;
- estender, por isso mesmo, as ações de preparação ao universo mais amplo de técnicos de STbs e membros das CETs;
- preparar técnicos das STbs e membros das CETs num amplo espectro de habilidades, desde o domínio conceitual da PPTR até os aspectos fundamentais de sua operacionalização;
- propiciar a gradativa consolidação de quadros locais, que possam integrar/apoiar as STbs e CETs, nos diferentes momentos da implementação do PLANFOR e da PPRT em geral, nas UFs.

Este foi o quadro que informou a elaboração e execução da Primeira Etapa do Programa Nacional de Qualificação das CETs, encomendado pelo CODEFAT à FLACSO, no âmbito do Convênio de Cooperação Científica e Assistência Técnica ABC/MTE/SEFOR - FLACSO/Brasil. O Projeto REPLANFOR buscou alcançar os objetivos do Termo de Referência<sup>1</sup> aprovado pelo CODEFAT, ou seja, “qualificar

---

<sup>1</sup> SEFOR/MTb, **Termo de Referência: PLANFOR – Programa de qualificação de Comissões Estaduais de Emprego.** Brasília, Dezembro de 1997.

os membros das CETs para a gestão da política pública de trabalho e renda em bases participativas e descentralizadas, contemplando o desenvolvimento de competências e habilidades para:

- compreender as atuais tendências do mundo do trabalho (globalização, inovação, reestruturação, emprego, desemprego etc.);
- atuar no âmbito do Sistema Público de Emprego (SPE), dominando seus componentes e instrumentos, em termos conceituais e operacionais;
- intervir no planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação de programas e projetos financiados com recursos do FAT e outros fundos públicos, nos Estados e Municípios; e
- atuar como agentes de articulação e qualificação de Comissões Municipais de Emprego/Trabalho (CMTs) já constituídas ou que venham a se formar”.

O Projeto REPLANFOR, executado pela FLACSO/Brasil, iniciado em junho de 1998, lançou as sementes do processo de **formação de formadores**, no sentido mais amplo. Trata-se, no entanto, apenas de um ponto de partida do processo almejado. A própria experiência do Projeto mostra a necessidade de estratégias de preparação continuada e focada no desenvolvimento de equipes das STBs e membros das CETs para planejar, gerir, acompanhar, supervisionar e avaliar, além da elaboração e execução dos PEQs, as demais dimensões da PPTR.

### **Estrutura e Conteúdo do Volume:**

Este volume compreende uma “**Apresentação**”, que é comum à toda a série e explica, além das siglas utilizadas, o Projeto REPLANFOR, seu significado para a PPTR no Brasil, seu significado para a FLACSO no Brasil, e o sentido da série; onze capítulos, além de uma **Bibliografia Geral**, ao final do volume.

O primeiro capítulo, “**Introdução**”, apresenta a origem do sistema tripartite e paritário adotado na formulação e gestão de PPTRs; explica a presença do componente Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho, no Projeto REPLANFOR e descreve, em linhas gerais, o trabalho realizado.

O segundo capítulo, “**Metodologia**”, inclui o cronograma do Projeto (o planejado e o realizado); algumas reflexões sobre a experiência-piloto; o conteúdo do quadro geral de execução; a preparação das equipes de campo; a programação de cada evento de qualificação, a formulação de acordos básicos.

O terceiro capítulo, “**Materiais didáticos**”, inclui parte do material reunido pela FLACSO, para a execução do Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros, como por exemplo: a indicação do marco normativo: seleção de leis e resoluções pertinentes para a utilização dos recursos do FAT; a ficha do participante; o guia para autodiagnóstico dos Conselhos Estaduais de Trabalho;

um roteiro para a elaboração do Plano de Trabalho (1999-2002) dos Conselhos/Comissões; um roteiro para a elaboração de relatórios parciais e finais, utilizado pelas equipes de campo.

Os capítulos quarto, quinto, sexto e sétimo compreendem, respectivamente, os textos especialmente elaborados ou adaptados, para o Programa Nacional de Qualificação de CETs, sobre **políticas públicas de trabalho e renda, teoria política, teoria socio-econômica, e sociologia do trabalho**, (nesta ordem), acrescidos, cada um, do seu guia de leitura.

O oitavo capítulo, “**Planos de Trabalho dos Conselhos Estaduais de Trabalho (1999-2002)**”, estrutura-se em torno de um quadro consolidado dos problemas previsíveis, no desempenho de CETs, e das soluções propostas pelos próprios Conselheiros, para os mesmos; refere-se, ainda, à factibilidade dos Planos; e, finalmente, inclui uma proposta de teste de consistência para os respectivos Planos de Trabalho.

O nono capítulo, “**Perfil dos Conselheiros e outros atores da Política Pública de Trabalho e Renda**”, apresenta os dados levantados mediante a aplicação da ficha do participante, e incorpora uma análise preliminar dos resultados obtidos.

O décimo capítulo, “**Balanco Geral da Qualificação**”, reflete sobre o próprio trabalho de campo executado pela FLACSO, analisando a receptividade da equipe de campo pelas CETs; os problemas encontrados na execução da qualificação; o impacto desta; e, ainda, tecendo considerações sobre a qualificação dos Conselheiros como experiência inovadora, além de apresentar algumas conclusões gerais.

O décimo primeiro capítulo, “**Propostas**”, organiza as reflexões dos capítulos 8, 9 e 10, através da formulação de propostas concretas para aprimorar o sistema tripartite e paritário de formulação e gestão da PPTR, incluindo propostas para continuar e melhorar a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho; propostas para desenvolver um programa de qualificação de Conselheiros Municipais de Trabalho, bem como para consolidar o sistema tripartite e paritário.

**Dr. Arno Vogel<sup>2</sup> e Dra. Silvia C. Yannoulas<sup>3</sup>**  
**Organizadores**

---

<sup>2</sup> Arno Vogel é Bacharel em História pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Antropologia Social pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Doutor em Ciências Humanas pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi Diretor de FLACSO/Brasil entre 1994 e 1998. Atualmente é Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense.

<sup>3</sup> Silvia Cristina Yannoulas é Licenciada em Ciências da Educação, pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, Mestre em Ciências Sociais com menção em Educação pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais –FLACSO– (Argentina), e Doutora em Ciências Sociais pela FLACSO (Brasil). Especialista em temas relativos às relações de gênero na educação e no trabalho. Coordenadora de Docência da FLACSO/Brasil.

## METODOLOGIA

### Proposta Metodológica Geral

Um dos propósitos do Programa era garantir apoio técnico à elaboração dos **Planos Plurianuais de Trabalho 1999/2002 das CETs**. Tais Planos deveriam, ainda, incluir o detalhamento das ações previstas para o ano de 1999. Uma vez elaborados, cada Unidade da Federação remeteria o seu ao CODEFAT, até 5 de Julho de 1999.

As atividades programadas, em cada uma das Unidades Federativas, compreendiam dois momentos interligados, quanto ao tema e ao propósito:

- **um seminário**, de caráter conceitual, que visava ampliar – de modo objetivo e concentrado - as informações e a capacidade de formular alternativas, para o aperfeiçoamento operacional das respectivas CETs, no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda. Sua finalidade era sistematizar conhecimentos e problematizar ações e estratégias, implicadas na formulação e execução desta política, apresentando e discutindo alguns conceitos básicos, relacionados com a prática desses Conselhos/Comissões. Para tanto, utilizaram-se técnicas de educação de adultos, envolvendo trabalhos em grupo, discussões em plenária, leituras dirigidas e apresentação de textos, entre outras;
- **uma oficina**, de caráter eminentemente prático, que visava recolher os conceitos e conclusões dos debates, realizados no momento anterior, aplicando-os, em seguida, na elaboração das minutas dos Planos de Ação das CETs, dos 26 Estados e do Distrito Federal. Tais minutas, devidamente ajustadas, foram, depois, discutidas, em reuniões formais das CETs, com vistas à aprovação de seus Planos de Ação plurianuais. A oficina adotou uma versão compacta da **Metodologia FLACSO de Gestão Participativa**.

Esta Metodologia, testada em mais de 200 eventos, em diversos países da América Latina (principalmente no Brasil), tem as seguintes características:

- é prática, simples e de baixo custo;
- estabelece um espaço democrático para a negociação entre os participantes, favorecendo a criação de atores coletivos, comprometidos com as mudanças estratégicas propostas;
- tem como campo de aplicação a conjuntura, incorporando o conceito de avaliação e reprogramação permanentes;
- exige a crítica responsável, abrindo espaços para a formulação de



propostas de solução de problemas;

- define “problema” como a distância entre a situação atual e a imagem-objetivo, definida pelos participantes;
- dispõe de técnicas acessíveis a participantes de qualquer nível de escolaridade<sup>1</sup>.

A versão adaptada desta Metodologia para o Programa de Qualificação de CETs compreendeu as seguintes etapas:

1. Levantamento, pelos participantes, dos principais problemas para o desempenho das funções das CETs, a partir do instrumento “Guia para diagnóstico da atuação” (vide: Capítulo 3: Materiais Didáticos).
2. Refinamento dos problemas e determinação de como estes problemas relacionavam-se e articulavam-se no contexto da UF.
3. Formulação de soluções ou propostas de solução para os problemas levantados, durante a etapa de diagnóstico.
4. Divisão dos problemas e propostas de solução em dimensões (preferencialmente aquelas representadas nas perguntas do Guia).
5. Elaboração das estratégias (dimensões e propostas de solução) para o desempenho das funções das CETs, contemplando sempre a articulação das CMTs com a CET e a necessária qualificação de seus membros.
6. Programação mínima para a formulação da minuta do Plano de Ação da CET para 1999, que deveria ser aperfeiçoada, discutida e aprovada em reunião posterior da CET.

### **A Experiência Piloto no Rio de Janeiro:**

Com essas premissas foi realizada, em novembro de 1998, uma experiência-piloto, junto à Comissão Estadual de Emprego do Estado do Rio de Janeiro. Com base nela, foram realizados os ajustes necessários na proposta original do Termo de Referência correspondente. As avaliações da experiência-piloto (feitas pela coordenação do Projeto e pelos participantes), concentraram-se nos seguintes tópicos:

---

<sup>1</sup> Esta característica resultou fundamental neste programa específico de qualificação, já que, como é possível ver no Capítulo 9: “Perfil dos Conselheiros e outros Atores das PPTRs”, a diversidade dos atores envolvidos é grande.



- duração e intensidade da qualificação: limitações na distribuição e concentração do tempo da qualificação;
- benefícios da qualificação: conhecer e debater em grupo o papel das CETs, definir mecanismos de intervenção na formulação e gestão da PPTR, e considerar a necessidade de maior discussão em torno do Convênio SPES e de seus subprogramas;
- contexto da qualificação: existência de um espaço, de uma arena, para facilitar as discussões sobre os problemas do desemprego.
- metodologia da qualificação: importância dos processos de integração das bancadas e do apoio dos técnicos da SETRAS/RJ;
- participação na qualificação: embora diminuta, do ponto de vista quantitativo, alcançou alto grau de produtividade;
- temática da qualificação: de grande relevância, preenchendo lacunas formativas e informativas;
- insumos da qualificação: pertinência em relação à temática definida;

No que se refere ao **Seminário** conceitual, o Programa Nacional de Qualificação de CETs foi ampliado em relação à proposta original no Termo de Referência aprovado pelo CODEFAT, com o intuito de permitir a concatenação da temática (e, portanto, das idéias), no sentido de apresentar as PPTRs no contexto da reforma constitucional e gestão social.

O Seminário passou a conter, igualmente, referências explícitas a um subproduto importante (originalmente detectado na experiência piloto realizada no Rio de Janeiro): o de propiciar a recuperação da memória institucional, considerando, principalmente, a socialização de novos membros.

Foi fundamental, no contexto, a utilização do **Guia para Diagnóstico de Atuação das CETs** como instrumento disparador da oficina. Neste sentido, revelou-se indispensável a adaptação da **Metodologia FLACSO/UNESCO/MAB para o Planejamento e Gestão Integrada de Projetos**<sup>2</sup> ao objetivo desta qualificação e ao tempo disponível para desenvolvê-la. Seu caráter dinâmico e interativo facilitou, muito, a apreensão conceitual e a determinação coletiva das tarefas de planejamento e gestão.

Documentos importantes de consulta foram o **Informe CGEM da SPES** (contendo, entre outras coisas, relatórios sobre a execução do PROGER e dos programas intermediação e o pagamento do Seguro-Desemprego), e as

---

<sup>2</sup> Ver Documento “Uma proposta metodológica: A Metodologia FLACSO/UNESCO-MAB para o Planejamento Integrado de Programas e Projetos”, s/l, s/d.

avaliações relativas ao PLANFOR. Por isso, os técnicos da FLACSO levaram estes documentos ao campo, recomendando, às Secretarias Executivas das CETs mantê-los disponíveis, durante a qualificação.

No que diz respeito à metodologia, dois problemas de imediato ficaram aparentes: o reduzido número de participantes e a participação dos palestrantes. Inicialmente, e segundo o Termo de Referência aprovado pelo CODEFAT, o seminário tinha sido concebido como um conjunto de palestras, ministradas por especialistas contratados pela FLACSO. Mas, a eventualidade de ausência de um ou mais palestrantes, assim como a necessidade de conscientizar aos especialistas sobre o nosso foco e nossas premissas básicas no que diz respeito aos princípios político-pedagógicos, levaram-nos a modificar esta estratégia, propondo diversos tipos de atividades e técnicas para o seminário, a serem executadas pelos próprios técnicos da FLACSO. Desta forma, a equipe FLACSO foi especialmente preparada para assumir a apresentação do conteúdo dos seminários, contando com todos os insumos necessários a cada uma delas (slides, transparências, kits, instrumentos, leituras recomendadas, leituras sugeridas, entre outros).

Por outro lado, a experiência piloto indicou que a expectativa de se contar com a maior parte dos membros (titulares e suplentes) das CETs era ilusória, apesar do compromisso previamente assumido, inclusive com determinação pelos conselheiros de data e horário a ser seguido durante a semana. A realidade mostrou que diversos compromissos e fatores intervenientes alteravam a a programação prévia dos conselheiros . Por outro lado, o próprio desconhecimento do que seja a PPTR, e o papel dos Conselhos/Comissões, na sua elaboração e gestão, interferiam no estabelecimento de suas prioridades.

Constatado este fato, foram desenvolvidas algumas estratégias mais intensivas de mobilização dos prováveis participantes da qualificação. Em primeiro lugar, tentou-se estimular uma maior participação, mediante os contatos realizados no I Congresso Brasileiro de Educação Profissional, em dezembro de 1998, em Brasília, bem como nas Oficinas Regionais, realizadas na mesma cidade, em março de 1999. Nesses contatos informais, a equipe da FLACSO tratou de enfatizar a importância da qualificação para todos os titulares e suplentes das CETs.

Em segundo lugar, o aprimoramento do kit, inclusive sua divisão temática em módulos, e, também a apresentação da versão preliminar da minuta do Plano de Trabalho da CET, numa reunião (ordinária ou extraordinária), permitiriam, em certa medida, a capacitação à distância do restante dos membros. Isto, sem falar no efeito multiplicador que teria a atuação dos participantes efetivos da qualificação (membros das CETs e técnicos das STBs).

O objetivo primordial da **Oficina** no processo de qualificação era o de “planejar como planejar”, ou seja, não deixar um Plano de Trabalho pronto, mas prover os elementos indispensáveis à sua elaboração pela CET. No que diz respeito

à **Metodologia** como um todo, portanto, esta etapa de qualificação das CETs não se propunha chegar à discussão de modelos de monitoramento; nem de instrumentos e/ou ações, destinadas a viabilizar a implementação das estratégias; nem tampouco a avaliação dos resultados preliminares e a melhoria dos procedimentos adotados.

Com essa perspectiva, foram empreendidas, de forma concomitante, as seguintes ações:

- Preparação da equipe da FLACSO, em quatro seminários internos (dezembro de 1998, janeiro, fevereiro e março de 1999);
- Elaboração do cronograma de eventos e do quadro de execução, organizando a tarefa de campo a ser executada (vide no final deste capítulo);
- Elaboração das versões finais do kit FLACSO para o Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais;
- Aprimoramento e/ou elaboração de instrumentos (transparências, guias, listas, entre outros; vide Capítulo 3: “Materiais Didáticos”);
- Contatos informais e formais com as Stbs e CETs;
- Distribuição do kit FLACSO, nas 25 Unidades da Federação restantes (excetuando o Rio de Janeiro, que tinha sido a experiência-piloto) e no Distrito Federal;
- Elaboração do documento: “Acordos Básicos I”, no qual se exprimiram as principais orientações para a execução do trabalho de campo nas 26 Unidades da Federação.

### **Cronograma (Planejado e Realizado)**

Duas circunstâncias levaram a alterações no **cronograma inicial**: por um lado, as mudanças de governo ocorridas, no início do ano de 1999<sup>3</sup>, implicaram no adiamento da execução do Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais; por outro lado, embora o cronograma geral de atividades da FLACSO, nos Estados, tivesse sido determinado pelo CODEFAT, cada CET escolheu a distribuição da carga horária, durante a semana estipulada, decidindo sobre a concentração desta em mais ou menos dias.

No final deste capítulo, encontra-se o cronograma de eventos estipulado pelo CODEFAT (**datas reais** de execução entre parênteses).

---

<sup>3</sup> Sobre a forte dependência das CETs/CEEs em relação ao governo, vide Capítulo 7: Balanço Geral da Qualificação.

## **Programação Preliminar**

### **Participantes:**

- todos os membros das CETs (titulares e suplentes);
- técnicos das Secretarias de Trabalho, principalmente aqueles envolvidos na execução dos Convênios SEFOR e SPES (especificamente no Seminário);
- outros convidados pelas CETs e STbs, principalmente aqueles envolvidos na execução dos referidos Convênios (por exemplo, equipes de avaliação externa dos PEQs, ou representantes de bancos envolvidos com a execução dos programas de crédito).

### **Duração:**

Até 40 horas, distribuídas de forma flexível, em um período de até 6 dias consecutivos, iniciando numa 2ª feira e terminando no sábado. A descrição seguinte obedece à distribuição recomendada pela coordenação.

### **Conteúdos do Programa de Qualificação e Distribuição da Carga Horária:**

#### **1) Seminário: 22 horas.**

- Apresentação: 1 hora.
- Módulo Políticas Públicas de Trabalho e Renda (debate texto), “A construção da Política Pública de Trabalho e Renda” (Carmen Mehedff): 5 horas.
- Módulo Teoria Política (debate texto), “Poder, participação e descentralização nas Políticas Públicas” (Daniel Cano): 2 horas.
- Módulo Sócio-Econômico (debate texto), “Política Social no Brasil: desafios, prioridades e avanços” (Vilmar Faria): 2 horas.
- Módulo Sociologia do Trabalho (debate texto), “Restruturação produtiva no Brasil” (Elenice Leite): 2 horas.
- Mercado de Trabalho Local (exposição por especialista local): 1 hora.
- Atendimento às Bancadas: 10 horas (a serem distribuídas no conjunto dos dias envolvidos no evento de qualificação).

#### **2) Oficina: 18 horas.**

- Definição, pelos conselheiros, dos principais problemas para o desenvolvimento das funções da CET, no período 1999-2002, particularmente para 1999: 5 horas.
- Exame dos Planos Estaduais - Convênios SEFOR e SPES: 1

hora.

- Elaboração e detalhamento de estratégias pertinentes, incorporando projeto de qualificação das CMTs e articulação entre a CET e as CMTs: 4 horas.
- Avaliação das estratégias elaboradas: 3 horas.
- Programação para a minuta de Plano de Ação da CET, no período 1999-2002: 4 horas.
- Avaliação do Programa de Qualificação e Encerramento: 1 hora.

### **Instruções para Contatos Informais Preliminares:**

**Propósito dos contatos preliminares:** garantir o sucesso na realização do programa de qualificação das CETs.

### **Momentos para acionar os contatos:**

- Dezembro de 1998, pessoalmente, durante o I Congresso Brasileiro de Educação Profissional;
- Janeiro de 1999, telefonicamente;
- Fevereiro de 1999, pessoalmente, durante a Oficina Nacional em Brasília<sup>4</sup>.

### **Pessoas a contatar :**

- Conselheiros em geral, ESPECIALMENTE os que participaram do apoio à elaboração dos PEQs;
- Coordenadores e/ou técnicos de qualificação com os quais estabeleceu-se uma relação de colaboração durante o trabalho de campo anterior (vide Livro PEQs).

### **Temário dos contatos:**

- propósito da qualificação;
- data e horário (ajustar segundo semana estipulada no Ofício do CODEFAT de dezembro de 1998);
- local e infra - estrutura adequados;
- participantes.

### **Especificações:**

- Lembrar o Ofício de 10/12/98, enviado pelo CODEFAT ao Presidente da CET.
- programa de qualificação tem como principal objetivo garantir apoio técnico à elaboração dos Planos Plurianuais de Trabalho das CETs,

---

<sup>4</sup> Esta Oficina Nacional, inicialmente contemplada como um dos componentes do Projeto REPLANFOR, foi substituída pela organização de Oficinas Regionais, em Março de 1999 (Brasília).

incluindo o detalhamento do plano para 1999.

- As CETs tem como data fixada pelo CODEFAT para a apresentação dos Planos de Trabalho o dia 31/05/99<sup>5</sup>.

### Os Contatos Formais:

Através de comunicação específica do Projeto REPLANFOR, foram realizados contatos formais com os Presidentes de CETs (com cópia para os Secretários Executivos), assim como com os Secretários Estaduais de Trabalho, a fim de organizar cada evento de qualificação, segundo Ofício do CODEFAT enviado aos Presidentes de CETs em dezembro de 1998.

De acordo com o Ofício do CODEFAT supra citado, caba aos Presidentes de CETs, juntamente com os Secretários Estaduais de Trabalho, estimular a **participação dos membros titulares e suplentes da CET**, envidando esforços para garantir, pelo menos a presença de dois membros de cada bancada, sendo indispensável que os mesmos estivessem presentes durante a totalidade do evento. Além destes, foi da maior conveniência a participação dos **responsáveis pelos Convênios MTE/SEFOR e MTE/SPES** assim como outros técnicos interessados da STb, principalmente aqueles envolvidos na programação e execução da Política Estadual de Trabalho e Renda.

No tocante aos preparativos prévios para a bem sucedida realização do evento, solicitou-se aos Secretários Estaduais de Trabalho apoio em termos de infraestrutura, documentação indispensável, e demais elementos necessários à execução satisfatória do Programa.

No âmbito do Seminário, foi prevista a participação de um especialista local, a ser designado pela CET, em conjunto com a Secretaria, para apresentar o panorama do mercado de trabalho do Estado. Essa palestra deveria ocupar 1 hora, sendo 30 minutos para apresentação e outro tanto para debate. A data e o horário desta intervenção foram ajustados com a equipe de campo da FLACSO, antes da realização do Seminário.

Da mesma forma, durante a Oficina, os participantes deveriam contar, em momento apropriado, com a exposição sintética dos Planos Estaduais dos convênios firmados com o MTE/SEFOR e MTE/SPES, feita pelos técnicos da STb, responsáveis por cada um deles. Para tanto, a Secretaria deveria organizar um kit, incluindo o texto a ser apresentado pelo especialista local e os Planos dos referidos convênios. Este kit deveria ser enviado, previamente à semana de capacitação, aos Conselheiros, e à FLACSO.

No tocante à infra-estrutura e demais elementos necessários à boa realização do evento, deviam prever-se dois tipos de espaço:

---

<sup>5</sup> Esta data foi posteriormente adiada, para o dia 05/07/99.

- Plenária: para, no máximo, 50 pessoas, com um retroprojeter e um quadro negro;
- Trabalhos em grupo: dois locais para, no máximo, 20 pessoas, com dois álbuns seriados (em cada um), marcadores e blocos de papel para uso no álbum seriado.

Finalmente, enfatizou-se a conveniência de contar com um mínimo material de consulta durante o evento. Este material seria:

- Termo de Referência PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros;
- Relatórios PLANFOR e CGEM (1998);
- Guias de Planejamento PLANFOR e Convênio SPES;
- Orçamento do CODEFAT (1999);
- Indicação de marco normativo (vide Capítulo 4: “Materiais Didáticos”).

### **Os Acordos Básicos (Janeiro - Julho de 1999):**

O termo **Acordos Básicos** refere-se ao sistema criado para a organização do trabalho das equipes em campo, com base na experiência coletiva e individual. Tais “acordos”, num total de quatro reuniram as conclusões conjuntas e individuais dos integrantes da Coordenação e das equipes de campo, durante os diversos momentos da execução do Programa, e foram objeto de circulação interna via correio eletrônico, entre todos os integrantes da equipe FLACSO.

Neste sentido, revelou-se fundamental o princípio de “horizontalidade” adotado, pois, todos os relatórios parciais e finais circularam entre todos os integrantes da equipe. Devido ao caráter intensivo e compacto da qualificação (vide cronograma, a seguir) e às condições espaciais do Brasil (grandes distâncias), resultava inviável reunir a equipe num local para debater os avanços e limites do Programa em andamento. O correio eletrônico constituiu um meio eficiente e indispensável para o bom andamento das atividades.

Os acordos básicos continham reflexões sobre o propósito da qualificação, sua organização, sua coordenação *in loco*, a distribuição dos tempos e horários de trabalho (tempo mínimo: 25 horas; tempo máximo: 40 horas, sendo que o período destinado ao Seminário não deveria ultrapassar 50% do tempo total), a melhor utilização do material didático, as demandas específicas formuladas pelos Estados, as dificuldades encontradas e as soluções implementadas pela equipe, os atores-chave no processo de qualificação, a factibilidade dos planos de trabalho, necessidade de ajuste nos relatórios por Estado e sua circulação horizontal. Continham ainda um levantamento de hipóteses de trabalho sobre o funcionamento do sistema tripartite e paritário para a formulação e gestão das PPTRs, avaliações parciais e finais da execução do Programa.



## Quadros da Execução do Programa de Qualificação de Cets

Seminário (Conselheiros e Técnicos) – 22 horas			
Temas	Kits FLACSO e estadual (leitura prévia)	Material de consulta (leitura ou consulta sugerida)	Instrumentos
Atendimento às Bancadas (10 horas)	Kit FLACSO		
Apresentação exposição (1 hora)	Apresentação (kit FLACSO)	TR qualificação Resolução 194/98 Ofícios do CODEFAT Comunicações FLACSO	lista participantes lista conselheiros ficha participantes "Que é o REPLANFOR?"
Modulo PPTR debate texto (5 horas)	Texto Mehedff (kit FLACSO)	Marco Normativo Relatório PLANFOR Relatório CGEM "Pol. Púb. de E. e Renda"	Transparências Lista participantes Estrutura CODEFAT
Modulo Teoria Política debate texto (2 horas)	Texto Cano (kit FLACSO)	Constituição 1988 Marco Normativo Texto Cohn (kit FLACSO)	Transparências Lista participantes
Modulo Socioeconômico debate texto (2 horas)	Texto Faria (kit FLACSO)	Livro UNICAMP II Volume 2, 3 e 4 ABET	Transparências Lista participantes
Modulo Sociologia do Trabalho debate texto (2 horas)	Texto Leite (kit FLACSO)	Livro Azeredo Vol. 1 e 10 ABET "Emprego no Brasil" "Relatório Força-Tarefa"	Transparências Lista participantes
Especialista Mercado de Trabalho Local exposição (1 hora)	Texto especialista local (kit estadual)		Lista Participantes

Oficina (Conselheiros) – 18 horas			
Temas	Kits FLACSO e estadual (leitura prévia)	Material de consulta (leitura ou consulta sugerida)	Instrumentos
Definição de Problemas (5 horas)	Guia Diagnóstico de Atuação	Metodologia FLACSO	Lista participantes Esquema Plano de Trabalho Flip-chart
Exame dos Planos Estaduais (1 hora)	Planos Estaduais Convênios MTE/SPES e MTE/SEFOR (kit estadual)	Relatório PLANFOR Relatório CGEM Guia PLANFOR Guia Convênios SPES	Lista de Participantes Flip-chart
Elaboração de Estratégias (4 horas)		Metodologia FLACSO	Lista participantes Esquema Plano de Trabalho Flip-chart
Avaliação e Ajuste de Estratégias (3 horas)		Metodologia FLACSO	Lista participantes Esquema Plano de Trabalho Flip-chart
Programação (4 horas)		Metodologia FLACSO	Lista participantes Esquema Plano de Trabalho Flip-chart
Avaliação da atividade pela CET (1 hora)			Roteiro (ver relatório campo)
a) Plano de Trabalho (conselheiros) b) Relatório de campo (FLACSO)			Esquema Plano de Trabalho Roteiro Relatório campo

## CRONOGRAMA DOS EVENTOS DE QUALIFICAÇÃO DAS CETS.

Período	UF	Equipe	UF	Equipe	UF	Equipe	UF	Equipe
1 <sup>a</sup> . Semana								
5 a 10/04	AC (5-9/04)	A	CE (9-11/04)	B	DF (7-9/04)	C	RS (5-9/04)	D
2 <sup>a</sup> . Semana								
12 a 17/04	RO (12-1/04)	A	RN (16-18/04)	B	GO (12-16/04)	C	SC (12-16/04)	D
3 <sup>a</sup> . Semana								
26/04 a 01/05	AM (26-29/04)	A	PB (23-25/04)	B	BA (26-30/04)	C	PR (26-30/04)	D
4 <sup>a</sup> . Semana								
03 a 08/05	RR (3-6/05)	A	PE (5-8/05)	B	MT (3-7/05)	C	SP (5-7/05)	D
5 <sup>a</sup> . Semana								
10/ a 15/05	PA (10-14/05)	A	AL (10-14/05)	B	TO (10-14/05)	C	ES (10-14/05)	D
6 <sup>a</sup> . Semana								
17 a 22/05	AP (17-21/05)	A	SE (17-21/05)	B	PI (7-12/06)	C	MG (17-21/05)	D
7 <sup>a</sup> Semana								
24 a 29/05								
8 <sup>a</sup> . Semana								
14 a 19/06					MS (14-18/06)	C	MA (15-18/06)	D

## MATERIAIS DIDÁTICOS

### **Os Módulos (capítulos quarto, quinto, sexto e sétimo deste livro):**

Hoje, mais do que nunca, as transformações sociais deste fim de século demonstram a necessidade de abrir espaços de debate e intercâmbio, para análise e interpretação dos problemas sociais, antigos e novos, que acompanham essas transformações, com a finalidade de orientar a formação de políticas que permitam a construção de uma sociedade equitativa e solidária.

Com esse objetivo, a FLACSO/Brasil vem desenvolvendo iniciativas de difusão de textos úteis para analisar e discutir os problemas sociais, sob a ótica de diferentes experiências e enfoques teórico-metodológicos, de maneira a contribuir para o esclarecimento e formulação de políticas públicas. Este foi o quadro que informou a construção do kit FLACSO para o Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho, bem como a publicação atual deste kit no presente capítulo.

Os módulos sobre Política Pública de Trabalho e Renda, Teoria Política e Sociologia do Trabalho foram especialmente elaborados por colaboradores e consultores da FLACSO/Brasil para este Programa de Qualificação. Já no caso do Módulo Socio-Econômico, foi utilizado (mediante autorização formal) um artigo publicado pela Fundação Konrad Adenauer, na Revista Debates (Ano 1998, N. 16, "A projeção do Brasil face ao século XXI. Anais do IV Simpósio Brasil-Alemanha", p. 55-69). Nesta publicação, entretanto, incluímos outro texto de similar conteúdo, traduzido e editado especialmente por nossos colaboradores, o qual se adapta melhor aos propósitos da qualificação de Conselheiros.

A escolha das temáticas dos módulos destinados à etapa de Seminário teve como ponto de partida a necessidade de sistematização de conhecimentos sobre alguns conceitos básicos relacionados à prática das CETs. Os textos tinham como objetivo deflagrar a reflexão dos membros das CETs, não sendo trabalhados dogmaticamente. O tratamento adotado (e desejável) foi (e deve ser, no futuro) o da ampla discussão, até mesmo para que se mantenha a devida coerência com a natureza do objeto, ou seja, uma Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) em construção e, portanto, virtualmente aberta, do ponto de vista teórico e operacional, à contribuição de todos os segmentos e atores, direta ou indiretamente envolvidos com ela. Desta forma, a imanente polifonia de um colegiado tripartite e paritário é contraponto adequado para ampliar o espectro dos debates.

Naturalmente, os aspectos mais "formativos e informativos" dos textos emergem com maior ou menor intensidade, em diferentes situações, dadas as heterogêneas realidades das 27 UFs e, não menos importante, dada a assimétrica apropriação dos diversos saberes no âmbito de cada um dos Conselhos, em virtude das limitações naturais de uma experiência inédita e ainda embrionária, como é o tripartismo paritário.

O Conselho, mais do que locus do saber, deve ser o espaço da legítima e consciente representatividade. Com efeito, quando se decide sobre políticas públicas, em qualquer instância de poder, o "a quem interessar possa" deve abranger toda a sociedade, membros ou não do Conselho.

Em outras palavras, o Conselho não deveria ser a escola de formação de gestores em políticas públicas, ou o espaço de uns poucos interessados em tais assuntos. A apropriação diferencial dos saberes é, em última análise, exógena ao Conselho, reproduzindo-se nele, fato que não o exime de buscar a equidade de acesso, material e intelectual, à informação, entre os seus membros. Ou seja, cabe ao Conselho potencializar as suas melhores virtudes, inerentes à sua própria institucionalidade, para combater as suas maiores fragilidades.

Permeados por um desejável e sempre estimulado olhar crítico, os textos cumpriram o seu papel problematizador. Dos debates, intensos, emergiram os problemas e, em decorrência, propostas de estratégias para a atuação do Conselho. Não devem, portanto, exagerar-se as fronteiras entre o Seminário ("teórico") e a Oficina de trabalho ("prática"). Não existem, neste sentido, compartimentos metodológicos e/ou epistemológicos estanques. Seminário e Oficina complementam-se a todo instante, sem se confundirem. Durante a Oficina de trabalho, poderiam ser retomados, pontualmente, conceitos e diretrizes, ainda não suficientemente claros e/ou não esgotados, no Seminário.

Os problemas discutidos durante o Seminário foram apropriadamente encaminhados por meio de um plano de trabalho. Desse modo surgiu, nítida, a consciência de uma reprimida capacidade de interferir no curso dos acontecimentos; a capacidade de gerir, efetivamente, assuntos habitualmente vistos como distantes do âmbito de atuação dos conselheiros.

O arcabouço "teórico" do trabalho de campo levou em conta a *verità effettuale*, ou seja, o real e problemático exercício do tripartismo paritário, num País cujas tradições políticas, não consagram, exatamente, um paradigma de gestão descentralizada e participativa.

A colegialidade plena, só poderá ser construída mediante o concurso dos diferentes atores sociais, em torno de um novo modelo político, por intermédio de aproximações sucessivas, com todos os avanços e retrocessos imagináveis. O equilíbrio é precário e - não se deve esquece-lo - uma conquista provisória. A negação conjura, incansavelmente, o infortúnio.

## **Módulo PPTR: A Construção da Política Pública de Trabalho e Renda:**

### **Carmen Mehedff**

Reúne e sistematiza um universo de informações, até então disponíveis apenas em textos dispersos, repetitivos e de modo fragmentário. Didaticamente

estruturado, apresenta, de forma detalhada, todos os instrumentos de PPTR atualmente existentes. Oferece uma visão sistêmica da PPTR, apontando para a necessária, porém árdua tarefa de articulação entre os diversos mecanismos, já prescrita em diretrizes (a exemplo do vínculo entre a Qualificação Profissional, intermediação de mão-de-obra e elevação da escolaridade da PEA, ou entre o Seguro Desemprego e a qualificação e intermediação), mas nem sempre devidamente assimilada, já que, não raro, é tratada burocraticamente por executores e gestores da PPTR.

## **Módulo Teoria Política: Poder, Participação e Descentralização nas Políticas Públicas:**

### **Daniel Jorge Cano**

Convida o colegiado a lançar um olhar reflexivo sobre a sua organicidade e prática. Até aqui, havia-se tratado no kit, enfaticamente, do objeto – a PPTR. Agora é a vez do sujeito, ou melhor, dos sujeitos, como convém ao tripartismo paritário, experiência inédita e ainda pouco consolidada. O caminho para a descentralização e a participação, recém inaugurado, não será, certamente, amplo, pavimentado e arborizado. Será, mais provavelmente, uma trilha acidentada, com aclives íngremes e declives escorregadios. O autor sugere algumas “picadas” a serem abertas, encarecendo a necessidade de "assumir e potencializar a institucionalidade das CETs e CMTs". Discute o conceito da colegialidade, a importância da rotatividade, enquanto fator de "oxigenação" do organismo. Adverte para os riscos da cooptação, concentração de poder e manipulação; problematiza o consenso, afirmando que este não se esgota em si mesmo, mas deve resultar em consenso "operante, propositivo e dispositivo" (o que fazer a partir do consenso?). O colegiado renova-se ao desnudar-se falando de suas fragilidades e virtudes.

## **Módulo Sócio-econômico: A Política Social no Brasil:**

### **Vilmar Faria**

Um diagnóstico do denominado "Desafio Social Brasileiro", decorrente de um processo histórico de exclusões sociais e problemas contemporâneos. Único texto não elaborado exclusivamente para a qualificação das CETs, cujo tema, pela sua relevância e pertinência, não poderia estar ausente do programa. Naturalmente polêmico, por tratar de questões nem sempre pacíficas e, em várias situações, objeto de contestações viscerais, este texto, que apresenta a visão de uma parte dos atores no governo federal, tem um caráter fundamentalmente deflagrador, suscitando debates acalorados sobre uma agenda em processo. Para a consolidação de uma política social no Brasil, aponta: a) Condições necessárias (entre outras, estabilidade macro-econômica e reforma funcional do Estado); b) Princípios organizadores (entre os quais, descentralização e controle público); e c) Eixos básicos (dentre eles, maior quantidade e qualidade das oportunidades de

trabalho e renda e reforma dos serviços sociais básicos públicos).

## **Módulo Sociologia do Trabalho: Reestruturação Produtiva no Brasil:**

### **Elenice M. Leite.**

O texto aborda as questões que envolvem a reestruturação produtiva, no Brasil, a partir da história da industrialização e dos seus efeitos sobre o emprego, os mercados e a qualificação do trabalhador. Analisa em que medida a abertura da economia e o avanço tecnológico produziram mudanças em toda a cadeia produtiva e na própria relação capital – trabalho. O Termo de Referência do CODEFAT indica as habilidades e competências a serem desenvolvidas em um programa de qualificação de conselheiros estaduais e municipais, dentre elas, a compreensão das atuais tendências do mundo do trabalho (globalização, inovação, reestruturação, emprego, desemprego etc.). Detendo-se no fenômeno da reestruturação produtiva e nos "velhos" e "novos" paradigmas do mundo do trabalho, o texto busca repensar a qualificação profissional, diante das recentes e cada vez mais velozes exigências do mercado, as quais demandam uma formação mais abrangente e continuada do trabalhador.

### **GUIAS DE LEITURA**

Os guias de leitura para os quatro módulos do Seminário foram elaborados posteriormente à execução do Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho. Estruturaram-se, no entanto, com base naqueles aspectos mais trabalhados pelas equipes da FLACSO, junto às CETs, e constituem um dispositivo importante para orientar a a assimilação dos textos, que integraram o kit FLACSO, para a qualificação dos conselheiros.

Servirão, ainda, como uma orientação de grande utilidade para aqueles conselheiros que não participaram diretamente do Programa de Qualificação e dos debates por ele suscitados.



## Módulo PPTR

### A Construção da Política Pública de Trabalho e Renda

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

#### **Introdução**

A situação atual de desenvolvimento da economia brasileira, inserida num processo de globalização competitiva e crise financeira de âmbito mundial, com conseqüente impacto na questão do emprego, demanda a construção de políticas públicas capazes de mobilizar tanto o governo, como a sociedade civil, por meio dos setores produtivos organizados e de organizações não-governamentais, instituições religiosas, sociais, universidades e instituições de cunho não lucrativo.

**A parceria entre governo, setor produtivo e sociedade civil, na construção da Política Pública de Trabalho e Renda**, toma-se ainda mais necessária, tendo em vista não só as dificuldades oriundas das dimensões continentais do Brasil e as dificuldades de comunicação, como a diversidade e a disparidade econômica, social e cultural do País.

A composição regional do emprego vem sofrendo mudanças nesta década. As regiões Norte e Sudeste vêm perdendo importância relativa na geração do emprego formal, enquanto as regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste aumentam sua presença.

O mercado de trabalho no Brasil, apresenta nova dinâmica, caracterizada pelo declínio e precarização do emprego formal assalariado, expansão de emprego assalariado sem carteira assinada e dos conta-própria, além da introdução de novas formas e oportunidades de trabalho no chamado setor informal da economia.

Nesse contexto, os últimos anos têm se caracterizado pela busca de integração entre os diversos programas do Sistema Público de Emprego - geração de emprego e renda, qualificação/requalificação profissional dos trabalhadores, intermediação de mão-de-obra e pagamento do seguro-desemprego, assim como pelo crescente envolvimento da sociedade civil, na construção e na implementação da Política Pública de Trabalho e Renda, através da implementação de colegiados tripartites e paritários: CETs e CMTs.

---

<sup>1</sup> Diretora de Capacitação, Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS, Bacharel-Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestrado em Estudos Latino Americanos pela Universidade da Califórnia em Los Angeles, e Pós-Graduação – Especialização em Sistemas de Informação pela George Washington University. Consultora da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

## Antecedentes

Fundamentada na Constituição Federal de 1988, a Lei 7.998/90 instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador, para custeio do Programa Seguro-Desemprego e Abono Salarial, além de financiamento para programas de desenvolvimento. Previu, em complementação ao pagamento da assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado - dispensa sem justa causa/benefício seguro-desemprego -, não só uma série de ações para propiciar o aumento da capacidade de sua reinserção no mercado de trabalho, como também os mecanismos de controle social destes recursos.

Inicialmente, as ações para inserção/reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, limitavam-se à intermediação de mão-de-obra entre trabalhadores e empresas e à provisão de qualificação/requalificação dos trabalhadores. Hoje, a questão do emprego assume contornos mais complexos, exigindo ações mais concretas e diferenciadas, não só das instâncias governamentais, mas de todo o setor produtivo e da sociedade civil, que se desdobram em políticas públicas ativas e passivas de trabalho e renda<sup>2</sup>.

"As **políticas públicas ativas** destinam-se à promoção do emprego, ao aumento da empregabilidade da força de trabalho, assim como à reforma do marco legal, visando a facilitar e a estimular a criação de empregos de qualidade."<sup>3</sup> Compreendem, desde política macroeconômica e de desenvolvimento, com incentivos ao aumento da capacidade produtiva e criação direta de empregos, até políticas específicas de valorização da força de trabalho. No Brasil, estas políticas incluem aumento da escolaridade básica dos trabalhadores e qualificação ou requalificação profissional. Incluem, também, o crédito aos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais, com potencial de geração de empregos, incentivos à melhoria de qualidade e de oferta do trabalho autônomo, além do esforço de modernização da legislação trabalhista, visando à redução dos custos não-salariais do trabalho.

Já as **políticas públicas passivas de trabalho e renda**, no Brasil, destinam-se à proteção dos trabalhadores desempregados ou em faixas salariais mais baixas (benefícios Seguro-Desemprego e Abono Salarial), como mecanismos de natureza compensatória, e às atividades de apoio à inserção/reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

A construção da Política Pública de Trabalho e Renda assenta-se sobre os princípios da democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e, fundamentalmente, sobre a integração e articulação entre os diversos programas.

---

<sup>2</sup> Ministério do Trabalho. Emprego no Brasil: Diagnóstico e Políticas. Brasília, Março 1998.

<sup>3</sup> Idem, pág. 33

## Quadro 1: Legislação

- Decreto-Lei Nº 2.284/86
  - Instituição do Seguro-Desemprego no País
- Constituição Federal Art. 239 e Lei Nº 7.998/90
  - Instituição do FAT e do CODEFAT
- Lei n 8.287/91
  - Instituição do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal
- Lei Nº 8.352/91
  - Maior abrangência do Programa Seguro-Desemprego (prorrogada pelas Leis Nº 8.438/92, 8.561/92, 8.699/93 e 8.845/94)
- Lei Nº 8.900/94
  - Ampliação do público beneficiário (atenuou critérios de habilitação) e aumento da quantidade de parcelas do benefício
- Resoluções do CODEFAT
  - Estabelecimento de procedimentos para a execução da Lei Nº 8.900/94

Fonte: CODEFAT/MTE-SPES: Seminário das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, Brasília, 1997.

### O Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

Fundo contábil de natureza financeira, o FAT é constituído pelos seguintes recursos<sup>4</sup>:

- arrecadação do Programa de Integração Social - PIS (0,65% sobre a receita bruta das empresas) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP (1% do total das receitas correntes e de capital das empresas, fundações e autarquias do setor público);
- remuneração de empréstimos: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (40%);
- remuneração de depósitos especiais;
- remuneração dos saldos remanescentes do pagamento Seguro-Desemprego e Abono Salarial;
- contribuição sindical (20%).

O **FAT** prevê o custeio de um mecanismo compensatório frente ao desemprego (assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados, realizada através do Programa Seguro-Desemprego), assegurando a consolidação de um

<sup>4</sup> CODEFAT/MTE-SPES: Seminário das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.

direito social básico do trabalhador. Ou seja, alguma proteção financeira no momento do desemprego.

Seus recursos sustentam, ainda, a implementação de diversos programas da Política Pública de Trabalho e Renda, quais sejam: qualificação/requalificação profissional, programas de geração de emprego e renda, intermediação e pesquisa e análise sobre o mercado de trabalho.

Por determinação constitucional de que 40% dos recursos arrecadados, anualmente, sejam repassados ao **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**, o Fundo financia, simultaneamente, programas de desenvolvimento econômico em projetos de investimentos produtivos, permitindo, inclusive, a criação de novos empregos.

A gestão dos programas e recursos do FAT está a cargo do **Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT**, órgão de representação tripartite e paritária, com representação de órgãos governamentais federais, confederações patronais e centrais sindicais de trabalhadores. O CODEFAT tem amplas funções relativas à destinação dos recursos, o que possibilita o controle social sobre o fundo.

Como elementos descentralizadores, para a concepção e condução das políticas públicas ativas de trabalho e renda, além de implementação das diretrizes do órgão colegiado central, foram instituídas as CETs e CMTs.

O perfil tripartite e paritário do CODEFAT/CETs/CMTs oferece um aspecto novo, democratizante, na gestão da PPTR no País, na medida em que faculta ao setor produtivo - empresários e trabalhadores - e à sociedade civil, uma participação efetiva, em real parceria com os órgãos governamentais federais, estaduais e municipais. O que permite, também, a expansão e absorção da idéia de “**público**”, como resultado da parceria entre governo e sociedade.

#### Quadro 2:

#### Composição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador CODEFAT

Governo	Empregadores	Trabalhadores
Ministério do Trabalho e Emprego-MTE	Confederação Nacional do Comércio-CNC	Confederação Geral dos Trabalhadores -CGT
Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS	Confederação Nacional das Instituições Financeiras -CNF	Central Única dos Trabalhadores -CUT
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES	Confederação Nacional da Indústria-CNI	Força Sindical
Ministério da Agricultura e do Abastecimento -MAA	Confederação Nacional da Agricultura-CNA	Social Democracia Sindical-SDS

## **Políticas Ativas de Trabalho e Renda**

As políticas públicas ativas buscam aumentar as oportunidades de trabalho e renda para os trabalhadores, garantindo-lhes renda para sua sobrevivência e da família, além de melhoria da qualidade de vida.

### **1. Programas de Investimento**

Os programas de investimentos, no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda, visam ao aumento da capacidade produtiva da economia e à dotação de capital social básico para a geração e manutenção de empregos. Potencializa, também, o emprego futuro, ao expandir a fronteira de recursos da sociedade e da economia. O quadro, na página seguinte, apresenta a aplicação dos recursos do FAT nos programas de investimento.

O BNDES é o principal aplicador de recursos do FAT, com duas modalidades de aplicação: FAT TJLP (carteira dos financiamentos tradicionais do BNDES) e FAT Cambial (até 20% do saldo dos recursos repassados pelo FAT - estoque, em operações de financiamentos a empreendimentos e projetos destinados à produção e/ou comercialização de bens de reconhecida inserção no mercado internacional). Incluindo o pagamento dos juros referentes ao período janeiro/dezembro de 1998, o BNDES já transferiu um total de R\$4.536 milhões ao FAT, a título de pagamento de juros.

Além de investimentos em projetos de serviços sociais básicos, como saúde e educação (modernização das instituições de ensino superior públicas e privadas e apoio a hospitais que prestam serviços ao SUS), o BNDES tem realizado investimentos voltados para a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, residente nos grandes centros urbanos (Projetos Multisetoriais Integrados, como o Linhão do Emprego em Curitiba, PR). Desenvolveu, também, programa para a criação de novos postos de trabalho, a um baixo volume de investimentos, buscando apoiar trabalhadores, de um modo geral qualificados, que vêm sendo demitidos, em função dos processos de terceirização e desverticalização das empresas.

Os recursos do FAT são alocados, pelo CODEFAT, para depósitos especiais nos agentes financeiros oficiais federais (R\$11.277,7 milhões em 30/06/99), destinados ao financiamento de projetos especiais para geração de emprego e renda.

Criado por iniciativa do CODEFAT, em 1994, o **PROGER** – Programa de Geração de Emprego e Renda, foi destinado ao financiamento de um público com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro vigente no país - desempregados, pequenos empreendedores, setor informal e pequenos proprietários rurais -, através de crédito financeiro a empreendimentos econômicos de pequena escala. Tem, por finalidade, a promoção de ações que gerem emprego e renda, estimulando negócios de pouco capital a ocupar seus nichos de mercado, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores como:

- ♦ **pequenas e microempresas:** pessoas que possuem micro ou pequenas empresas que tenham capacidade de crescimento e de aumentar a renda e o número de funcionários;
- ♦ **cooperativas e formas associativas de produção e agricultura familiar – PROGER RURAL e PRONAF:** pessoas que fazem parte de cooperativas e associações de produção, formadas por mini e pequenos produtores ou de atividade agrícola de base familiar, interessadas em adquirir recursos para investimento ou para custeio agrícola e pecuário;
- ♦ além de iniciativas de produção próprias da economia informal: pessoas que, hoje, estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, com possibilidade de ingressar no setor formal da economia.

São agentes financeiros do PROGER: o **Banco do Brasil (BB)**, o **Banco do Nordeste (BNB)** e a **Caixa Econômica Federal (CAIXA)**. As dificuldades dos agentes financeiros para atender as necessidades e características peculiares da clientela do PROGER, objeto de avaliação e análise específicas, vêm merecendo atenção especial, através, por exemplo, do programa BNB de agentes de desenvolvimento capacitados, da instalação de agências de empreendedores pelo BB e do projeto especial da Central Sindical, Força Sindical para agilizar o encaminhamento de projetos aos agentes financeiros.

O BNDES implantou, também, o **Programa de Crédito Produtivo Popular**, que oferece crédito a pequenos empreendedores, atendendo pessoas que não estão inseridas no mercado formal de trabalho e que têm, nos pequenos negócios, sua estratégia de sobrevivência. A distribuição de recursos concretiza-se em duas modalidades: (i) Programa **BNDES TRABALHADOR**, com ativa participação das esferas estadual e municipal de governo, através de co-financiamento e co-gestão dos recursos, demandando compromisso específico dos agentes sociais para sua implantação; e (ii) **BNDES SOLIDÁRIO**, que conta com a participação de organizações não-governamentais, no fornecimento e gestão de recursos, possibilitando uma penetração mais efetiva do chamado terceiro setor, na implementação da Política Pública de Trabalho e Renda

Tanto o PROGER, como o Programa de Crédito Produtivo Popular, assinalam a necessidade e incluem mecanismos de capacitação técnica e gerencial dos empreendedores.

Os quadros a seguir apresentam as características das aplicações e programas de investimentos financiados com recursos do FAT.

**Tabela 1: Aplicações dos Recursos do FAT**  
(posição em 30/06/99 – R\$ Milhões)

Rubricas	\$	%
1 – Fundo BB-Extramercao	4.068,9	9,7
2 – Empréstimos ao BNDES (Art. 239 da Const. Fed.)	26.532,9	63,3
3 – Depósitos Especiais (Lei Nº 8.352/91)	11.277,7	27,0
Banco do Brasil	3.824,5	
Saúde	-	
Proger Urbano	494,2	
Proger Rural	2.662,5	
Seca	667,8	
Banco do Nordeste do Brasil	2.033,8	
Proger Urbano	1.039,4	
Proger Rural	438,0	
ProTrabalho	423,9	
Estiagem	132,5	
BNDES	4.949,8	
ProEmprego	3.791,3	
Pronaf	1.158,5	
Caixa Econômica Federal	155,7	
Proger Urbano	155,7	
FINEP	313,9	
Proger Urbano	313,9	
Total do Patrimônio (1+2+3)	41.879,5	100,0
Reserva Mínima de Liquidez (Lei 8325/91)	2.785,1	

Fonte: MTE/SECEX/SPO/CGOAF/

Obs.: Valores Nominais.



**Tabela 2: Composição dos Recursos do FAT Transferidos ao BNDES**  
(R\$ Milhões)

Modalidade	1996 (*)	Part. %	1997	Part. %	1998	Part.%
FAT TJLP	16.118,5	92,1	16.810,8	86,9	18.937,5	83,0
FAT Cambial	1.390,1	7,9	2.532,4	13,1	3.873,9	17,0
TOTAL	17.508,6	100,0	19.343,3	100,0	22.811,4	100,0

Fonte: BNDES: Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
Julho/Dezembro 1998.

(\*) Estoque de 1996 atualizado pelo IGP -DI para preços de 31/12/97.

**Tabela 3: Distribuição Setorial dos Recursos do FAT no BNDES**  
(Até 31/12/98)

SETOR	TJLP		CAMBIAL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Agropecuária	1.884	10,0	18	0,5
Indústria Extrativa	299	1,6	3	0,1
Ind. Transformação	7.452	39,3	2.971	76,7
Comércio/Serviços	7.978	42,1	437	11,3
Não enquadrado	1.324	7,0	444	11,4
Total	18.937	100,0	3.874	100,0

Fonte: BNDES: Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
Julho/Dezembro 1998.

**Tabela 4: Distribuição Geo-Econômica dos Recursos do FAT no BNDES**  
(Até 31/12/98)

REGIÃO	TJLP		CAMBIAL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Norte	675	3,6	17	0,4
Nordeste	2.708	14,2	104	2,7
Sudeste	9.185	48,5	3.089	79,7
Sul	3.774	20,0	620	16,0
Centro-Oeste	1.706	9,0	44	1,2
Inter-regional	889	4,7	0	0,0
Brasil	18.937	100,0	3.874	100,0

Fonte: BNDES: Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
Julho/Dezembro 1998.

**Tabela 5: Empregos Potencialmente Gerados pelos Investimentos  
Financiados pelo FAT no BNDES<sup>5</sup> - 1998**  
(em empregos mil)

Setores	Composição do Investimento	Tipo de Efeito-Emprego			
		Empregos Diretos	Empregos Indiretos	Efeito Renda	Total
Setor Fornecedor	Financiamento do Sistema BNDES	28,5	16,9	125,8	171,2
	Recursos Próprios	22,4	9,3	83,2	114,9
	Total	50,9	26,2	209,0	286,1
Setor Investidor	Financiamento do Sistema BNDES	35,2	25,3	103,5	164,0
	Recursos Próprios	18,5	13,4	65,2	97,2
	Investimento Total	53,8	38,8	168,7	261,2

Fonte: BNDES. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Julho/Dezembro 1998.

5 BNDES. *Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Julho/Dezembro 1998.* Metodologia elaborada pelo Depto. Econômico do BNDES, permite desagregar o total de emprego gerado/mantido em três componentes, decomposição baseada na lógica de que uma empresa para aumentar sua produção, em geral, precisa: (i) mão-de-obra adicional (efeito-emprego direto); (ii) adquirir insumos de outras empresas/setores da economia que, por sua vez, também necessitarão mão-de-obra adicional (efeito-emprego indireto), e, finalmente, (iii) o aumento da produção irá gerar um aumento de renda para os empresários e trabalhadores de todos os setores envolvidos, com parcela desta renda se transformando em demanda por bens de consumo, o que levará as empresas produtoras de bens de consumo a aumentar suas produções, com maior necessidade de trabalho (este é o efeito-emprego da renda gerada). Estes três compõem o efeito-emprego do financiamento, que corresponde à parcela do investimento financiada pelo BNDES. Além disso, deve-se considerar também o número de empregos gerados pela parcela de recursos alocados ao projeto pelos mutuários (efeito-emprego do investimento próprio – participação das empresas).

**Quadro 3: PROEMPREGO I - Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador**

Agente Financeiro:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	
Início:	1996	
Recursos:	Carteira Global: R\$9 bilhões (38,8% do FAT, 27,8% do BNDES e 33,4% de contrapartida das empresas mutuárias.	
Objetivos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• criar novos empregos</li> <li>• incrementar a renda do trabalhador</li> <li>• proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de mais baixa renda, e propiciar a redução dos custos de produção no contexto internacional, preservando e expandindo as oportunidades de trabalho, além de assegurar o equilíbrio do meio ambiente.</li> </ul>	
Carteira Global Segundo o Grau de Comprometimento dos Recursos:	R\$ Milhões (Acumulado em 30/06/99)	%
Transporte Coletivo de Massa	4.682	53,0
Infraestrutura para Melhoria da Competitividade	2.863	31,0
Saneamento Ambiental	511	6,0
Infraestrutura para Turismo	676	7,0
Revitalização de Subsetores Industriais	229	3,0
<b>Total</b>	<b>9.141</b>	<b>100,0</b>
Operações Contratadas por Sub-Programa:	R\$ Milhões (Acumulado em 30/06/99)	%
Transporte Coletivo de Massa	2.145	48,6
Infraestrutura para Melhoria da Competitividade	1.128	25,5
Saneamento Ambiental	303	6,9
Infraestrutura para Turismo	610	13,8
Revitalização de Subsetores Industriais	229	5,2
<b>Total</b>	<b>4.415</b>	<b>100,0</b>

## Proemprego – Continuação

Distribuição Regional dos Recursos <sup>6</sup> :	R\$ Milhões (Acumulado em 30/06/99)	%
Norte	88	1,0
Nordeste	1.213	13,3
Sudeste	6.171	12,1
Sul	1.104	67,5
Centro-Oeste	565	6,2
<b>Brasil</b>	<b>9.141</b>	<b>100,0</b>
Empregos Potencialmente Gerados <sup>7</sup>	Carteira Global Posição em 30/06/99 (Mil)	Operações Contratadas Posição em 30/06/99 (Mil)
Empregos Diretos	735	351
Empregos Indiretos	259	125
Efeito Renda	1.099	512
Participação Empresas	1.047	494
<b>Total</b>	<b>3.140</b>	<b>1.482</b>

Fonte: BNDES: Relatório de Acompanhamento do Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador - Proemprego – Abril/Junho 1999.

### Informações adicionais:

Dr. Eduardo Reis Gonçalves – Gerente Econômico – BNDES

SBS Q 1 Ed. BNDES 13º andar – Brasília, DF 70.076-900

Tel.: (061) 223-3636 Fax: (061) 225-5510 e-mail: edu@bndes.gov.br

<sup>6</sup> Inclui operações contratadas + operações em análise + operações em contratação.

<sup>7</sup> BNDES. *Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Julho/Dezembro 1998*. Estimativa Metodologia elaborada pelo Depto. Econômico do BNDES, permite desagregar o total de emprego gerado/mantido em três componentes, decomposição baseada na lógica de que uma empresa para aumentar sua produção, em geral, precisa: (i) mão-de-obra adicional (efeito-emprego direto); (ii) adquirir insumos de outras empresas/setores da economia que, por sua vez, também necessitarão mão-de-obra adicional (efeito-emprego indireto), e, finalmente, (iii) o aumento da produção irá gerar um aumento de renda para os empresários e trabalhadores de todos os setores envolvidos, com parcela desta renda se transformando em demanda por bens de consumo, o que levará as empresas produtoras de bens de consumo a aumentar suas produções, com maior necessidade de trabalho (este Além disso, deve-se considerar também o número de empregos gerados pela parcela de recursos alocados ao projeto pelos mutuários (efeito-emprego do investimento próprio – participação das empresas).

**Quadro 4: Protrabalho**  
**Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do**  
**Trabalhador da Região Nordeste e norte de Minas**

Agente Financeiro:	Banco do Nordeste – BNB	
Início:	1998	
Recursos:	Carteira Global: R\$800 milhões (37,5% do FAT, 37,5% do BNB e 25% de contrapartida das empresas mutuárias).	
Objetivos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aumentar, substancialmente, o número de empregos diretos e indiretos</li> <li>• viabilizar a solução de problemas estruturais do país, visando ao aumento da competitividade no setor produtivo</li> <li>• financiar setores estratégicos para alavancagem do desenvolvimento regional</li> <li>• melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores.</li> </ul>	
Subprogramas:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nas áreas localizadas em polos de desenvolvimento integrado – atendendo aos subsetores: rural, agroindustrial e industrial</li> <li>• Saneamento básico/reciclagem de lixo</li> <li>• Turismo</li> </ul>	
<b>Desembolsos por Setor de Atividade</b>	<b>R\$ Mil (Acumulado até 30/06/99)</b>	<b>%</b>
Agropecuária/Agroindústria	249,1	70,6
Indústria	72,9	20,7
Comércio	14,4	4,0
Serviços	16,4	4,7
Total	352,7	100,0
<b>Desembolsos por Categoria de Produtor</b>	<b>R\$ Mil (Acumulado em 30/06/99)</b>	<b>%</b>
Mini	200,4	56,8
Pequeno	72,9	20,7
Médio	28,2	8,0
Grande	51,4	14,5
<b>Brasil</b>	<b>352,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM - Informe CGEM Setembro 1999.

**Informações Adicionais:**

Dr. José Max Araújo Bezerra

Políticas de Desenvolvimento - Banco do Nordeste do Brasil

Av. Paranjana 5.700 - Caixa Postal 628

Fortaleza, CE 60.740-000

Tel.: (085) 299-3024 Fax.: (085) 299-3140 e-mail: maxbezerra@banconordeste.gov.br

### Quadro 5: FINEP – Urbano

Agente Financeiro:	Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP (vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia)	
Início:	1996	
Recursos:	Depósito Especial - R\$313.9 milhões do FAT	
Objetivos:	Conceder financiamentos a segmentos específicos da economia, capazes de promover ações modernizadoras e estruturantes, destacando-se os aspectos indutores de inovações, transformações e reestruturações produtivas e tendo, como principal aspecto, as mudanças nos processos, na organização e nas condições de trabalho.	
<b>Aplicação dos Recursos por Sub-Programa</b>	<b>R\$ Milhões (Acumulado até 30/06/99)</b>	<b>%</b>
PROEDUC- Programa de Educação	31,1	7,6
ADTEN - Prog. de Apoio ao Desenvolvimento tecnológico da Empresa Nacional	245,7	59,9
PRÉ -INVESTIMENTO - Progr. De Pré-Investimento	28,3	6,9
PAGQ - Progr. De Apoio à Gestão da Qualidade	104,8	25,6
Total	409,9	100,0
<b>Aplicações por Unidade da Federação</b>	<b>R\$ Milhões (Acumulado em 30/06/99)</b>	<b>%</b>
São Paulo	128,7	31,4
Rio de Janeiro	70,6	17,2
Rio Grande do Sul	44,4	10,8
Santa Catarina	35,4	8,6
Minas Gerais	33,4	8,1
Paraná	19,6	4,8
Goaiás	18,6	4,5
Pernambuco	17,9	4,4
Paraíba	12,1	3,0
Demais (AM, BA, CE, DF, ES, MT, PA, RN, TO) <sup>8</sup> :	29,2	7,2
<b>Brasil</b>	<b>409,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM - Informe Setembro 1999

#### Informações Adicionais

Dr. Humberto Bastos dos Santos  
Executivo da Unidade MIP – FINEP, Rio de Janeiro, RJ  
Tel.: (21) 276-0683

<sup>8</sup> As unidades da federação não relacionadas não possuem projetos financiados pela FINEP.

## Quadro 6: Proger - Programa de Geração de Emprego e Renda

Agente Financeiro:	Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste (BNB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)			
Início:	1995			
Recursos:	Depósitos Especiais - R\$5,59 bilhões do FAT, aplicados R\$7.8 bilhões <sup>9</sup> (até 30/06/99)			
Objetivo:	<p>Promoção de ações que gerem emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal.</p> <p>A concessão do financiamento está vinculada a uma condição básica: o desenvolvimento de programas de capacitação técnico-gerencial, qualificação profissional, assistência técnica e acompanhamento dos empreendimentos beneficiados.</p>			
<b>Recursos Conveniados por Sub-Programa:</b>	<b>R\$ Milhões (Acumulado até 31/07/99)</b>			
	BB	BNDES	BNB	CEF
Proger Urbano	491,4		800,0	143,5
Proger Rural	1.412,6		70,0	
Pronaf	1.110,0	1.200,0	240,0	
PEF Estiagem			120,0	
Crédito Produtivo Popular		150,0		
<b>Total</b>	<b>3.014,0</b>	<b>1.350,0</b>	<b>1.230,0</b>	<b>143,5</b>
<b>Aplicações por Região<sup>10</sup>:</b>	<b>R\$ Milhões (Acumulado em 30/06/99)</b>			
	BB	BNDES	BNB	CEF
Centro-Oeste (4,58%)	333,5	13,4	0	10,2
Nordeste (24,54%)	401,0	221,5	1.278,7	10,6
Norte (1,49%)	104,0	10,5	0	1,9
Sudeste (17,61%)	1.044,0	148,4	123,1	56,7
Sul (51,77%)	3.431,9	530,8	0	70,2
Brasil	5.314,5	924,6	1.401,8	149,6

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM - Informe Setembro 1999.

<sup>9</sup> Os valores aplicados são atualizados pela SELIC (R\$ no caixa) e TJLP (R\$ aplicado). Em decorrência da aplicação financeira, alguns valores contratados superam os conveniados.

<sup>10</sup> Todos os sub-programas.



### Quadro 6a: PROGER Urbano – BB, BNB, CEF

Recursos Aplicados Jan.95-Jul.99 R\$927,7 milhões	BB R\$515,1 milhões, BNB R\$927,6 milhões, CEF R\$149,6 milhões
Participação por Setor de Atividade:	Serviço (33%), Comércio (23%), Indústria (37%), Agropec. (12%)
Quantidade de operações por Setor de Atividade:	Serviço (45%), Comércio (18%), Indústria (27%), Agropec. (10%)
Participação por Público Alvo:	Informal (18%), Micro e pequena empresa (63%), Recém Formados (6%), Assoc. & Coop. (13%)
Operações por Público Alvo:	Informal (58%), Micro e pequena empresa (33%), Recém Formados (9%), Assoc.&Coop. (0%)
Estados com maior participação:	MG (18%), SP (23%), PR (10%), CE (6%), RS (11%), SC (7%)

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM - Informe Setembro 1999.

### Quadro 6b: PRONAF - BB, BNB, BNDES

Recursos Aplicados– Jan.95 – Jul.99 R\$ 3,5 bilhões	BB R\$ 2,2 bilhões (62,2%), BNDES R\$ 924,6 milhões (26,4%), BNB R\$361,9 milhões (10,3%)
Recursos Aplicados por Setor de Atividade	Custeio agrícola R\$2,1 bilhões (62,8%), Custeio pecuário R\$188,1 milhões (5,4%), Investimento agrícola R\$522,7 milhões (15%), Inv. Pecuário R\$591,1 milhões(16,8%)

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM - Informe Setembro 1999.

### Quadro 6c: PROGER RURAL - BB, BNB

Recursos Aplicados – 1995 a Jul.1999 R\$ 2.7 bilhões	BB R\$2.622,5 milhões (95%), BNB R\$112,1 milhões (5%)
Recursos Aplicados por Setor de Atividade	Custeio agrícola R\$2.163,5 milhões (70%), Custeio pecuário (R\$264,3 milhões (11%), Investimento agrícola R\$125,2 milhões (8%)), Inv. Pecuário R\$181,6 milhões (11%)
Distribuição Regional	Sul (46%), Nordeste (36%), Sudeste (14%), Centro-Oeste (2%), Norte (2%)
Estados com maior participação:	RS (26%), PR (12%), SC (9%), CE (8%), SP (7%), BA (6%)

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM - Informe Setembro 1999.

#### Informações Adicionais:

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – Ministério do Trabalho e Emprego  
 Departamento de Emprego e Salário  
 Coordenação-Geral de Emprego  
 Esplanada dos Ministérios Bloco F 2º andar  
 CEP: 70.059-900 Brasília, DF  
 Tel.: (061) 225-2842 E-mail: cgem@mte.gov.br

### Quadro 6d: Programa de Crédito Produtivo Popular

Agente Financeiro:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – Valor Conveniado R\$150 milhões, Valor Aplicado 16,6 milhões (até Julho 99)
Clientela:	O cliente final do programa de crédito produtivo popular são pessoas que buscam o auto-emprego, empreendedores do setor informal, bem como microprodutores formais.
Natureza do programa:	Este programa não é assistencialista. Os recursos são remunerados, comprometendo-se os administradores com o retorno de suas aplicações, de forma a proporcionar o crescimento dos recursos alocados e a auto-sustentação do programa.
Modalidades:	<ul style="list-style-type: none"><li>• BNDES Trabalhador</li><li>• BNDES Solidário</li></ul>
BNDES Trabalhador:	Prevê a constituição de um fundo especial de investimento, em cada Estado da Federação, sendo gestores a respectiva Secretaria de Trabalho, ou sua equivalente, e os municípios com a parceria do BNDES. O BNDES participa com 60 % do Fundo Estadual de Investimento, com prazo de aplicação em 7 anos, incluída a carência de 9 meses. Os resgates serão trimestrais. Os empréstimos aos beneficiários finais poderão ser para capital de giro ou investimento fixo.
BNDES Solidário:	Será operado através das ONGs dedicadas ao crédito produtivo popular. A ONG será mandatária do BNDES para repasse de recursos de longo prazo existentes em seu fundo rotativo de crédito, limitado a R\$ 3 milhões, obedecida a relação de R\$ 1 do BNDES para R\$ 1 da ONG. O mandato terá prazo máximo de 8 anos, incluída a carência de seis meses. Os recursos retornarão trimestralmente para o BNDES. As condições operacionais para os beneficiários finais serão aquelas praticadas pela ONG.

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM. Informe Setembro 1999.

#### Informações adicionais:

Departamento do Trabalho/Área Social do BNDES - DTRAB/BNDES

Av. República do Chile, 100/14º andar.

CEP: 20139-900 - Rio de Janeiro-RJ

Tel.: (021) 277-6688

Fax: (021) 220-7461

E-mails: mauricio@bndes.gov.br dunca@bndes.gov.br gomes@bndes.gov.br

## **2. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**

**O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR** tem o objetivo de construir, gradativamente, oferta de educação profissional permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, de modo a qualificar ou requalificar, a cada ano - articulado à capacidade e competência existente nessa área -, pelo menos 20% da PEA – População Economicamente Ativa, maior de 14 anos de idade, com vistas a contribuir para:

- a) Aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- b) Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- c) Elevação da produtividade e da competitividade.

**Educação profissional** abrange atividades como cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos, concebidas com foco no setor produtivo, conjugando interesses e necessidades de trabalhadores e empresários, que contribuam para: (i) elevar a produtividade, desenvolver a capacidade de geração de trabalho e renda e melhorar as condições de vida de pessoas, grupos, comunidades ou empreendimentos; e (ii) ampliar as chances individuais de acesso e permanência no mercado de trabalho.

A capacidade e competência de educação profissional do País incluem a oferta efetiva ou potencial de serviços de agências públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, laicas ou religiosas, abrangendo: universidades, especialmente unidades de extensão; escolas técnicas; fundações e organizações empresariais, em particular os serviços nacionais sociais e de aprendizagem (Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senar, Sest/Senat, Sebrae); sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais livres.

No âmbito do PLANFOR têm prioridade, para aprovação e dotação de recursos, projetos que contemplem parcerias capazes de catalisar recursos de outras fontes, garantindo às clientela dos programas de EP: (i) elevação de escolaridade, mediante ações de alfabetização e ensino supletivo de 1º e 2º graus, integradas a ações de qualificação ou requalificação profissional; e (ii) encaminhamento ao mercado de trabalho, entendido como intermediação para vagas ofertadas por empresas, organização de formas associativas de produção, apoio para atividades autônomas e outras alternativas de trabalho e geração de renda.

### Quadro 7: PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

Diretrizes PLANFOR 1999-2002:	Resolução Nº 194/98 - CODEFAT
Recursos:	Fundo de Amparo ao Trabalhador.
População-alvo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias de seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego</li> <li>• Pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processo de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva</li> <li>• Pequenos e microprodutores, principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros)</li> <li>• Pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda.</li> </ul>
Mecanismos de Implementação:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PEQs – Planos Estaduais de Qualificação – projetos e ações de EP circunscritos a uma unidade federativa, executados sob gestão da Secretaria Estadual de Trabalho ou sua equivalente, com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão Estadual de Emprego, à qual cabe articular e priorizar demandas de EP definidas pelas Comissões Municipais de Emprego ou instâncias equivalentes, bem como supervisionar a execução do PEQ</li> <li>• Parcerias – projetos e ações de EP, em caráter complementar aos PEQs, que garantam avanço conceitual do PLANFOR, implementados em escala nacional ou regional</li> </ul>
Resultados preliminares 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treinandos: 850 mil treinandos (relatórios encaminhados por 15 unidades da federação, até 30/08/99, exclui parcerias)</li> <li>• Investimentos: R\$289 milhões repassados até 27/09/99</li> </ul>

Continua....

## Planfor - Continuação

Resultados 1995/98 <sup>11</sup>						
Investimentos e Treinandos segundo Regiões (PEQs e Parcerias)						
Regiões	PEA-96 <sup>12</sup>		Treinandos		Investimentos	
	Milhões	%	Milhões	%	Milhões	%
Amazônia	6,3	9	530	9	105	10
Nordeste	16,8	24	1.648	29	249	25
Sudeste	31,4	45	1.560	27	322	32
Sul	11,7	17	1.374	25	191	19
Centro-Oeste	4,0	6	562	10	138	14
<b>Total</b>	<b>70,2</b>	<b>100</b>	<b>5.674</b>	<b>100</b>	<b>1.005</b>	<b>100</b>
População Alvo – PEQs e Parcerias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.464 mil trabalhadores rurais, dos quais 1.037 mil assentados</li> <li>• 520 mil mulheres chefe de família</li> <li>• 714 mil trabalhadores afro-brasileiros</li> <li>• 499 mil servidores públicos</li> <li>• 179 mil trabalhadores da saúde (púb. e priv.)</li> <li>• 120 mil bancários, portuários, metalúrgicos</li> <li>• 1.025 mil pequenos e microempreendedores, dos quais 375 mil do PROGER/PRONAF</li> <li>• 1.445 mil desocupados, dos quais 728 mil beneficiários do seguro-desemprego</li> <li>• 345 mil jovens e adolescentes em risco social</li> <li>• 73 mil portadores de deficiências</li> <li>• 20 mil detentos e egressos do sistema penal</li> </ul>					
Municípios atingidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PEQs: 4.279 municípios atingidos em 1998, dos quais 1.068 selecionados pelo Comunidade Solidária</li> <li>• Parcerias<sup>13</sup>: 3.400 municípios atingidos em 1997 e 843 municípios atingidos em 1998, dos quais 146 selecionados pelo Comunidade Solidária</li> </ul>					
Parcerias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 44 parcerias nacionais/regionais conveniadas (27,4% organizações sindicais, 34,1% organizações governamentais, 22,4 fundações/institutos, 6,9% organizações patronais, 6,9% organismos internacionais, e 2,3% ONGs)</li> <li>• Repasse de R\$82 milhões</li> <li>• 308.3 mil treinandos</li> </ul>					

Fonte: MTE/SPPE/DEQ. PLANFOR – Avaliação Gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentável. Brasília, DF, março de 1999.

### Informações adicionais:

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – Ministério do Trabalho e Emprego  
 Departamento de Qualificação  
 Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Sala 300 - 70.059-900 Brasília, DF  
 Tel.: (061) 223-6078 Fax.: (061) 224-7593 e-mail: sefor@mte.gov.br

<sup>11</sup> Resolução CODEFAT N.º 126/95

<sup>12</sup> PNAD-96 – PEA de 15 anos ou mais de idade.

<sup>13</sup> Os resultados não são somados aos PEQs para evitar dupla contagem. A ampla abrangência das Parcerias em 1997 reflete projeto desenvolvido pela CONTAG, em mais de 3 mil municípios, para formação de pequenos e microprodutores rurais, incluindo ações a distância.

## **Políticas Passivas de Trabalho e Renda**

As políticas públicas passivas de trabalho e renda atuam no provimento de assistência financeira temporária ao trabalhador (abono salarial para os trabalhadores de baixa renda ou seguro-desemprego para os trabalhadores desempregados), assim como na tentativa de reduzir o número de pessoas que procuram emprego, através dos serviços de intermediação de mão-de-obra.

### **1. Pagamento dos Benefícios: Abono Salarial e Seguro-Desemprego**

O Abono Salarial é um benefício assegurado anualmente aos empregados que percebem até dois salários mínimos mensais de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

“O Seguro-Desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido por artigo dos Direitos Sociais da Constituição Federal. Tem, por finalidade, promover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa.”<sup>14</sup>

Em sua concepção mais ampla, o Programa Seguro-Desemprego destina-se, também, a auxiliar os trabalhadores na busca de novo emprego/nova ocupação, podendo promover ações integradas de orientação, colocação/recolocação no mercado de trabalho e qualificação profissional.

O Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal foi instituído em 1991, destinado ao pagamento do benefício ao Pescador desde que este, artesanalmente, exerça suas atividades de forma individual ou em regime de economia familiar, sem efetuar contratação de terceiros. O número de parcelas é diretamente proporcional ao período do defeso da pesca (legislação específica do IBAMA), com um valor mensal fixado em 01 salário mínimo.

O CODEFAT excepcionalmente autoriza a emissão de parcelas extras do benefício seguro-desemprego a trabalhadores demitidos nas condições previstas no Art. 2º da Lei nº 7.998/90 com a redação dada pela Lei nº 8.900/94, por empregadores com domicílio no Distrito Federal e nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Vitória. Em 1999, o valor das parcelas extras é de R\$100,00.

“A Bolsa Qualificação Profissional, instituída pelo Art.2º da Lei nº 7.998/90 com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.726 de 3/11/98, será concedida, a partir de janeiro de 1999, ao trabalhador, com contrato suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo, devidamente matriculado em curso ou programa de

---

<sup>14</sup> CGSDAS/SPES/MTE. “Caracterização, funcionamento e principais resultados do Seguro-Desemprego”. Brasília, Outubro 1998.

qualificação profissional oferecido pelo empregador.” Observa “a mesma periodicidade, valores, e cálculo de número de parcelas adotados para a obtenção do benefício do seguro-desemprego, exceto quanto à dispensa sem justa causa.”<sup>15</sup>

---

15 Resolução CODEFAT nº 200/98.



### Quadro 8: Pagamento do Abono Salarial

Legislação:	Art. 239, § 3º, da Constituição Federal, e art. 9º da Lei Nº 7.998/90.		
Processamento automatizado:	Reduzida margem de erro na apropriação de dados Ausência de requerimentos Pagamento aos participantes, diretamente, em folha de salário Pagamento via automação bancária		
Crítérios:	Trabalhadores que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base Trabalhadores que estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no PIS/PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.		
Exercício Financeiro:	1º julho de cada ano a 30 de junho do ano subsequente.		
Valor do benefício:	01 Salário Mínimo/Ano		
Processamento:	A relação dos participantes do Abono Salarial é gerada a partir da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.		
Exercício Fiscal 1999 (período 89-99 <sup>16</sup> )	Participantes Abono PIS/PASEP		
	Identificados	Pagos	%
	61.659.081	46.066.614	74,71
Exercício Fiscal 1999 (período Jan./Maio 1999 <sup>17</sup> )	Participantes Abono PIS/PASEP		
	Identificados	Pagos	%
	1.764.740	1.773.674	100,50
Projeção para o Exercício 1999	Participantes Abono PIS/PASEP		
	Identificados	Pagos	%
	7.000.000	4.700.00	67,14

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSDAS. Quantidades de Abonos Identificados e Pagos, e Abono Salarial Exercício Fiscal 1999. Brasília, Outubro 1999.

<sup>16</sup> Para o ano de 1999, dados parciais até 31/05/99.

<sup>17</sup> Dados parciais até 31/05/99.

### Quadro 9: Pagamento do Benefício Seguro-Desemprego

Modalidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefício Seguro-Desemprego</li> <li>• Seguro-Desemprego Pescador Artesanal</li> <li>• Parcelas Extras/Regiões Metropolitanas</li> <li>• Bolsa Qualificação</li> </ul>										
Requisitos para habilitação <sup>18</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar desempregado</li> <li>• Dispensa sem justa causa</li> <li>• Recebimento de salário nos 6 meses imediatamente anteriores à dispensa</li> <li>• Não estar em gozo de benefício previdenciário de prestação continuada, exceto pensão por morte</li> <li>• Não possuir renda própria</li> </ul>										
Quantidade de parcelas: <sup>19</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 parcelas: vínculo empregatício de 6 a 11 meses no período de referência</li> <li>• 4 parcelas: vínculo empregatício de 12 a 23 meses no período de referência</li> <li>• 5 parcelas: vínculo empregatício de no mínimo 24 meses no período de referência</li> </ul>										
Valor do benefício:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base de cálculo: três últimos salários do trabalhador</li> <li>• Máximo: em torno de 02 Salários Mínimos</li> <li>• Mínimo: 01 Salário Mínimo</li> </ul>										
Prazo para requerer o benefício:	De 07 a 120 dias subsequentes à data de dispensa.										
1918 unidades de atendimento para entrega do requerimento:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 579 unidades de atendimento do MTE</li> <li>• 763 unidades do SINE (rede conveniada)</li> <li>• 576 agências da CEF</li> </ul>										
Histórico de atendimento desde a implantação:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mais de 29 milhões de trabalhadores atendidos</li> <li>• 39.500 mil requerimentos recebidos</li> <li>• mais de 160 milhões de documentos de pagamento do benefício emitidos</li> </ul>										
Situação Jan./Ago.1999: <sup>20</sup>	<table border="1"> <tr> <td>Total de Requerentes (a)</td> <td>3.128.652</td> </tr> <tr> <td>Total de Segurados (b)</td> <td>3.102.036</td> </tr> <tr> <td>Taxa Habilitação [(a:b)x100]</td> <td>99,15%</td> </tr> <tr> <td>Valor Emitido Benefício</td> <td>R\$2.652 milhões</td> </tr> <tr> <td>Total cheques emitidos</td> <td>13,3 milhões</td> </tr> </table>	Total de Requerentes (a)	3.128.652	Total de Segurados (b)	3.102.036	Taxa Habilitação [(a:b)x100]	99,15%	Valor Emitido Benefício	R\$2.652 milhões	Total cheques emitidos	13,3 milhões
Total de Requerentes (a)	3.128.652										
Total de Segurados (b)	3.102.036										
Taxa Habilitação [(a:b)x100]	99,15%										
Valor Emitido Benefício	R\$2.652 milhões										
Total cheques emitidos	13,3 milhões										

Continua...

18 O CODEFAT pode autorizar modificações nos critérios de habilitação para grupos específicos, em caráter excepcional.

Estas excepcionalidades são expressas por meio de Resoluções.

19 Idem.

20 Os dados para o mês em curso são preliminares..

## Seguro-Desemprego - Continuação

Seguro-Desemprego (jan./ago.99)	12.389.056 DSD's emitidos, no valor de R\$2.5 bilhões
SD do Pescador Artesanal (jan./ago.99)	110.789 DSD's emitidos, no valor de R\$14.7 milhões
SD Parcelas Extras/RM's (jan./ago.99)	759.492 DSD's emitidos, no valor de R\$75.9 milhões
SD Bolsa Qualificação (jan./ago.99)	29.807 DSD's emitidos, no valor de R\$6.5 milhões

Fontes:

MTE/CODEFAT: Seminário das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.

MTE/SPPE/DES/CGEM: Informe Informe Setembro 1999.

MTE/SPPE/DES/CGSDAS. Acompanhamento do Seguro-Desemprego – Requerentes e Segurados, Ago.1999.

### Informações Adicionais

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – Ministério do Trabalho e Emprego

Departamento de Emprego e Salário

Coordenação-Geral do Seguro Desemprego e do Abono Salarial

Espanada dos Ministérios, bloco F, sala 251

70059-900 Brasília, DF

Tel.: (061) 317-6682/317-6679 e 226-3542 Fax: (061) 317-6341

e-mail: cgsdas.spes@mte.gov.br

## 2. Programas de Intermediação

O **Sistema Nacional de Emprego – SINE**, foi criado em 1975 (Decreto Nº 76.403/75), com o objetivo de atuar como um serviço público de emprego. Foi implantado em "...unidades estaduais muito distintas, sem uma estratégia comum de alcance nacional. Não se pode, portanto, falar em práticas generalizadas, antes das mudanças, introduzidas em 1993, na sistemática de repasses de recursos aos SINEs estaduais, o que envolveu um conjunto básico de ações remuneradas pelo FAT, levando à uma certa padronização do Sistema, ou, ao menos, à criação de um núcleo comum de ações, além da implantação do SINE em todas as unidades da federação."<sup>21</sup>

O Sistema compõe-se de uma rede integrada de órgãos, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, destinada à prestação de serviços ao trabalhador, com vistas a sua proteção e melhoria nas condições de acesso e permanência no mercado de trabalho. Suas ações, financiadas pelo FAT através de convênio, são objeto de plano de trabalho elaborado nas coordenações estaduais, a partir de critérios estabelecidos pelo CODEFAT, e incluem: habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, promoção e acompanhamento de projetos de geração de emprego e renda, além de geração de informações sobre o mercado de trabalho.

21 Ivan Gonçalves Ribeiro Guimarães. "Políticas públicas e o emprego: tendências internacionais e experiências brasileiras", in Trabalho: Textos Básicos. Unicamp – Instituto de Economia, Campinas 1998

Inicialmente restritos às agências públicas do SINE, implantadas em conjunto com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou equivalentes, os serviços de intermediação de mão-de-obra são também agora executados por organizações sindicais e instituições representantes da classe empresarial, com recursos repassados pelo FAT, por meio de convênios específicos.

As atividades de intermediação de mão-de-obra têm, por finalidade, o atendimento ao trabalhador desocupado, visando a sua inserção e recolocação no mercado de trabalho, orientando-o na sua busca por emprego e na sua necessidade de qualificação/requalificação. Realiza-se o cadastro do trabalhador e cruza-se seu perfil profissional com o perfil demandado pelas empresas. Quando o trabalhador não possui o perfil profissional demandado, ele é encaminhado ao programa de qualificação.

A clientela dos serviços de intermediação compõe-se, prioritariamente, dos beneficiários do seguro-desemprego - encaminhados às agências pelos organismos operadores do seguro -, dos desocupados que procuram as agências em busca de inserção no mercado de trabalho e dos egressos do programa de qualificação.

A intermediação demanda estreita articulação com as empresas: para captar as vagas oferecidas e o perfil profissional exigido para seu preenchimento, para flexibilizar alguns requisitos incluídos no perfil e para obter “feedback” da empresa sobre o encaminhamento realizado.

A experiência tem mostrado a relutância das empresas na disponibilização de vagas e um conseqüente inchaço dos cadastros de trabalhadores. Na tentativa de propiciar alternativas de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, foi introduzido, em alguns Estados, o serviço de intermediação do trabalhador autônomo, como os balcões de pequenos serviços (bombeiros, eletricitas, limpeza, jardineiros, etc.). Inicialmente restrito à área urbana, o Estado do Paraná inicia um serviço de intermediação para os trabalhadores rurais.

Em alguns Estados, a intermediação também presta serviço de orientação ocupacional a candidatos em busca de primeiro emprego, atendimento a portadores de necessidades especiais, orientação profissional individual e encaminhamento a atendimentos especializados (médicos, terapeutas, dentista, serviços de orientação vocacional, entre outros).

## Quadro 10: Intermediação de mão-de-obra

Objetivo:	Inserção/reinserção do trabalhador no mercado de trabalho			
Clientela:	Trabalhadores desocupados, prioritariamente, beneficiários do seguro-desemprego, egressos do programa de qualificação, candidatos a primeiro emprego.			
Principais atividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento ao trabalhador: inscrição e composição de seu perfil ocupacional</li> <li>• Captação de vagas ofertadas no mercado</li> <li>• Cruzamento do perfil do candidato x requisitos para ocupação</li> <li>• Seleção e convocação</li> <li>• Encaminhamento do trabalhador para a empresa, quando seu perfil atende a demanda, ou</li> <li>• Encaminhamento do trabalhador aos programas de qualificação/requalificação profissional</li> <li>• Follow-up junto à empresa</li> <li>• Registro da colocação</li> <li>• Orientação ocupacional</li> <li>• Atendimento diferenciado a trabalhadores portadores de necessidades especiais</li> </ul>			
Resultados jan.jul.99	Inscritos	Vagas	Encaminhamentos	Colocados
Norte	94.500	19.655	31.555	14.242
Nordeste	286.787	59.937	101.918	35.687
Centro-Oeste	112.147	32.976	58.046	15.967
Sudeste <sup>22</sup>	979.458	274.218	386.480	74.446
Sul	683.751	169.969	297.069	93.120
Brasil	2.156.643	556.755	875.068	235.462

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM. Informe Setembro 1999.

### Informações adicionais:

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – Ministério do Trabalho  
 Departamento de Emprego e Salário  
 Coordenação Geral de Emprego – CGEMMTE  
 Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Sala 242  
 70059-900 Brasília, DF  
 Tel.: (061) 317-6682/317-6679 e 226-3542 Fax: (061) 317-6341  
 E-mail: [cgem@mte.gov.br](mailto:cgem@mte.gov.br)

<sup>22</sup> Inclui Convênios Força Sindical/SP e SDS/RJ.

### **3. Informações sobre o mercado de trabalho**

Informações sobre as vocações e oportunidades das economias regionais e locais e dados sobre os trabalhadores que compõem a força de trabalho são necessárias para a implementação da Política Pública de Trabalho e Renda. Estas informações demandam identificação dos setores econômicos predominantes, volume de produção, potencial de crescimento, assim como o conhecimento do perfil da força de trabalho disponível para o seu desenvolvimento.

O termo de referência "Planfor: PEQs e Parcerias - Diretrizes de planejamento 1999/2002 e proposta de alocação de recursos - 1999"<sup>23</sup> apresenta, no anexo 2, roteiros para levantamento de demanda do mercado e da PEA, que podem, ademais, servir para orientação de foco para outras ações da Política Pública de Trabalho e Renda, especialmente, intermediação e implementação dos programas de geração de emprego e renda:

#### **Quadro 11: Demanda do Mercado de Trabalho**

- Resposta sucinta e objetiva às questões "onde, em que tipo de atividades e ocupações o Estado vai/pode gerar trabalho e renda nos próximos 4 anos"?
- Caracteriza e quantifica, para o Estado - com dados e fatos objetivos e sucintos - setores, atividades, ocupações, em
  - Expansão;
  - Reestruturação/modernização;
  - Estagnação/retração.
- Fontes de informações
  - Representantes de governo, empresários e trabalhadores em Comissões de Emprego (Estadual e Municipais)
  - Secretarias de Planejamento, Fazenda, Indústria e Comércio, Tecnologia, entre outras.
  - Universidades, institutos de pesquisa.
  - Associações empresariais setoriais
  - Sindicatos de trabalhadores
  - Bancos/órgãos de desenvolvimento regional (BB, BNB, BNDES, SUDAM, SUDENE, etc.)
  - Estudos realizados pelo PEQ 96/98

## Quadro 12: Demanda da PEA

- Resposta sucinta e objetiva às questões "quem necessita de qualificação para aproveitar as oportunidades de trabalho/renda indicadas"?
- Caracteriza e quantifica a PEA do Estado segundo variáveis relevantes para o PLANFOR:
  - Sexo, idade, raça/cor,
  - Escolaridade,
  - Posição na ocupação/situação no mercado,
  - Localização (áreas metropolitanas, municípios Comunidade Solidária),
  - Atividade urbana/rural etc.
- Caracteriza e quantifica, no conjunto da PEA, clientela prioritária para o PEQ, levando em conta:
  - Deliberações do CODEFAT sobre PLANFOR (prioridades de atendimento/acesso);
  - Compromissos firmados em protocolos.
- Fontes de informações
  - As mesmas indicadas no item 1
  - Cadastros municipais
  - PNAD, CAGED, RAIS
  - Cadastro seguro desemprego/intermediação
  - Perfis de clientela PEQ 96/98.

Dentre as fontes de informações citadas acima, destacam-se aquelas baseadas em registros administrativos e as baseadas em pesquisas domiciliares. Instituições de natureza diversa mantêm, também, sistemas de informação sobre o desempenho econômico setorial, estatísticas sindicais, educação básica e profissional, etc.

**Registros Administrativos** são cadastros, preenchidos pelas empresas, com informações sobre o empreendimento e os empregados. Descrevem o segmento formal do mercado de trabalho (trabalhadores com carteira assinada e funcionários do setor público, pessoal contratado para prestação de serviços e empregadores), desagregados em nível municipal. Têm, como principal limitação, a ocorrência de preenchimento incompleto/incorreto dos formulários pelas empresas.



### **Quadro 13: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS:**

- Abriga informações sobre o mercado de trabalho formal:
  - Informações anuais referentes ao estoque e à movimentação de mão-de-obra empregada no setor formal da economia (celetista e estatutário)
  - Abrange municípios, com desagregações setoriais e ocupacionais
  - Inclui variáveis sexo, faixa etária, rendimentos em salários mínimos, grau de instrução, grupo ocupacional e tempo de serviço
- Cobertura de cerca de 90% do mercado formal brasileiro
- Tem, por objetivo, identificar o trabalhador com direito ao abono salarial do PIS/PASEP
- Informações recebem tratamento estatístico

Estão disponíveis em forma de CD-ROM ou *on-line* .

### **Quadro 14: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED**

- Fonte de informações criado para:
  - Acompanhar e fiscalizar o processo de admissão e dispensa de trabalhadores
  - Estabelecer medidas contra o desemprego
  - Permitir assistência aos desempregados
  - Subsidiar estudos e análises do mercado de trabalho, programas e projetos de iniciativa pública e privada
- Abrangência nacional, com desagregações em nível geográfico, setorial e ocupacional.
- Inclui as variáveis: sexo, faixa etária, escolaridade, salário
- Módulo I: extraído do anverso do formulário, refere-se ao estabelecimento, permitindo calcular:
  - o índice mensal de emprego: relação percentual entre o total de empregados, no último dia do mês de referência, e o primeiro dia do mesmo mês
  - a taxa de rotatividade mensal: dada pela relação percentual entre o menor movimento (de admissão ou demissão) havido, durante o mês, e o número total de empregados, no primeiro dia do mês de referência
  - a flutuação mensal de emprego: número absoluto de admissões e demissões, ocorridas durante o mês de referência
- Módulo II: proveniente do verso de formulário, informa os atributos de cada empregado, abrangendo dados do mês de referência e apresentando estatísticas sobre os salários de admissão
- Informações recebem tratamento estatístico e estão disponíveis sob a forma de CD-ROM ou *on-line*.

Fonte: MTE/SPE/DES/CGETIP.

#### **Acesso às informações:**

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - Ministério do Trabalho e Emprego  
Departamento de Emprego e Salário  
Coordenação Geral de Estatísticas do trabalho e Identificação Profissional - CGETIP  
Esplanada dos Ministérios, Bloco F - Sala 545  
Tel.: (061) 226-4075  
Fax: (061) 225-1202  
E-mail: cgetip.spes@mte.gov.br

**Pesquisas Domiciliares:** questionários respondidos pelas pessoas em seus domicílios. Descrevem características pessoais, condições de vida e inserção produtiva dos indivíduos. Abrangem toda a força de trabalho, incluindo os trabalhadores do mercado de trabalho informal.

#### **Quadro 15: Programa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD**

- Realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
- Pesquisa anual de abrangência nacional
- Estruturada por áreas: trabalho, saúde, demografia, habitação, educação, entre outras.
- Os dados populacionais caracterizam a População em Idade Ativa – PIA: pessoas com mais de 10 anos de idade, segundo a condição de atividade (ocupados - empregados, trabalhadores sem emprego formal, os que trabalham por conta própria, desempregados e inativos)
- Permite a mensuração da População Economicamente Ativa - PEA, que engloba os ocupados e os desempregados.
- Os dados são disponíveis para o total das unidades da federação e para as regiões metropolitanas (não são disponíveis por municípios)
- Variáveis levantadas: dados populacionais gerais (sexo, idade, cor e situação do domicílio), nível de instrução, trabalho, famílias, domicílios, rendimento mensal e migração.
- Resultados publicados para as unidades da federação e regiões geográficas
- Dados brutos podem ser adquiridos em CD-ROM

#### **Quadro 16: Pesquisa Mensal de Emprego – PME**

- Realizada pelo IBGE, em domicílios representativos de seis regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo).
- Periodicidade mensal
- A análise mensal dos resultados contempla:
  - População total e PEA
  - População desocupada total (com e sem experiência anterior de trabalho)
  - População ocupada por setor de atividade econômica e posição na ocupação
  - Valores dos rendimentos médios e rendimento médio em salários mínimos do trabalho principal
- Taxa de desemprego aberto.

Fonte: Comissão Estadual de Emprego do Estado de São Paulo – CETE-SP. Como Conhecer o Mercado de Trabalho em seu Município: Fonte de Dados: Emprego e Desemprego – Guia de Referências.

#### **Informações adicionais:**

IBGE – Rio de Janeiro

Tel.: (021) 260-0239 413-1122

Internet: <http://www.ibge.org.br>

## **Quadro 17: Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED**

- Metodologia desenvolvida pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE e Fundação SEADE
- Periodicidade mensal
- Abrange domicílios de seis regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo)
- Fornece informações sobre a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho (ocupados, desempregados e inativos, caracterizados segundo atributos pessoais – sexo, idade, nível de instrução, posição no domicílio) e informações específicas sobre:
  - Ocupados: setor e ramo de atividade, posição na ocupação, rendimentos médios do trabalho.
  - Desempregados: setor de atividade econômica e ocupação no último emprego, tempo de procura por trabalho e duração do desemprego, formas de sobrevivência.

Fonte: Comissão Estadual de Emprego do Estado de São Paulo – CETE-SP. Como Conhecer o Mercado de Trabalho em seu Município: Fonte de Dados: Emprego e Desemprego – Guia de Referências.

### **Informações sobre os Programas**

Os resultados da execução e da gestão dos diversos programas são essenciais para o controle social dos recursos e para garantir o redirecionamento necessário à concretização dos objetivos da Política Pública de Trabalho e Renda. A utilização destas informações, como ferramentas do planejamento estratégico e tático, extrapola a fronteira das atividades operacionais convencionais. Cada informação assume alta relevância, tendo em vista o alcance das metas físicas e de produtividade, o suporte à supervisão e à gestão do Sistema Público de Trabalho e Renda.

A execução descentralizada - para unidades da federação, agentes financeiros diversos e outras instituições governamentais ou não governamentais - remete à necessidade de automatização das operações, de geração de informações resultantes do acompanhamento e supervisão, bem como de resultados das avaliações dos programas. Em conjunto, as informações operacionais e de gestão permitirão correções de foco ou, mesmo, a reformulação das políticas.

Recursos do FAT vêm sendo alocados para o desenvolvimento e implementação de diversos sistemas informatizados, com vistas à operacionalização e gestão das ações executadas. O Ministério do Trabalho e Emprego está desenvolvendo esforços, no sentido de adotar um sistema integrado, para utilização por todas as organizações e instituições conveniadas, o que permitirá:

- consolidação de dados,
- geração de informações gerenciais,
- utilização racional de recursos e redução de custos,

- integração e agilidade na geração de informações gerenciais.

Os sistemas de informação de programas fornecem dados específicos de gestão e de caracterização de clientela, tais como:

- informações do Programa Seguro-Desemprego, por unidade da federação, sobre sexo, escolaridade, faixa etária, faixa salarial dos beneficiários, número de beneficiários por mês, valor médio de parcelas pagas, entre outras<sup>24</sup>;
- informações da intermediação, por unidade da federação, sobre número e características pessoais e ocupacionais dos trabalhadores inscritos, número e perfil ocupacional das vagas captadas, número de encaminhamentos, número de trabalhadores colocados, entre outras;
- informações, por município e unidade da federação, sobre a execução dos programas de investimento e de geração de emprego e renda, tais como: número e volume de operações contratadas e desembolsadas, valor total e médio dos contratos, por programa e agente financeiro;
- informações, por município e unidade da federação, sobre a execução do PLANFOR como: número e perfil sócio-econômico de treinandos referenciados à PEA, carga horária por habilidade (geral, específica e de gestão) por clientela, entidades executoras (dados gerais, fonte de recursos, abrangência geográfica e econômica de atuação, clientela atingida), recursos investidos, entre outras.

Estas informações são consolidadas e divulgadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de boletins e publicações específicas relativas aos programas.

## O Papel das Comissões Estaduais de Trabalho

A construção da Política Pública de Trabalho e Renda assenta-se, primordialmente, sobre os **colegiados tripartites e paritários**, nos níveis federal, estadual e municipal. Pautada nos princípios de **democratização** e fundamentada na **transparência** das ações, demanda **participação** do setor produtivo e da sociedade civil, na busca negociada de **consenso** para as decisões, na **descentralização** e na **integração** das ações.

Os Conselhos/Comissões Estaduais de Trabalho/Emprego - CETs/CEEs têm papel estratégico na construção e na gestão da Política Pública de Trabalho e Renda, no país. Esse papel está descrito detalhadamente no art. 5º da Resolução CODEFAT Nº 80/95 e inclui, agrupadas<sup>25</sup>, as atribuições e competências de:

---

24 O SAEG – Sistema de Acompanhamento Estatístico e Gerencial do Seguro-Desemprego disponibiliza informações sobre o benefício por nível geográfico e por posto de atendimento, por meio dos módulos gerencial, financeiro e perfil. Acesso on-line e CD-ROM (esta ainda não contempla o módulo perfil). Solicitar junto à Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, MTE/SPPE/DES. Tel.: (061) 317-6682/6679, Fax: (061) 317-6341, E-mail: cgsdas.spes@mte.gov.br

25 Central Única dos Trabalhadores – CUT. Manual dos Conselheiros das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego. Convênio MTE/Sefor/Codefat 0011/97.

- a) Diagnóstico e análise do mercado de trabalho, com a finalidade de elaborar propostas/planos de trabalho para os programas, no âmbito dos Sistema Público de Emprego;
- b) Estabelecimento de diretrizes e prioridades que orientem as ações e adaptação das orientações nacionais;
- c) Articulação com os grupos organizados da sociedade civil, visando a sua participação nas decisões e na execução das ações (estabelecimento de parcerias); e
- d) Estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações.

Essas atribuições, na verdade, implicam a gestão participativa das políticas públicas de trabalho e renda. Não sua execução direta. Para o exercício desse papel, é fundamental a organização interna do CET/CEE e o estabelecimento de um plano de trabalho, bem como mecanismos para sua própria atuação.

A composição dos CETs/CEEs é tripartite - representação plural de segmentos expressivos da sociedade; no caso, governo, empresários e trabalhadores - e paritária - as bancadas setoriais têm o mesmo número de representantes com direito a voto. Isto significa, por um lado, a necessidade contínua de **negociação** entre os três segmentos representativos (e no interior de cada bancada, é claro), na busca de consenso para decisões. De outro lado, a necessidade de transparência, no exercício de seu papel. Isto demanda, por sua vez, não só a discussão franca e responsável das idéias e procedimentos, no seu âmbito de atuação, como a responsabilidade pela destinação e utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O papel de acompanhamento das ações e, conseqüentemente, da utilização dos recursos do FAT, no âmbito do Sistema Público de Emprego, não se restringe à questão da **eficiência**. Ou seja, ao grau de aproximação entre o previsto e o realizado. Implica, também, a avaliação da **eficácia** e da **efetividade social** das ações sob sua gestão, no Estado, em termos de benefícios de melhoria da empregabilidade dos trabalhadores - qualificação profissional e inserção ou reinserção no mercado de trabalho - e geração de oportunidades de trabalho e renda. E mais, em se tratando da gestão de recursos públicos, implica prestar contas à sociedade, sob a forma de divulgação e disseminação de informações sobre suas ações e resultados.

Os CETs/CEEs não são chamados a exercer, sozinhos, seu papel na construção das políticas públicas de trabalho e renda. Contam, em primeiro lugar, com a estreita colaboração das Secretarias Estaduais de Trabalho, signatárias dos convênios com o governo federal, e com o CODEFAT, para os recursos do FAT. Ainda, seguindo o princípio de descentralização, têm, no nível municipal, o apoio dos Conselhos/Comissões Municipais de Trabalho/Emprego (CMUTs/CMEs), cuja homologação - além do estímulo à criação - é sua responsabilidade. Principalmente, compete aos CETs/CEEs, a **articulação** e a **capacitação** dos conselhos municipais. Ademais, sua articulação com grupos organizados da sociedade civil, enquanto representantes legítimos do governo e do setor

produtivo, nas questões de trabalho e renda, garantirá o foco permanente no objetivo de melhoria das condições de vida da população brasileira.

**Tabela 6: Quantitativo das Comissões Municipais de Emprego**

Região/UF	Municípios (A)	Criadas (B)	% (B/A)	Homologadas (C)
<b>Norte</b>				
AC	22	1	4,5	1
AM	62	5	8,1	3
AP	16	10	62,5	6
PA	143	9	6,3	9
RO	52	25	48,1	9
RR	15	0	0	0
TO	139	14	10,1	14
Subtotal	446	64	14,3	42
<b>Nordeste</b>				
AL	101	6	5,9	6
BA	416	299	71,9	280
CE	184	100	54,3	35
MA	217	21	9,7	13
PB	223	48	21,5	47
PE	185	62	33,5	33
PI	222	3	1,4	3
RN	166	11	6,6	8
SE	75	24	32,0	19
Subtotal	1.789	574	32,1	444
<b>Sudeste</b>				
ES	77	49	63,6	47
MG	854	240	28,1	157
RJ	91	85	93,4	54
SP	645	303	47,0	224
Subtotal	1.667	677	40,6	482
<b>Centro-Oeste</b>				
DF	0	0	0	0
GO	242	61	25,2	61
MS	77	19	24,7	14
MT	126	57	45,2	5
Subtotal	445	137	30,8	80
<b>Sul</b>				
PR	404	368	91,1	350
RS	467	350	74,9	349
SC	293	228	77,8	210
Subtotal	1.164	946	81,3	909
<b>Brasil</b>	<b>5.514</b>	<b>2.398</b>	<b>43,5</b>	<b>1.957</b>

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGEM. Informe Setembro 1999.

## **Leituras Complementares**

Azeredo, Beatriz. Políticas Públicas de Emprego. A experiência brasileira. UNICAMP, Campinas, 1998.

Freitas Barbosa, Alexandre e Moretto, Amilton. Políticas de Emprego e Proteção Social. ABET, São Paulo, 1998, Volume 1.

Ministério do Trabalho. Política Pública de Emprego e Renda: Ações de Governo. FAT, Brasília, abril 1997.

Ministério do Trabalho. Emprego no Brasil. Diagnóstico e Políticas. Governo Federal, Brasília, março 1998.

Ministério do Trabalho. Relatório da Força-Tarefa sobre Políticas de Emprego. Diagnóstico e Recomendações. Governo Federal, Brasília, Agosto 1998.

Oliveira, Marco A. de. Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. UNICAMP, Campinas, 1998.



## Bibliografia

- Azeredo, Beatriz e Ramos, Carlos Alberto. “Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios”. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, julho/dezembro 1985.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Relatório de Atividades. Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório de Acompanhamento do PROEMPREGO.
- Castro, Delúbio Soares de Castro e Macedo, Bernardo Gouthier. “O FAT e o Sistema Público de Emprego: a Visão dos Trabalhadores”. IPEAMTE – Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise.
- Central Única dos Trabalhadores. Manual dos Conselheiros das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego.
- Chahad, José Paulo Zeetano. (1996) “Sistema Público de Emprego: um Imperativo para a modernização do mercado de trabalho brasileiro”. IPEAMTE – Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise, n.2, setembro.
- Comissão Estadual de Emprego do Estado de São Paulo. Como Conhecer o Mercado de Trabalho em seu Município: Fonte de Dados Emprego e Desemprego – Guia de Referência.
- Conselho Deliberativo do FAT. Resoluções 63, 80, 81, 114, 126, 138, 187, 194, 197, 198, 199.
- Gomes, Antônio Carlos Mendes Gomes. “Um pacto pelo trabalho”. IPEAMTE – Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise, n.2, setembro 1996.
- Guimarães, Ivan Gonçalves Ribeiro: “Avaliação Geral dos Programas de Geração de Emprego e Renda”. Texto elaborado para o Curso de Capacitação de Gestores de Políticas de Emprego e Qualificação Profissional”.
- Unicamp – Instituto de Economia, Campinas. Políticas públicas e o emprego: tendências internacionais e experiências brasileiras. Trabalho: Textos Básicos. Campinas, 1998.
- Lopes, Carmen Lúcia Evangelho. “Em direção a um Sistema Público de Emprego: com atividades articuladas, integradas e com participação social”, IPEAMTE – Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise, n.2, setembro 1996.
- Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). (1998) “Emprego no Brasil: Diagnóstico e Políticas”. Brasília, março 1998.

\_\_\_\_\_ SPES/CODEFAT. “Seminário das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.”

Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR. (MTE). “Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Avaliação Gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado.” Brasília, março de 1999..

\_\_\_\_\_ “PLANFOR: PEQs e Parcerias - Diretrizes de Planejamento 1999/2002 e proposta de alocação de recursos – 1999.” Brasília, setembro.

Secretaria de Políticas de Emprego e Salário/MTE. Coordenação-Geral de Emprego. “Informe CGEM.” Brasília, setembro 1999.

\_\_\_\_\_ Coordenação-Geral de Seguro-Desemprego e Abono Salarial. “Abono Salarial – Exercício Fiscal 1999.” Brasília, julho 1999..

\_\_\_\_\_ Coordenação-Geral de Seguro-Desemprego e Abono Salarial – CGSDAS. “Caracterização, funcionamento e principais resultados do seguro-desemprego.” Brasília, outubro 1998.

\_\_\_\_\_ Coordenação-Geral de Seguro-Desemprego e Abono Salarial – CGSDAS. “Acompanhamento do Seguro-Desemprego – Requerentes e Segurados.” Brasília, agosto 1999..

\_\_\_\_\_ Coordenação-Geral de Orçamento e Administração Financeira do FAT – CGOAF. “Patrimônio do FAT – Saldos em final de exercício”. Setembro 1999.

\_\_\_\_\_ Coordenação-Geral de Estatísticas do Trabalho e Identificação Profissional – CGETIP. “Registros Administrativos.”

## Guia de Leitura

### 1. Introdução

- 1.1. Por quê a **mobilização de parcerias** se faz necessária na construção de políticas públicas no Brasil?
- 1.2. Quais as mudanças recentemente ocorridas no mercado de trabalho brasileiro?
- 1.3. Qual a importância da **integração** entre os diversos programas do Sistema Público de Emprego?

### 2. Antecedentes

- 2.1. A Constituição Federal de 1988 e a Lei 7.998/90 têm estreita vinculação com o esforço de construção de políticas públicas no Brasil. Justifique.
- 2.2. Comente os princípios sobre os quais se assenta a construção da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR).

### 3. Fundo de Amparo ao Trabalhador - **FAT**

- 3.1. O **FAT** é a principal fonte de recursos para financiamento das PPTR no Brasil? Qual é a sua composição? Quais os programas por ele financiados? Como se dá a sua gestão?
- 3.2. Qual a importância da descentralização na gestão da PPTR? Quais são as instâncias envolvidas nesse processo?

### 4. Políticas Ativas de Trabalho e Renda

- 4.1. O que são políticas ativas de trabalho e renda?
- 4.2. Quais os seus mecanismos?
- 4.3. Quais os agentes financeiros que operam com os diversos programas de investimentos, no âmbito da PPTR?
- 4.4. Qual a principal fonte recursos de tais programas?
- 4.5. Qual o objetivo dos programas de investimento?
  - 4.5.1 Quais os subprogramas do PROEMPREGO?
  - 4.5.2 Quais os objetivos e população-alvo do PROEMPREGO?
  - 4.5.3 Quais os agentes financeiros que operam o PROEMPREGO?

4.5.4 Quais os agentes financeiros que operam o PROGER?

4.5.5 Quais os objetivos e população-alvo do PROGER?

4.5.6 Quais os subprogramas do PROGER?

4.5.7 Quem opera o Programa de Crédito Produtivo Popular?

4.5.8 Qual a sua clientela?

4.5.9 Quais as modalidades compreendidas e suas características?

4.5.10 Quem opera o FINEP Urbano?

4.5.11 Quais seus objetivos?

4.5.12 Quais os subprogramas previstos?

4.6. Quais os objetivos do PLANFOR?

4.7. Qualificação profissional gera trabalho e renda? Justifique.

4.8. Quais são os potenciais agentes de EP?

4.9. Por quê o FAT deve ser entendido como recurso catalisador?

4.10. Quais as demais ações da PPTR que devem estar articuladas com iniciativas de EP? Qual a importância de tais articulações?

4.11. Quais são as clientelas prioritárias do PLANFOR?

4.12. Quais são os segmentos socialmente vulneráveis da populações com preferência de acesso aos programas de EP?

4.13. Quais os mecanismos de implementação do PLANFOR?

4.14. Qual o papel das CETs e CMTs na gestão dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs)?

## 5. Políticas Passivas de Trabalho e Renda

5.1. O que são políticas passivas de trabalho e renda?

5.2. Quais os seus mecanismos?

5.3. As políticas passivas também devem estar articuladas com as demais ações da PPTR? Justifique.

5.4. Qual a importância da intermediação de mão-de-obra?

- 5.5. Quem pode atuar na intermediação?
  - 5.6. Quais são as clientela prioritárias da intermediação?
  - 5.7. Quais são os serviços que podem ser prestados pela intermediação?
  - 5.8. Qual a importância das informações sobre o mercado de trabalho?
  - 5.9. Quais são as principais fontes de informações?
6. Informações Sobre os Programas
- 6.1. Qual a importância do acesso aos resultados dos programas da PPTR?
  - 6.2. Quais os dados que devem ser buscados?
7. O Papel das Comissões Estaduais de Trabalho
- 7.1. Quais são as principais instâncias de poder envolvidas na construção da PPTR?
  - 7.2. Quais as principais atribuições dos CETs definidas pela Res. 80/95 do CODEFAT?
  - 7.3. Para uma atuação adequada dos CETs, quais são as condições indispensáveis?
  - 7.4. Qual o sentido da composição tripartite e paritária dos CETs?
  - 7.5. O que se pretende com o acompanhamento das ações da PPTR pelos CETs?
  - 7.6. O CET pode contar com aliado(s)? Caso afirmativo, qual (is)?
  - 7.7. Qual o papel dos CETs perante as CMTs?

## MÓDULO TEORIA POLÍTICA

### Poder, Participação e Descentralização nas Políticas Públicas

Aurtor: Daniel Jorge Cano<sup>1</sup>  
Tradução: Cid Garcia

#### O Colégio: Poder, Representação e Renovação.

As CETs e CMTs correspondem, no âmbito da política pública de trabalho e renda, à manifestação concreta do mandato descentralizador e participativo emanado dos preceitos constitucionais de 1988.

#### *UMA NOVA CONSTITUIÇÃO PARA NOVAS TRILHAS: BRASIL 1988*

- Redefinição das relações entre poderes (federal, estadual, municipal);
- Descentralização;
- Participação: novos espaços institucionais, multipartismo e paridade;
- Conselhos e Fundos setoriais (CODEFAT e FAT).

#### *O CONTEXTO DAS MUDANÇAS*

- Processos de modernização: redução da regulação estatal, aumento das formas descentralizadas de coordenação, globalização;
- Processos de democratização: eleição livre e regular das autoridades, adoção de decisões por vias legais, participação restringida

#### *CONTRAPOSIÇÃO DE PRINCÍPIOS?*

- Modernização como equilíbrio não intencional surgido do livre intercâmbio entre indivíduos (lógica mercantil);
- Democratização como ordem deliberada, emergente da autoderminação coletiva (lógica política).

---

<sup>1</sup> Professor em Ciências da Educação pela Universidade de Buenos Aires, Argentina. Mestre em História pela Universidade de Leipzig, Alemanha. Doutor em Sociologia pela Universidade de Erlangen-Nürnberg, Alemanha. Diretor, desde 1996, do Curso de Atualização e Aperfeiçoamento em Políticas e Gestão Universitária, das Universidades Nacionais do Litoral, Entre Ríos e Rosario, Argentina. Consultor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

## *DUAS VERTENTES PARA A DESCENTRALIZAÇÃO*

- Participacionista:
  - privilegia a dimensão política da democratização, e valoriza os novos espaços de participação social com poder deliberativo;
- Eficientista:
  - privilegia a dimensão da racionalidade econômica, e valoriza a maior eficiência no uso dos recursos, a contenção do gasto, a delegação de responsabilidades financeiras.

## *DESCENTRALIZAÇÃO COMPLEXA: OBSTÁCULOS PARA A GESTÃO LOCAL*

- Cultura centralizadora da máquina governamental;
- Tradição de segmentação das políticas e das demandas sociais;
- Antinomia entre políticas econômicas e políticas sociais;
- Dicotomia entre estatal e privado;
- Não diferenciação entre Estado provedor e Estado produtor de bens e serviços.

## *INSTITUCIONALIDADE DAS CETs*

- Colegialidade: poder integrado, representação e rotação;
- Tripartismo;
- Paridade;
- Polifonia como cânon: consensos e destaques.

Concebidas enquanto órgãos colegiados, o exercício do **poder** em seu interior, deve aplicar o máximo possível os princípios da colegialidade. Assim, sua presidência, exercida no sistema de rotatividade (rodízio) entre as “bancadas”, não pode significar outra coisa senão o destaque temporário de um de seus membros, como *primus inter pares* (primeiro entre iguais). Em outras palavras, nos órgãos colegiados, no contexto democrático, não deve haver concentração permanente de poder em qualquer indivíduo, mas a rotatividade regular do exercício de cargo eletivo, consagrada por seus próprios pares.

O conceito de colegialidade alude a um **poder integrado**, distinto (e historicamente anterior) do princípio da divisão em três poderes (executivo, legislativo e judiciário). Por conseguinte, cada CET ou CMT enquanto colégio assume alternada e simultaneamente funções e tarefas de deliberação, execução e controle, e cumprimento de normas e planos. Toda imposição mecânica do tripartismo de poderes a um colégio pode induzir a erros processuais e favorecer deformações autoritárias ou burocráticas.

No caso dos CETs e CMTs, o colégio está integrado pela **representação** tripartite e paritária de três segmentos: os trabalhadores, os empresários e o governo.

Trata-se de representação (enquanto ação de *tornar renovadamente presente*, de evocar, de dar a conhecer e fazer valer posições, interesses, demandas), porém uma representação colegiada.

Ela implica via de mão dupla, verificada pela experiência já acumulada pelo CODEFAT e por alguns CETs e CMTs: por um lado, os representantes das bancadas tornam presente nas deliberações as preocupações de seus representados; por outro lado contudo, a dinâmica de árdua deliberação e complexa formação de consensos leva os membros de CETs e CMTs a atuarem como representantes das propostas do órgão colegiado no seio de suas bancadas de origem (até mesmo junto a outras instâncias de governo e organizações do movimentos da sociedade civil).

Também é típico de uma *cultura democrática da colegialidade* o princípio da rotatividade ou renovação permanente e da não-especialização no papel de representantes. Em outras palavras, os membros das CETs e CMTs são convocados a transitar de suas funções específicas até o exercício do governo colegiado, para logo voltar a suas funções específicas.

A alta rotatividade é desejável, em primeiro lugar, do ponto de vista da participação democrática e da formação de cidadania (quanto mais pessoas passarem pelo exercício de representação colegiada, mais capital social será acumulado em matéria de manejo democrático da coisa pública).

No entanto, também é muito desejável, do ponto de vista substantivo: a rotatividade implica a possibilidade de vínculo permanente com o entorno de origem da representação, de “oxigenação”, de conhecimento das mudanças (na vida produtiva, no mercado de trabalho, no desemprego etc.) registrados a partir da eleição do representante anterior.

Por sua vez, o retorno do ex-representante ao segmento de origem enriquece e difunde nesse segmento o aprendido, ou seja, fortalece tanto a Política Pública de Trabalho e Renda como a dinâmica da organização ou do movimento.

### **Tripartismo e Paridade: o Difícil Exercício da Democracia Real**

Cooptação, concentração do poder em um indivíduo ou grupo e manipulação são alguns dos riscos possíveis quando se perverte a dinâmica da participação nas CETs e CMTs. O fato de existirem três partes (ou bancadas) com igual representação, não necessariamente significa que esteja vigente o tripartismo.

A igualdade numérica requer complementação mediante equiparação das condições de acesso de todos os indivíduos e bancadas a informação, deliberação, execução e controle, no exercício das atribuições das CETs e CMTs estabelecidas pela norma vigente.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> As competências dos CETs e CMTs estão definidas em diversas Resoluções do CODEFAT, como 63/94, 80/95, 114/96 e 138/97.



Por outro lado, a posição respeitosa das identidades e idiosincrasias dos demais, assumida em cada bancada, elimina temores de eventuais cooptação e instrumentalização, permite a afirmação de cada segmento e ajuda a identificar e fortalecer, ao fim e ao cabo, os espaços coletivos (colegiados, consensuais), ou seja, possibilita a vigência e o reforço do tripartismo.

### **Deliberação: Conhecer, Falar, Formar Consenso, Registrar, Transferir.**

Deliberar é falar, partilhar, *inter-cambiar* idéias, argumentos, opiniões. É desenvolver a capacidade de *des-centramento* temporário (entendido como despojamento temporário de nossos “*centrismos*”: *etno-centrismo*, *ego-centrismo*, *crono-centrismo*, *espaço-centrismo* etc.) e a competência necessária para ressituação a partir do lugar, do espaço, do tempo, dos valores, dos conhecimentos, dos interesses, da racionalidade etc. do outro.

Formar consenso em órgãos colegiados supõe que o único cânone possível seja a *polifonia*. Isto é: o “dogma” da deliberação colegiada consiste no fato que devam apresentar-se ou incluir-se sempre todas as posições, que devam ser buscados *denominadores mínimos comuns* para tomar decisões, e que devam ser registrados os dissensos. Os dissensos são importantes tanto para reafirmar constantemente seu direito à existência, como demonstrar a complexidade do processo de obtenção do consenso, bem como para favorecer a adoção de futuros caminhos alternativos, ou seja, de novos consensos baseados nos atuais dissensos.

No entanto, o consenso (partilhar um sentido) dos CETs e CMTs não se pode limitar aos aspectos conceituais, aos acordos terminológicos ou genéricos. Deve converter-se em *consenso operante*, propositivo e dispositivo, no qual as informações, as análises, os debates etc. desemboquem em planos e ações em relação ao mercado de trabalho e políticas de formação profissional. Ele supõe o desenvolvimento da capacidade de cumprir alguns requisitos.

### **Princípios Político-pedagógicos:**

#### ***Qualificadores e qualificandos: as armadilhas de uma visão dicotômica***

Um dos riscos inerentes a qualquer processo de qualificação consiste em promover a radical oposição, tanto conceitual como operacional, entre dois eventuais grupos de atores:

- aquele que vai ser qualificado;
- o que vai qualificar.

A opção por essa dicotomia pode manifestar-se explícita ou veladamente, operar deliberada ou inconscientemente, impor-se por erro, omissão ou de propósito.

Há mais de 30 anos, Paulo Freire chamou atenção para os aspectos negativos dessa visão dicotômica nos ensaios que se referem à *extensão*<sup>3</sup>, termo que opõe à relação dialógica-comunicacional. Apesar disso, até hoje perduram idéias e práticas próprias de uma (des) qualificação baseada na definição esquemática dos papéis e dos lugares desde os quais falam qualificadores e qualificandos. Dessa maneira, por exemplo, haveria um “lugar do saber”, ocupado pelos primeiros, e um “lugar do não-saber”, onde se situam os últimos.

Essa não é, porém, a única dimensão da armadilha dicotômica. Na prática, ela costuma se acumular e justapor a outras oposições e nelas se reforçar até configurar alguma semelhança a dois “mundos” diferenciados, cujos traços principais, muito sinteticamente, integram o quadro abaixo.

“O mundo dos Qualificadores”	“O mundo dos Qualificados”
Sede do saber	Sede do não-saber
Lugar da teoria	Lugar da prática
Academia desinteressada	Política interessada
Inovações	Rotinas
“Experts” ou especialistas	Leigos
Técnicos	Políticos
Predomínio do oferecer	Predomínio do receber
Lugar do conceber	Lugar do aplicar
Falantes	Ouvintes
Escritores	Leitores

Os habitantes do “primeiro mundo” intervêm coincidindo cronologicamente com aqueles do “segundo mundo” durante os processos de qualificação ou de formação. Porém, enquanto uns exercitam uma participação na qual ensinam, propõem, indicam, tomam a iniciativa, os outros, em última instância, vêem limitada sua participação ao direito de aprender e de fazer perguntas. Confrontam-se assim uma participação *propositiva* com uma participação que, no melhor dos casos, têm um caráter inquisitivo. Esta última pode certamente incluir, uma dose de agressão, de *inquisição* no sentido da carga negativa mais forte atribuída a esta palavra, já que as pessoas tratadas como ignorantes, finalmente costumam ressentir-se deste tratamento.

<sup>3</sup> Ver: FREIRE, Paulo, Extensão o Comunicação? – La concientización en el medio rural, Siglo XXI Editores, México 1973.

No caso das Comissões Estaduais de Trabalho (CETs) e das Comissões Municipais de Trabalho (CMTs), a tentação dicotômica – latente em quase todos nós -, reforça-se por alguns traços aparentes, de suas tarefas e competências. Dessa forma, seus membros parecem mais necessitados de conselhos e ensinamentos porque:

- devem enfrentar tarefas novas, inéditas e complexas<sup>4</sup>;
- são compostos por pessoas que, aparentemente, não têm experiência com o objeto, nem com as estruturas, nem com o funcionamento desse tipo de instâncias;
- seus membros percorreram, necessariamente, histórias distintas e são portadores de diferentes representações, cujo funcionamento, supostamente, requer homogeneização exógena.

Essas concepções dicotômicas, além de eticamente questionáveis pela desvalorização implícita pelo “outro”, são ineficazes e contraproducentes. Na realidade, as coisas são muito mais complexas e não se dão dessa maneira. Não existem como tais as divisões radicais, claras e distintas. Ninguém se situa, exclusivamente, no *lugar do saber* ou no *lugar do não-saber*.

Partindo desses pontos equivocados, as dicotomias armam ciladas, provocando desperdício de energias e recursos, deixando de aproveitar as potencialidades derivadas de interação menos esquemática dos que organizam e dos que “sofrem” a qualificação. Novamente recordando Freire, poder-se-ia pensar em abandonar o beco sem saída das dicotomias mediante o reconhecimento da *dualidade, alternância e complementaridade*: em nossa experiência de trabalho com membros das CETs/CMTs haverá, seguramente, “qualificadores que são qualificados” e “qualificandos que qualificam”.

Nesse sentido, as CETs e CMTs - na condição de órgãos colegiados, de caráter permanente e deliberativo, de composição tripartite e paritária no marco do novo ordenamento da gestão federativa que emerge da Constituição de 1988 - são espaços com múltiplos atores e lugares de presença, acumulação e renovação de *saberes* e de *não-saberes* (questões em aberto, dúvidas, incertezas, das quais somos cientes). Os qualificadores externos, interlocutores das Comissões por parte da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil, podem e devem contribuir, mediante alguns (poucos) saberes e algumas (muitas) perguntas, para potencializar o emergir da criatividade dos órgãos colegiados locais que atendem a diferentes aspectos da Política Pública de Trabalho e Renda.

---

<sup>4</sup> As competências das CETs/CEEs incluem, entre outras, as seguintes: analisar o mercado de trabalho local e o perfil da mão-de-obra disponível, definir o repertório dos principais problemas do estado e do município na área do trabalho, identificar tendências dos mercados de trabalho –formal e informal-, identificar alternativas para capacitação e absorção da mão-de-obra desempregada, estabelecer diretrizes e prioridades de ação.

## ***Meios de inovação e contribuição de CETs e CMTs***

Precisamente por assumir tarefas de um tipo novo e por enfrentar desafios inéditos em matéria de deliberação e gestão, no âmbito estadual e municipal, para a PPTR, as CETs são fonte potencial extremamente rica para a inovação e matéria de gestão da coisa pública (*res publica*) e podem desempenhar papel relevante na refundação republicana<sup>5</sup>.

Esses órgãos, em seu conjunto, e cada um de seus membros em particular, sofrem as tensões derivadas da defasagem entre as rotinas disponíveis ou pre-existentes (individuais, setoriais, burocrático-governamentais etc.) e as novas demandas à gestão descentralizada e colegiada da Política Pública. Com efeito, os conselheiros têm que lidar com um conjunto de novidades, pelo menos em sua aplicação, nas experiências locais e estaduais:

- **novos objetos** (educação profissional em transformação, baseada em novo paradigma; integração de sistema educativo e sistema de trabalho e renda),
- **novas estruturas de gestão local ou estadual** (por exemplo, colegiados deliberativos caracterizados pelo tripartismo e pela paridade),
- **novos processos de funcionamento** (por exemplo, marcados pela forte necessidade de consensos baseados em informações e deliberações partilhadas).

Esses ambientes contam com capacidade potencial de inovação, derivada das urgências concretas e da carência de respostas rotineiras. Neles, na qualidade de interlocutores externos nos processos de qualificação de membros das CETs, podemos apoiar os corpos colegiados, primeiramente facilitando e/ou ampliando o *conhecimento* de:

- normas vigentes;
- descrição das políticas públicas a serem gerenciadas;
- informações operacionais;
- metodologias<sup>6</sup>;

<sup>5</sup> Entendida como a busca e execução de um novo projeto societário, caracterizado, entre outras coisas, pela democratização das relações entre Estado e Sociedade, superação da pobreza e da injustiça distributiva extrema, compatibilização do desenvolvimento econômico e social, e otimização da aplicação dos recursos públicos. Ver COHN, Amélia, “Os desafios da sociedade civil na virada do século”, *in*: A projeção do Brasil face ao século XXI – Anais do IV Simpósio Brasil-Alemanha, Série Debates, Ano 1998, N. 16, Konrad Adenauer Stiftung, São Paulo, 1998, p. 101-118.

<sup>6</sup> No caso das metodologias (e também das teorias e conceitos) mais do que receitas únicas, trata-se de oferecer conjuntos, inventários, leques de possibilidades técnicas. É como abrir um bazar ou mercado, no sentido social da palavra, no qual, de modo tumultuado e polifônico, se apresentem propostas que,

- conceitos e teorias.

Em segundo lugar, podemos também contribuir para a construção de *inovações conceituais*, potencialmente acessíveis, em virtude das competências e das práticas peculiares das Comissões, na medida em que participamos conjunta e ativamente da procura de:

- novos enfoques metodológicos;
- novas sínteses de dados e conceitos;
- novas relações e visões integradoras e globais.

### ***Possíveis “picadas”: assumir e potencializar a institucionalidade das CETs e CMTs***

Para nos referirmos a estratégias, critérios e formas de promover a produção, transmissão e apropriação de saberes sobre a Política Pública de Trabalho e Renda no seio de CETs e CMTs, propomos utilizar sinteticamente o termo “picadas”. Ele nos remete à idéia de “caminho mais estreito do que a vereda, aberto geralmente pelo trânsito de pessoas a pé”, isto é, elemento definido pela passagem de seres humanos, traçado pelos mesmos e em sua medida. Supõe também um movimento pioneiro ou da abertura da “picada”, e, por conseguinte, suscita tanto o sentido de *caminho*, ou de meio para conseguir algo, como de avançar por rumos invulgares no modo de operar ou pensar.

Para começar a identificar, esboçar, a transitar nestas “picadas” de qualificação sugerimos assumir como disparadores do debate os próprios traços centrais que definem a institucionalidade das CETs e CMTs, isto é,

- sua colegialidade;
- sua composição tripartite e paritária;
- seu caráter permanente e deliberativo.

Propomos a seguir os objetivos mas amplos das ações de qualificação junto às CETs e CMTs:

#### ***OBJETIVOS DA QUALIFICAÇÃO DE CETs***

- Promover o aceso colegiado na constituição de agendas, pautas e dinâmica deliberativas (controle da origem dos assuntos, formas de

---

precisamente em sua polifonia podem abrir novos horizontes e promover a desconfiança permanente de rotinas fáceis.

tratamento dos assuntos, distinção entre assuntos rotineiros e assuntos substantivos);

- Promover a capacidade colegiada de intervenção por meio de informação, deliberação, e proposição;
- Promover a gestão colegiada da documentação básica para a deliberação, a tomada de decisões e a supervisão;
- Promover a capacidade colegiada de articulação e integração de mecanismos da PPTR e de políticas públicas;
- Promover a formação de consensos, na procura de um denominador comum mínimo que inclua e registre as diferenças (vias alternativas postergadas, custo de oportunidade, entre outros aspectos);
- Promover processos de registro e transferência de informação e experiências sobre o colegiado (arquivo, memória institucional, socialização de sucessores);
- Promover o avanço permanente, conceptual e operacional, das ações colegiadas através da reflexão sobre o papel do corpo colegiado, e do desenvolvimento de debates com o conjunto da sociedade civil e com os "representados" pelo tripartismo.

## Guia de Leitura

1. O Colégio: poder, representação e renovação.
  - 1.1. A partir do conceito de colegialidade e do sentido do sistema de rodízio, reflita sobre o papel da presidência (*primus inter pares*), inclusive sobre as distorções que podem surgir no exercício do mandato.
  - 1.2. A representação colegiada, de caráter tripartite e paritário, produz movimentos (demandas) em via de mão dupla. Das representações para o colegiado e deste para as representações. O primeiro movimento poderia estar sujeito a deformações. Quais? O segundo movimento, se bem conduzido, é o caminho para a vital articulação institucional. De que maneira?
  - 1.3. Por quê a rotatividade, inerente ao colegiado, é positiva? Como evitar que a rotatividade não implique em descontinuidade?
2. Tripartismo e paridade: o difícil exercício da democracia real.
  - 2.1. Os riscos de cooptação, concentração de poder e manipulação surgem quando se perverte a dinâmica da participação. Como evitá-los? O que fazer para que o tripartismo seja efetivamente paritário?
3. Deliberação: conhecer, falar, formar consenso, registrar, transferir.
  - 3.1. Deliberar é saber ouvir e saber falar. Como conciliar interesses antagônicos em torno do consenso?
  - 3.2. A construção do consenso é um difícil exercício, mas é só o início. Como assegurar que as deliberações que surgem do consenso não sejam apenas palavras vãs?

## **Módulo Socioeconômico**

### **A Política Social No Brasil: Uma Perspectiva Comparada**

**Autor: Vilmar Evangelista Faria<sup>1</sup>**

#### **Introdução**

O tema desta exposição é a estratégia de desenvolvimento social que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tem o propósito de implementar. A apresentação será dividida em quatro partes. Em primeiro lugar as principais dimensões, os aspectos mais relevantes do desafio social brasileiro. Em segundo lugar, os princípios que orientam a estratégia de desenvolvimento social do governo federal do Brasil. Em terceiro lugar, os aspectos básicos desta estratégia de desenvolvimento social. Finalmente, alguns resultados preliminares do funcionamento dessa estratégia.

#### **Uma Complexa Estrutura de Exclusões e Desigualdades Sociais**

Começaremos pelo quadro resumido do que parecem ser os principais aspectos do problema social brasileiro, incluindo uma comparação com o conjunto da América Latina. A Tabela 1 apresenta indicadores resumidos que ajudam a mostrar as semelhanças e as diferenças entre alguns países latino-americanos.

Merecem atenção os percentuais de pessoas em situação de indigência que variam, segundo esses dados, de menos de 5% em alguns países (como seria o caso da Argentina) até mais de 25% da população em outros. Entendendo por pessoas em situação de indigência aqueles contingentes da população que tenham uma renda que não lhes permite comprar uma cesta básica de alimentação. Esta é a definição operacional de indigência.

Como se pode observar, a situação do Brasil é, deste ponto de vista, grave. Tanto pela proporção da população em situação de indigência como pelo que isto significa em quantidade de pessoas. Porque se trata de quase 20% da população, ou seja, aproximadamente 25.000.000 de pessoas.

Outro dado que também chama bastante a atenção e que mostra, sinteticamente, uma situação difícil, são os indicadores de desigualdade. Também nesse caso se podem observar as diferenças entre os países da América Latina. Aí, realmente, o

---

<sup>1</sup> Ph.D em Sociologia pela Universidade de Harvard. Atualmente é assessor especial da Presidência da República do Brasil e Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Conselho de Governo. Em 1968 foi diretor interino da FLACSO/Chile. Por duas vezes ocupou o cargo de diretor do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), instituição em que continua atuando como pesquisador. É professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Campinas e da Universidade de São Paulo. Foi Presidente do Conselho Superior da FLACSO/Regional..



Brasil tem um triste recorde, porque é, seguramente, o país de maior desigualdade da América Latina e talvez seja o mais desigual em sua categoria no mundo.

**TABELA 1: AMÉRICA LATINA: HETEROGÊNIA , POBRE E DESIGUAL<sup>2</sup>**

PAÍSES	LUGARES <sup>3</sup> INDIGENTES	DESIGUALDADE (10+/40-)*.4 <sup>4</sup>	PIB per capita 1994 (US\$ 1980)
El Salvador	25% e mais	7,6	700
Bolívia	entre 21e 25%		700
Peru	entre 21e 25%	24,5	900
Equador	entre 21e 25%		1400
Paraguai	entre 16 e 20%		1300
Brasil	entre 16 e 20%	28,9	2000
Panamá	entre 16 e 20%	24,6	1900
Colômbia	entre 16 e 20%	15,8	1600
México	entre 11 e 15%	16,4	2600
Venezuela	entre 11 e 15%	13,9	3300
Costa Rica	entre 5 e 10%	13,2	1600
Chile	entre 5 e 10%		3100
Uruguai	menos de 5%		2600
Argentina	menos de 5 %	10,0	4100

O que se quer dizer é que, apesar desses números oferecerem um panorama geral da situação no Brasil, eles escondem mais do que revelam porque, por trás desses números há uma situação de extrema complexidade no que se refere a situações de exclusão, de desigualdade, de discriminação e de vulnerabilidade. Na verdade, devido à heterogeneidade do país e dado o seu processo histórico de desenvolvimento, o que se tem é uma estrutura sumamente complexa de situações de exclusão.

Existem grupos que ao longo da história nunca conseguiram incorporar-se, de forma socialmente adequada, ao processo de desenvolvimento. Por exemplo, os camponeses empobrecidos e os trabalhadores sem terra do campo. Por outro lado existe todo o problema da discriminação racial que tem sua base em nosso passado histórico. A esse estrato de excluídos e discriminados se agregaram outros grupos que, com a industrialização substitutiva de importações, não conseguiram integrar-se de forma adequada a este regime de crescimento e aos resultados do desenvolvimento urbano-industrial. Além disso, no Brasil, o processo de industrialização protegida pelo controle do Estado foi, sem dúvida,

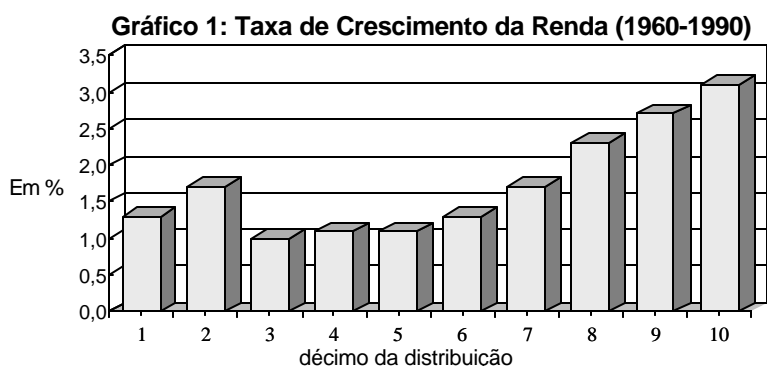
<sup>2</sup> Fonte CEPALC. Informe da Comissão Latino- Americana e do Caribe sobre o Desenvolvimento Social -1995

<sup>3</sup> Lugares cujas rendas são inferiores ao custo da cesta básica de alimentos

<sup>4</sup> Fonte: BARROS, R.P. e MENDONÇA, R. Os Determinantes da Desigualdade no Brasil. São Paulo, IPEA, 1996. Os dados se referem a 1989 e foram retirados de G. Psacharopoulos.

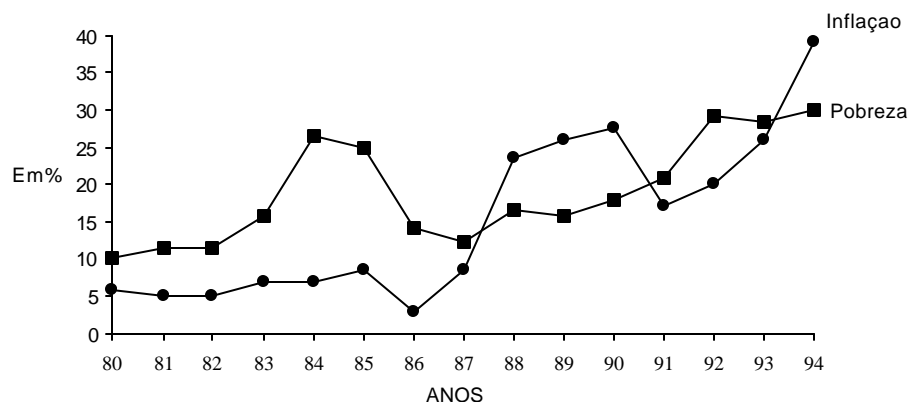
um processo que gerou níveis mais elevados de bem-estar, porém, gerou também mais desigualdade.

Os dados do Gráfico1 nos mostram como ocorreu o crescimento da renda entre 1960 e 1990 para diferentes décimos da população. Fica claro que, ao longo destes últimos 30 anos, os décimos mais ricos obtiveram um crescimento de sua renda média maior que o dos décimos mais pobres. Mais recentemente, a crise - ou melhor, o esgotamento - desse modelo de desenvolvimento baseado na industrialização substitutiva, gerou novos grupos vulneráveis como, por exemplo, alguns segmentos do funcionalismo público.



Talvez a melhor indicação desse processo seja o que ocorreu na década de oitenta. Se tomarmos o indicador mais agregado do esgotamento da industrialização substitutiva, que é a inflação, e o relacionarmos com a proporção das pessoas em situação de pobreza - Gráfico2 -, veremos que há uma relação forte entre o incremento da pobreza e a inflação.

**Gráfico2: Evolução da pobreza e da inflação : 1980 - 1994**



Um novo segmento se faz vulnerável com o profundo processo de reestruturação econômica que se dá no país, há dez ou doze anos. O surgimento recente de um novo segmento de pobres no Brasil é muito parecido com a situação da Argentina. É o fenômeno da perda do caráter estratégico de, por exemplo, alguns setores da classe trabalhadora que se desorganizam, que perdem centralização. Isso ocorre de forma muito clara na área geográfica onde se abrigou o núcleo básico da industrialização substitutiva, a área metropolitana de São Paulo.

Finalmente, para compor esse quadro bastante complexo, de exclusões e discriminações, temos também uma nova agenda de preocupações sociais que toma como base, por exemplo, a questão racial (muito importante no caso brasileiro), a questão do meio ambiente, a questão de gênero e a questão indígena, entre outras. O que devemos salientar é que, na realidade, considerar a questão social no Brasil levando em conta somente o número de pobres, é uma simplificação que serve apenas para alguns propósitos. Mas, que para efeito de formulação de políticas, esconde mais do que mostra. A política social tem, na verdade, que enfrentar uma questão muito mais ampla, difícil e complexa: desigualdades muito profundas, níveis de exclusão muito significativos, uma quantidade muito grande de pobres e grupos em situações diferentes de vulnerabilidade. Os números globais, se levarmos em conta a complexidade que ocultam, resumem a dramaticidade da situação social no Brasil.

### **Mudanças na Estrutura Demográfica**

O segundo aspecto que merece atenção (apesar de não ser um especialista, imagino que haja uma diferença significativa em relação a outros países) tem a ver com o seguinte: o país está passando por uma profunda transformação demográfica. Esta profunda transformação demográfica traz sérias implicações para as políticas sociais. Os dados da Tabela 2 mostram que a América Latina é bastante heterogênea no que se refere ao momento de transição demográfica de cada país. A posição do Brasil se caracteriza, neste contexto, por taxas comparativamente moderadas de mortalidade e de natalidade. Contudo, para efeitos de política social, o mais importante são as alterações na taxa de mortalidade (que vem baixando) e na taxa de natalidade (que vem baixando de maneira muito acelerada) e as implicações dessas mudanças para a estrutura etária da população. No Brasil, está ocorrendo um intenso processo de transformação na estrutura de idades.

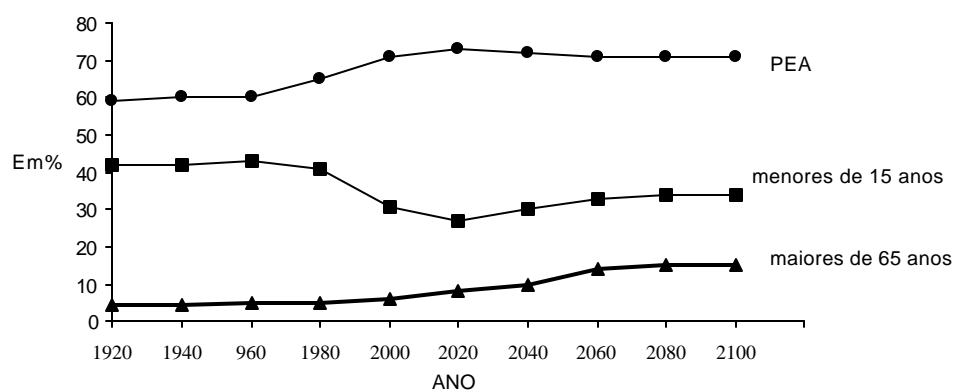
**TABELA 2: AMÉRICA LATINA E CARIBE**  
**Países segundo a Etapa de Transição Demográfica**  
**1985-1990**

NATALIDADE	MORTALIDADE		
	BAIXA	MODERADA	ALTA
ALTA		Nicaragua (3,5) Guatemala (3,2) Paraguai (2,8) El Salvador (2,6)	Bolívia (2,6) Haiti (2,3)
MODERADA	Dominicana (2,5) Costa Rica (2,5) México (2,4) Venezuela (2,3) Suriname (2,2) Panama (2,2) Colômbia (2,0) Trinidad Tobago (1,9)	Equador (2,5) Peru (2,2)  Brasil (1,9) Guiana (1,9)	
BAIXA	Jamaica (1,7) Chile (1,7) Bahamas (1,5)  Martinica (1,2) Cuba (1,1)	Guadalupe (1,3) Argentina (1,3)  Porto Rico (1,1) Uruguai (0,8) Barbados (0,7)	

Fonte: CEPAL e CELADE, Población, Equidad y e Transformación Productiva-Santiago de Chile, 1993, p.17.

Se observarmos o que se passará nos próximos quinze anos, como mostram as curvas do Gráfico 3, constatamos que o Brasil terá, não só um grande volume de população adulta, entre quatorze e sessenta e cinco anos, como também um aumento da proporção desse grupo na população. Por outro lado, já ocorre e continuará ocorrendo, uma diminuição muito significativa da população jovem, de menos de quatorze anos. Também começa a ocorrer um aumento importante na proporção da população com 65 anos e mais, tendência que vai se acelerar no futuro.

**Gráfico3:Distribuição da população por faixa etária**



Fonte: Carvalho, Wong, 1995

Todas essas mudanças representam oportunidades e desafios. A oportunidade está dada pelo fato de que, nos próximos dez ou quinze anos, teremos uma estrutura por idades considerada por aqueles que estudam os fenômenos de população como uma “idade de ouro” demográfica, posto que o país terá um grande volume de população adulta para sustentar um volume não tão grande de população “dependente”; isto é, jovens e velhos. O Brasil terá uma razão de dependência favorável nos próximos quinze anos. Isto também se confirma com dados da Tabela 3. Essa idade de ouro demográfica, no entanto, pode degradar-se muito rapidamente se não conseguirmos proporcionar trabalho, emprego e renda a essa população adulta.

**TABELA3: POPULAÇÃO TOTAL E POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA  
TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO - 1980/2020**

POPULAÇÃO	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020
População total	2,0	1,6	1,2	1,0
População em idade ativa	2,5	1,9	1,6	1,1
PEA	3,0	2,7	1,9	1,4
PEA Masculina	2,5	2,2	1,6	1,1
PEA Feminina	4,3	3,4	2,4	1,7
PEA Idades 10-24	1,4	1,9	-0,2	0,6
PEA Idades 25-45	4,2	3	2,4	1,6
PEA Idades 50 e mais	3,3	3,4	3,7	3,1

Basta observar que a população em idade ativa crescerá a taxas mais elevadas

que a população em geral; a população economicamente ativa crescerá a taxas mais elevadas que a população em idade economicamente ativa; e em razão do crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho, a população economicamente ativa feminina crescerá a taxas mais elevadas que a população economicamente ativa masculina. Além disso, quanto mais velhas as faixas de idade, mais alta é a taxa de crescimento. Para que se tenha uma idéia quantitativa do problema é suficiente mencionar que, entre o ano de 1995 e o ano de 2010, teríamos que criar cerca de 26 milhões de novos empregos.

É importante salientar que, além do problema quantitativo, há um problema qualitativo porque, se somos eficientes para melhorar a empregabilidade dos mais jovens, onde é mais fácil fazer isso, criamos grandes problemas de desemprego para a população mais velha. Ou seja, há todo um problema muito complexo de sintonia fina nas políticas de capacitação e recapacitação profissional. Por isso, ao lado da complexa estrutura de exclusões, o outro grande problema social brasileiro é o da geração de empregos.

Para que se tenha uma idéia do volume de emprego que temos de criar, considerem que significa, mais ou menos, o volume total de empregos que foram criados no Brasil entre 1960 e 1980, quando estávamos crescendo a taxas de 7 ou 8% ao ano e a relação produto-emprego era mais favorável. Portanto, com relação ao emprego, a situação será bastante complicada nos próximos tempos. A transformação demográfica se apresenta como uma oportunidade para mudanças favoráveis nas políticas sociais, porém, de outro lado, sugere fortes desafios. Nos próximos anos alterará, fundamentalmente, a estrutura de pressão sobre as políticas sociais, do ponto de vista demográfico. Com a diminuição da população mais jovem, a pressão quantitativa sobre a política social existente no Brasil (que é uma política social para a população jovem, baseada na educação e na saúde materno-infantil) será menor. A diminuição dessa população permitirá que se melhore a qualidade dos serviços. Isso é fundamental porque a qualidade, tanto da saúde quanto da educação, no Brasil, deixa muito a desejar.

Por outro lado, essas mudanças da estrutura de idades pressionarão outras duas áreas da política social, que são a saúde e a previdência social. No que diz respeito à saúde, isso é claro pois, no ano 2015, o Brasil terá a quinta ou sexta população de idade mais avançada do mundo, depois da China, Índia, Japão e Estados Unidos. Mas talvez o impacto mais complexo sobre as políticas sociais, no que diz respeito à população mais velha, tenha que ver com seu impacto sobre os sistemas de seguro social, isto é, sobre pensões e aposentadorias. Por razões diversas, históricas, que não podemos analisar aqui, construiu-se um sistema de previdência social muito complicado do ponto de vista demográfico, entre outros.

O sistema de benefícios dessa estrutura de previdência mostra o seguinte: que tanto os homens quanto as mulheres, no Brasil, têm uma expectativa de duração de seus benefícios de seguro social maior do que a que têm os países da "OCDE", já que as idades a partir das quais são concedidos os benefícios do seguro social são muito baixas face à situação demográfica futura.

Pode-se observar que a relação entre o que é arrecadado pelo seguro social e o que ele paga, já implica um déficit do sistema previdenciário. Se observarmos o crescimento desses benefícios pelo crescimento da população, veremos que a situação tende a agravar-se. A outra dimensão que precisamos ter presente, ao formular políticas sociais, está relacionada a esse conjunto de transformações demográficas. Não é, claramente, uma situação que permita considerar somente os níveis absolutos de pobreza ou a situação atual. É preciso formular também políticas para o futuro, levando em conta o que irá acontecer nos próximos quinze ou vinte anos.

### **O Atual Sistema de Proteção Social: Parte da Solução ou do Problema?**

Há um terceiro aspecto da questão social brasileira: alguém poderia indagar se o sistema de previdência social, atualmente existente no Brasil, é parte da solução ou é parte do problema. Infelizmente, no caso do Brasil (talvez em outros países não seja assim), o sistema de previdência social é mais parte do problema do que parte da solução. Vejamos, na Tabela 4, os dados que estabelecem uma comparação com outros países (estas comparações são sempre complicadas porque a forma de gasto social varia muito de país para país) ao apresentar o gasto social, per capita, como proporção do orçamento dos governos centrais.

**TABELA 4: AMÉRICA LATINA: GASTO SOCIAL PER CÁPITA EM PAÍSES SELECIONADOS (1994-1995 em US\$ de 19870)**

<b>PAÍSES</b>	<b>GASTO SOCIAL PER CÁPITA</b>	<b>GASTO SOCIAL PIB</b>	<b>GASTO SOCIAL/ GASTO PÚBLICO</b>
Uruguai	624,9	23,6	75,1
Costa Rica	388,6	20,8	44,3
Panamá	466,5	20,0	44,2
Argentina	703,8	18,3	66,0
Chile	318,3	13,4	63,3
México	247,3	13,1	71,8
Colômbia	164,2	11,6	54,0
Nicaragua	86,4	10,6	48,8
Equador	129,3	10,4	39,5
Honduras	69,6	7,6	29,1
Bolívia	49,5	6,3	32,0
El Salvador	53,7	5,3	25,0
Guatemala	32,2	3,7	36,4
Peru	20,6	2,1	15,9

Fonte: CEPAL Panorama Social da América Latina, 1996.p 95

Essa relação varia bastante na América Latina, como se pode observar. O primeiro ponto que, no caso do Brasil, impede comparações que consideram somente o gasto da União (o gasto federal), é elementar: o gasto federal representa somente um pouco mais da metade do gasto social, porque estados e municípios têm um gasto autônomo (não de transferências) muito significativo. Quanto gastava o Brasil até 1994/1995? Aproximadamente 18, 19% do PIB, incluindo o gasto estadual e o gasto municipal (o gasto federal gira em torno de 11% do PIB). Portanto, o Brasil está entre os países da América Latina que mais gasta em proporção ao PIB. É importante assinalar que esse gasto é superior à média dos países em desenvolvimento e, sobretudo, que esse gasto é superior ao que gastavam os países desenvolvidos quando estavam, com o perdão do anacronismo, no mesmo nível de desenvolvimento das forças produtivas, há 20 ou 30 anos.

Isto quer dizer que, do ponto de vista macroeconômico, não há espaço para aumentar mais esse gasto, em relação ao PIB. Além disso, esse volume inclui pensões e aposentadorias que, é preciso assinalar, têm uma inércia em seu crescimento. O que significa que o gasto em seguro social competirá fortemente com gastos em outras áreas.

Por que, com esse nível de gasto, a situação social no Brasil é tão injusta do ponto de vista de política social? A razão fundamental é que se construiu, no Brasil, um sistema de previdência social que, à semelhança de outros países, é a ampliação de um sistema de proteção social extremamente perverso: é um modelo conhecido na literatura como o modelo estatal-corporativo.

Isto significa um modelo que é extremamente centralizado no Estado por um lado, e que, por outro, foi incorporando, de maneira extremamente desigual e muito perversa, diferentes segmentos da população, sobretudo os segmentos mais poderosos. No caso brasileiro, os primeiros a conseguir bons benefícios foram os militares, os segundos foram os altos funcionários públicos, depois os funcionários de empresas estatais, os funcionários dos setores estratégicos exportadores e assim por diante. Isto resultou em um sistema de benefícios sociais extremamente desigual, grande e complexo. Portanto, o sistema de proteção social brasileiro é, ao contrário do que muita gente imagina, um sistema grande, oneroso, com pouco espaço para crescer e extremamente desigual.

O gasto em previdência social da União, para o ano de 1996, é de quase 60 bilhões de reais. Este é somente o gasto da União, que está ao redor de 12% do PIB. Isto significa que, provavelmente neste momento, o gasto deva alcançar (com o de estados e municípios) algo em torno de 20 ou 21% do PIB, o que representa um esforço de gasto significativo. Por que esse gasto é tão pouco efetivo, tão ineficaz? A razão principal é que esse gasto tem um escasso poder redistributivo. Se analisarmos na Tabela 5 para onde vão os benefícios do gasto em saúde, educação, moradia; e se compararmos Brasil e Chile - como fez um estudo do Banco Mundial - veremos que, enquanto no Chile 34% dos benefícios vão para os 20% mais pobres e somente 4% vão para os 20% mais ricos, no Brasil, 15% vão para o segmento mais pobre e 21% vão para o segmento mais rico



**TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS - UMA COMPARAÇÃO CHILE E BRASIL\***

QUINTIL	CHILE 1992	BRASIL 1990
1	36,3	15,5
2	27,2	19,9
3	20,1	22,0
4	12,4	21,7
5	4,0	20,9

\*inclui gastos em saúde, educação, habitação.  
Fonte: Banco Mundial

Quer dizer, se a distribuição da renda no Brasil é uma vergonha antes das transferências, depois das transferências a situação não é muito melhor. Esta é, talvez, a principal razão pela qual este gasto não tem um impacto significativo no melhoramento da situação social brasileira. Como vimos, por sua magnitude, temos um obstáculo de equilíbrio macroeconômico para incrementar o gasto social. O outro obstáculo é que os gastos da União são extremamente rígidos. De uma estimativa ao redor de 160 bilhões de dólares, em torno de 40 bilhões são designados para pagamento de pessoal. E pouco menos da metade desta quantidade se destina a pagar pessoal não ativo. Em seguida, 40 bilhões vão para a previdência social dos trabalhadores do setor privado. Mais ou menos outros 40 bilhões vão para transferências constitucionais a estados e municípios. E 22 bilhões vão para o serviço da dívida. Restam 18 bilhões, dos quais 10 bilhões são para o pagamento do setor privado de saúde e 8 bilhões para tudo o mais. Esta soma representaria 10% do orçamento. No Brasil representa somente 5%. Fica claro, portanto, que o sistema de proteção social no Brasil é parte do problema e não parte da solução.

Resumindo, existe no Brasil uma situação extremamente complexa e de grande dificuldade, com transformações demográficas que colocam desafios importantes para a política social, uma rigidez e uma estrutura de gastos sociais extremamente perversa do ponto de vista da igualdade. Um aspecto crucial do sistema de proteção social é que, evidentemente, a essa estrutura de benefícios estão associados fortes interesses, direitos adquiridos e, sobretudo, privilégios que são muito difíceis de eliminar. Portanto, numa situação em que, evidentemente, a política social tem de ser parte do processo de consolidação das instituições democráticas, tudo o que foi visto até aqui significa que transformar o sistema (tanto na forma quanto no modelo) é uma obra de engenharia extremamente complexa do ponto de vista político. Envolve um processo muito complexo de negociação para uma sociedade como a brasileira.

## **A Política de Desenvolvimento Social do Presidente Fernando Henrique Cardoso**

Quais são as diretrizes que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tem dado à sua equipe de políticos e técnicos para se formular e estruturar uma estratégia de desenvolvimento social?

Diríamos que existem três princípios de natureza valorativa e/ou axiológica e três princípios de natureza operacional. Do ponto de vista valorativo e/ou axiológico, os três princípios são:

Em primeiro lugar é absolutamente fundamental, para enfrentar a questão social no Brasil, ter presente a necessidade de aumentar os níveis de bem estar. Uma coisa é gastar os 20% de um PIB de cem e outra é gastar os 20% de um PIB de mil. Uma coisa são os 20% do PIB alemão, outra coisa são os 20% do PIB brasileiro. Então, é preciso aumentar o tamanho do PIB para que a mesma proporção de gasto signifique um maior volume per capita de recursos na área social.

Em segundo lugar, é preciso projetar o conjunto da política com o objetivo de diminuir a desigualdade. A política social tem de ser pensada também em termos de desigualdade, dadas as características do país. Isso pode parecer óbvio, mas não é tanto assim quando se está projetando políticas. Neste ponto temos também que enfrentar a demagogia de que seja possível pensar a política social, em termos de igualdade no ponto de chegada, com igualdades de resultados. Isso não é possível numa situação tão difícil, complexa, diversificada, como é a situação social brasileira. O que, de fato, se tem de pensar é uma política de oportunidades iguais. E, certamente, a idéia de atribuir prioridade e de assegurar igualdade de oportunidades não pode ser tomada, apenas, no sentido de que dar educação por quatro ou oito anos, seja suficiente. Não é assim. Faz-se necessário considerar os problemas de igualdade de oportunidades ao longo do ciclo vital das famílias e das pessoas. Mas temos que pensar sempre em termos de igualdade de oportunidades. E isto não é um jogo de palavras. Tem implicações concretas sobre o que se deve e o que não se deve fazer.

Por fim, em termos de princípios muito genéricos, o fato de que o gasto em questão seja o gasto na área social não significa que possa deixar de ser eficiente. A maneira de gastar deve ser eficiente do ponto de vista da destinação dos recursos. Portanto, é fácil objetivar esses três princípios, o difícil é alcançá-los concretamente, em função de diferentes programas.

Do ponto de vista operacional o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso propõe três diretrizes básicas para a construção de uma estratégia de desenvolvimento social.

O primeiro princípio é o princípio da participação, o desenho, a implementação e avaliação das políticas em geral e das políticas sociais em particular. Porém, esse princípio deve ser aplicado com cuidado. Essas formas de participação não

implicam em apropriação corporativa dos espaços públicos. Isso também é fácil de propor, mas difícil de fazer. O que significa? Significa que temos de ampliar os espaços públicos, isto é, aqueles espaços onde a presença dos interesses privados e legítimos estabelece negociações para alcançar o bem público.

O segundo é o princípio da descentralização. Num país do tamanho e da heterogeneidade do Brasil descentralizar é absolutamente necessário e, ao mesmo tempo, extremamente difícil, dada a sua heterogeneidade e a força de seu federalismo. O Brasil, efetivamente, é um país federalista, com um federalismo mais forte que o federalismo argentino, com estados e municípios muito heterogêneos e com a peculiaridade de que os municípios são entes federativos, da mesma maneira que os estados, o que introduz uma complexidade ainda maior. Mas essa descentralização também deve ser feita com muito cuidado pois, em primeiro lugar, não se pode promover uma descentralização na qual a união perca sua função estratégica. Alguns concebem os processos de descentralização de tal maneira que, neles, o poder central perde o caráter estratégico. No nosso caso isso seria um desastre pois, tratando-se do Brasil, a União tem papel fundamental, na medida em que é o poder governamental que cumpre a função mais forte do ponto de vista redistributivo, regional e social. Então, é necessário promover a descentralização mantendo o papel estratégico da União e, sobretudo, mantendo seu papel de agente de redistribuição, tanto territorial quanto social.

Finalmente, o outro princípio operacional importante está baseado na idéia que, no caso brasileiro, o Estado-Governo, por si só, é incapaz de encarregar-se da quantidade de tarefas necessárias à área da política social. Portanto, torna-se absolutamente fundamental desenvolver compromissos entre: primeiro, os diferentes níveis de governo (união, estados e municípios) e, de outro lado, entre os governos, as empresas, os sindicatos, as igrejas, as universidades e as ONGs. Em uma palavra, entre o governo e os diferentes segmentos e instituições da sociedade civil. É por meio desses acordos que se desenvolverão novas formas públicas, não necessariamente estatais, de enfrentamento dos problemas. Por exemplo, isso é o que pode acontecer em áreas como a saúde, onde existem inumeráveis espaços para prover serviços que são públicos, mas não necessariamente estatais. Foi então, baseado neste conjunto de princípios, que o Governo Fernando Henrique Cardoso propôs a estratégia de desenvolvimento social que está sendo organizado e que se articula em torno de cinco grandes eixos estruturadores.

### **Eixos Estruturadores da Política de Desenvolvimento Social**

Em primeiro lugar, o governo insiste em que se faça o possível para acabar com a separação, esquizofrênica e maniqueísta, entre a política econômica e a política social. Na medida do possível temos de procurar integrar os diferentes setores do governo com o objetivo maior de promover uma estratégia de desenvolvimento social. Isto é fácil de dizer, porém, difícil de realizar, seja por razões de incompatibilidades de curto prazo, seja por razões de organização governamental.

Não é fácil coordenar diferentes áreas de governo em uma só direção. Nesse sentido, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso procurou estabelecer políticas para coordenar as ações do governo.

O governo entende que existe um conjunto de políticas cujo objetivo é alcançar e consolidar algumas condições consideradas necessárias para o desenvolvimento social, ainda que a garantia das condições não seja suficiente para assegurar o desenvolvimento social. Não se trata de pré-condições, trata-se de condições que têm de ser garantidas simultaneamente ao desenvolvimento das políticas sociais.

No caso do Brasil essas condições necessárias são, fundamentalmente, quatro:

- A primeira é a estabilidade macroeconômica. Temos a experiência argentina mas, no caso do Brasil, a inflação havia chegado a um limite em que estava destruindo a sociedade. A inflação, por assim dizer, era mais grave do ponto de vista sociológico que do ponto de vista econômico. A sociedade havia perdido inteiramente a noção de valor, não havia medida para mais nada. E, evidentemente, em uma economia com 50% de inflação ao mês, uma economia indexada, a inflação tinha um impacto muito mais negativo sobre os mais pobres, aqueles que não podiam defender-se. Portanto, o controle da inflação e a estabilidade da moeda possuem um alcance redistributivo importante. Por outro lado, a estabilidade macroeconômica é condição para qualquer outra coisa, inclusive para levar adiante, com uma certa estabilidade, políticas sociais. Nesse sentido, o Presidente Fernando Henrique Cardoso tem dito muitas vezes que sua maneira de interpretar os resultados eleitorais é que ele foi eleito para proporcionar essa estabilidade e rumo para o país: estabilidade financeira, estabilidade governamental e administrativa. Então, a estabilidade macroeconômica é uma condição absolutamente necessária.
- A segunda condição (absolutamente necessária, no caso do Brasil, e muito difícil de conseguir) é o fortalecimento das instituições democráticas e, sobretudo, do cumprimento da lei. O Brasil é um país conhecido por sua capacidade de fazer boa legislação. Só que a lei não vale ou vale somente para alguns. O terrível da situação é que não basta fazer outra lei; existe um problema institucional muito mais delicado e muito mais complexo.
- A terceira condição, absolutamente necessária e fundamental, é fazer uma profunda reforma do Estado. O Estado brasileiro, é bom que se diga, teve um papel estratégico na industrialização protegida. Foi capaz de dar direção a um importante processo de crescimento. Mas esse modelo se esgotou e, agora, é necessário repensar o Estado do ponto de vista funcional (abandonar aquelas funções que já não são estratégicas) para que possa dedicar-se a fazer o que somente ele pode fazer. Não tem, pois, o menor sentido que o Estado arranque pedras do solo e as transporte para outro lugar; não há qualquer caráter estratégico nesse exemplo, que foi o da privatização da Vale do Rio Doce, uma empresa de extração de minerais e transportadora importante e eficiente, mas não estratégica. Trata-se de uma reforma do Estado no sentido funcional, mas,

também, no sentido de equilíbrio do déficit, que é um aspecto do problema. É necessário iniciar uma mudança administrativa do Estado porque, por razões diversas, este se deteriorou totalmente, em especial nas áreas de ação social. Os salários são ruins, os funcionários estão desmotivados. É preciso reformar as carreiras, capacitar pessoal, fortalecer equipes administrativas de maior capacidade; e isso é indispensável.

- Por último, outra condição absolutamente necessária: é imperativo que o país volte a crescer. Por duas razões fundamentais: a primeira, que já assinalamos, é a de aumentar o tamanho do PIB e, a outra, pela razão do emprego. Sem que a economia volte a crescer a taxas não inferiores a 5%, enfrentar a questão do emprego será extremamente difícil. Não há política social que possa criar 25.000.000 de empregos em quinze anos. É impossível. A única maneira é voltar a crescer a taxas relativamente elevadas.

O segundo eixo, em torno do qual se organiza a estratégia social do governo, é a realização de uma profunda reforma nos serviços básicos de responsabilidade pública. Ao dizer isso estou, ao mesmo tempo, assinalando que o governo tem compromissos com um conjunto básico de serviços de responsabilidade pública. Não necessariamente de responsabilidade estatal, mas, seguramente, de responsabilidade pública. Esses serviços estão, fundamentalmente, nas áreas de saúde, educação, previdência social, moradia, infra-estrutura urbana; na área do trabalho, desemprego, capacitação profissional; e na área de assistência social, do “welfare”, propriamente dito.

A pergunta chave é: em que sentido torna-se necessária uma profunda reforma desses setores?

- Em primeiro lugar, aumentando ou universalizando a cobertura para os casos em que é pertinente, como os casos de infra-estrutura urbana, saúde, educação e seguro social básico. No caso brasileiro, diferente de outros países da América Latina, esta tarefa é importante, ainda agora, no caso da educação. O Brasil é um país atrasado nesse aspecto.
- Em segundo lugar, é fundamental melhorar a qualidade desses serviços, tanto no sentido de uma maior capacitação gerencial como no de maior qualidade intrínseca dos serviços oferecidos.
- Em terceiro lugar, não existe muito espaço para se aumentar os gastos. Portanto, isto deve ser feito com o aumento da eficiência do gasto. A questão central é obter serviços por uma mesma unidade de gasto pois não há lugar para um aumento significativo do gasto público.
- Por último, talvez o aspecto politicamente mais difícil daquilo que deva ser feito, é assegurar o impacto redistributivo do gasto. Neste ponto temos escolhas dramáticas de tempo e oportunidade.

Valem alguns exemplos, começando com o da Universidade: O governo federal tem de gastar, digamos, 100, por obrigação constitucional. Na atualidade, o governo federal gasta 110 com a Universidade. Portanto, gasta muito menos com a

educação fundamental. Não é somente uma questão de tirar o dinheiro e colocá-lo no ensino fundamental, não é uma questão de fazer da universidade pública uma universidade em que “paguem os que podem”, é uma questão muito mais complexa. Porque a universidade tem outras funções, como a pesquisa básica, a pesquisa em ciência e tecnologia. A reestruturação do gasto com a educação superior requer reflexão e cuidado.

Talvez onde haja mais terreno para se fazer modificações importantes seja na previdência social porque, no Brasil existe um tipo de aposentadoria que, segundo parece, existe somente em dois ou três países e que se chama “aposentadoria por tempo de serviço” e não por tempo de contribuição. E há alguns segmentos que com oito anos de serviço se aposentam, como os deputados, por exemplo. No Brasil há aposentadorias no setor público em que o aposentado, quando deixa o serviço ativo, ganha mais do que ganhava trabalhando; por exemplo, os militares e alguns membros do poder judiciário.

No setor privado, o valor médio das aposentadorias chamadas “por tempo de serviço” é três vezes maior que as aposentadorias por idade. As aposentadorias são tão diferentes que existem funcionários públicos que se aposentam com 18.000 ou 20.000 reais ao mês, enquanto que um trabalhador rural se aposenta com 120 reais ao mês. É preciso uma profunda reforma na previdência social no Brasil. As propostas para sua modificação estão no Congresso, é o primeiro passo, mas para garantir o impacto redistributivo faz-se necessário uma série de reformas. Em resumo, é necessária uma profunda reforma dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública.

A terceira dimensão ao redor da qual se estrutura uma política de desenvolvimento social é a articulação de um conjunto de políticas com o objetivo de proporcionar mais e melhores oportunidades de trabalho e de obtenção de renda. Não se trata somente de executar políticas de obtenção de renda. É mais complicado. Na realidade é preciso articular políticas, tanto na oferta de empregos como para melhorar a empregabilidade da população brasileira.

Nesse sentido, para executar políticas de obtenção de emprego precisaríamos considerar os seguintes pontos:

- Em primeiro lugar, melhorar a taxa de poupança no Brasil. Com a que temos agora é difícil crescer a mais de 3 ou 4% ao ano, porque caiu fortemente a taxa de poupança, sobretudo a do setor público.
- Em segundo lugar é preciso ser extremamente agressivo numa política de atração de novos investimentos, principalmente durante o período em que o setor público não possa responder a essa necessidade.
- Em terceiro lugar, no Brasil é absolutamente necessário tomar um conjunto de medidas para baixar o chamado “custo Brasil”. Essa expressão designa um conjunto de desvantagens competitivas que a economia brasileira foi acumulando ao longo do tempo. Desde, por exemplo, a infra-estrutura de transporte, portos, até (aí está o ponto polêmico) toda a regulamentação do trabalho, onde existem dilemas profundos na tarefa de melhorar essa



legislação, do ponto de vista competitivo, sem desproteger os trabalhadores. Um conjunto de coisas que devem ser feitas, outra vez de forma negociada, e que são extremamente complexas.

- Em quarto lugar (porém do lado da oferta), é preciso dar apoio a setores que, sendo competitivos, são mais intensivos quanto à mão de obra. No caso brasileiro há três ou quatro setores em que isto pode acontecer: a agricultura familiar mais tecnificada (adequadamente inserida em cadeias produtivas); a construção civil, o turismo (onde existe um terreno fértil para sua expansão no Brasil) e os serviços sociais que, por um lado, são uma necessidade por tudo que já demonstrei e, por outro, são mais intensivos quanto à mão de obra. Além disso, o apoio à micro e pequena empresa e, finalmente, programas específicos de criação de emprego e de renda.
- Por outro lado, quanto à empregabilidade dos trabalhadores brasileiros devem ser executadas tarefas fundamentais.
- Uma delas é atuar na educação fundamental e, nisso, o Brasil é, talvez, diferente de outros países da América Latina. É um país muito atrasado em educação fundamental.
- A média de tempo de educação fundamental no Brasil, na população adulta, é de pouco mais de quatro anos. Realmente, a primeira medida, a ser tomada no Brasil, está relacionada com a educação. Na educação são fundamentais o ensino básico e o ensino técnico.
- Também é preciso conceber programas massivos, amplos e bem projetados, de qualificação e de requalificação profissional. Isso não é fácil e nem tampouco consensual. A literatura internacional é controversa a esse respeito. Portanto, é preciso uma adequada pesquisa e discussão, por parte do setor público e do setor privado. É uma engenharia extremamente complicada e absolutamente vital, no caso brasileiro. Mas tem que ser uma qualificação massiva. O Brasil tem uma boa experiência de qualificação de grupos pequenos, mas precisa aprender como ampliar essa estratégia.
- Por último, há que se empreender toda uma mudança na legislação que regula as relações de trabalho. Especialmente a ampliação dos chamados “contratos coletivos de trabalho”.

A quarta dimensão, ao redor da qual se faz necessário articular uma quantidade de políticas, parte do princípio de que o Brasil possui uma quarta parte de sua população economicamente ativa empregada na agricultura. Existe, além disso, uma proporção não desprezível da população (talvez entre 5 e 10%) que deixou a agricultura, partiu para as cidades, mas não conseguiu inserir-se de forma adequada nas estruturas produtivas urbanas.

Por outro lado, existe no Brasil, uma agricultura moderna, eficiente, com grande capacidade de produção de alimentos, que requer pouca terra e poucos trabalhadores, e cujo desenvolvimento significará a diminuição de suas exigências de trabalho. Nesta situação se exige que a agricultura familiar tenha alguma capacidade competitiva, inclusive na produção de alimentos, que adote técnicas mais modernas e eficientes, que passe a integrar complexas cadeias de produção

e comercialização e que haja maior articulação entre a empresa familiar e as grandes empresas. Se esta agricultura familiar consegue esse desenvolvimento, isso tem, como consequência, a destruição dos segmentos que não conseguem essa modernização, eliminando trabalhadores do campo.

Se tudo isso é certo, o que acontecerá nos próximos dez ou quinze anos com esses 10 ou 15% de pessoas que serão dinamicamente marginalizadas da agricultura (a menos que haja uma transformação que não se consiga visualizar)? A agricultura mais desenvolvida do mundo é uma agricultura baseada não na grande propriedade, mas, sim, numa propriedade média ou pequena, que é a agricultura americana. No resultado de seus censos, não aparece a proporção de pessoas empregadas na agricultura (deve andar em torno de 2 ou 3%). Ou seja, a propriedade é tão pequena que em alguns lugares não aparece. Portanto, temos, diferentemente de outros países, um enorme problema agrário, pois existe um problema social, que de uma maneira ou outra atinge de 10 a 15% da população e cuja solução não será uma reforma agrária do tipo clássico. Contudo, do ponto de vista social, há muito o que fazer para evitar que essa transição seja desastrosa. O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso está procurando articular um conjunto de estratégias, a médio prazo, para enfrentar essa situação. Entre outras coisas é preciso apoiar a agricultura familiar, pois daí sairão as pessoas que serão deslocadas. Por exemplo, na Europa, uma das maneiras de solucionar este problema foi enviar contingentes não desprezíveis de pessoas para cá. O que é dramático é que os netos desses imigrantes são os que hoje lideram o Movimento dos Sem Terra. Portanto, cuidar da agricultura familiar é mais que importante, é imperativo.

É necessário apoiar e incentivar novas formas de sobrevivência dessas famílias, em empreendimentos agro-urbanos. É necessário também fazer reformas que permitam a essas famílias viver uma parte do tempo com base na agricultura familiar ou cooperativa e, por outro lado, fazer com que possam desfrutar das possibilidades de emprego nos centros urbanos. Para isso, é preciso criar novas formas de inserção nos espaços “urbanos”.

No Brasil, além disso, existem duas ou três questões mais técnicas, relativas à descentralização da execução da reforma agrária, ao assentamento de famílias. Uma família assentada no Brasil custa atualmente, ao redor de 30.000 dólares, o que é caro como forma de criar emprego. Quero destacar algo importante: a terra é cada vez mais um recurso produtivo pouco estratégico. Tão pouco estratégico que o valor da terra no Brasil caiu em 50% nos últimos anos. Não é uma questão de terra somente; é mais complicado. Finalmente, todas estas políticas, o conjunto de ações e de programas articulados ao redor dos quatro eixos mencionados, só terão uma ação eficaz, infelizmente, a médio e longo prazo. E existem muitos grupos sociais e muitas famílias que não podem esperar por esses resultados. Para isso se fazem necessárias políticas urgentes, de curto prazo, de atendimento de emergência para esses grupos e famílias. E para eles é preciso desenvolver, aí sim, um conjunto de programas muito bem escolhidos e muito bem focalizados.



Convém, no entanto, entender bem: “focalizados” no caso do Brasil quer dizer flexíveis, porque os programas que devem ser aplicados para o décimo inferior na região de São Paulo, não são os mesmos que devem ser aplicados para os excluídos do nordeste. Por essa razão, o Governo criou um conjunto de iniciativas visando articular um certo leque de programas. Programas de alimentação e programas de melhoramento escolar, com o objetivo de fazê-los chegar de maneira convergente aos municípios mais pobres do país, que são pequenos municípios, perdidos em seu interior.

Com essa finalidade, o Governo Fernando Henrique Cardoso criou um programa especial “O Programa Comunidade Solidária”, com um duplo objetivo: articular e focalizar programas de combate à miséria e à fome, nas regiões mais pobres do país, a cargo de uma Secretaria Executiva; experimentar novas iniciativas de combate à pobreza, em parceria com organizações da sociedade civil, o Conselho de Comunidade Solidária, sob a liderança da Dra. Ruth Cardoso. É em torno desses eixos que se estrutura a política de desenvolvimento social do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Além das reformas constitucionais e institucionais necessárias, o governo federal tem implementado um conjunto de cinquenta programas que se materializam nessa estratégia.

Seria longo demais descrever todos esses programas. Vale destacar, no entanto, alguns exemplos: na área de educação há toda uma estratégia de melhoria salarial e de revalorização do professor. Criou-se um fundo novo, de tal modo que será possível assegurar a qualquer professor, de qualquer lugar do Brasil, ao menos 300 dólares ao mês. São prioritários programas que combatam o analfabetismo dos jovens adultos e programas na área de geração de emprego. Há um programa de infra-estrutura que se chama PROEMPREGO e dois programas de crédito à micro e à pequena empresa e à área rural.

Há um programa muito amplo de qualificação profissional que, no ano passado, qualificou cerca de 1,3 milhão de trabalhadores. Há programas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar. E o propósito de desenvolver, dadas as peculiaridades do Brasil (que não é como Bangladesh), iniciativas de crédito popular. Como existe um sofisticado sistema financeiro, com taxas de juros muito altas, isto não é algo simples de fazer. Estas iniciativas se juntam a outros quatro ou cinco programas; um deles é um programa de redução da mortalidade infantil em áreas de elevada mortalidade; outro é um programa para equipar os hospitais e postos de saúde públicos e para controle de algumas enfermidades que estão se tornando, novamente, epidêmicas ou endêmicas no Brasil. Em programas da merenda escolar são distribuídos, diariamente, em torno de trinta e cinco milhões de refeições, para que todas as crianças do ensino fundamental recebam esse alimento. Há um programa de distribuição de alimentos nos municípios mais pobres.

Na área de infra-estrutura e habitação, talvez seja melhor apresentar cifras. Há algo em torno de oito bilhões de dólares para programas de habitação, efetuando-se uma transformação no sistema de financiamento imobiliário, para permitir a expansão da compra da casa própria para os setores da classe média. Há

programas similares na área de direitos humanos, como o da eliminação do trabalho infantil, onde existem situações dramáticas no Brasil, crianças que trabalham na cana de açúcar, com o carvão vegetal, em situações desesperadoras.

Há dois ou três programas muito importantes de renda mínima, tanto para pessoas com deficiências físicas ou mentais, como para crianças. Há programas diversos de renda mínima para as famílias das crianças, para tirar crianças do trabalho. Há um programa de educação pela televisão, assim como programas de melhoria educacional, transporte escolar e melhoria das escolas. No âmbito do “Conselho da Comunidade Solidária” se desenvolvem alguns programas experimentais realizados em parceria com a sociedade civil e dirigidos para grupos carentes. Um desses programas - que se chama Universidade Solidária - é uma espécie de serviço cívico dos estudantes universitários que vão para as áreas carentes, duas vezes ao ano, prestar algum tipo de serviço social. Há um programa também muito interessante de requalificação de jovens, mas em ocupações, digamos, pós-modernas, ocupações que são muito atraentes para segmentos de jovens como, por exemplo, fabricar as alegorias das escolas de samba, desenvolver habilidades como cabeleireiros em estilo afro e “disc jockeys”, entre outros.

### **Alguns Resultados dessa Estratégia**

Para terminar, alguns resultados do que se conseguiu nesses pouco mais de dois anos. O resultado mais significativo é o controle da inflação. Uma inflação que tinha chegado a cinquenta por cento ao mês, em junho de 1994, caiu rapidamente. O que é mais importante é que isto está sendo conquistado de maneira estável, não havendo variações muito grandes nessa taxa de inflação.

Em segundo lugar, ao contrário também do que se poderia imaginar, estamos conseguindo isso mantendo taxas de crescimento que são modestas para a experiência histórica brasileira, mas nada modestas na situação atual. O mais importante é que já tivemos alguns anos de taxas de crescimento que não variam muito, ao redor de três, quatro por cento, o que significa uma situação de estabilidade.

A estabilidade significou muito do ponto de vista da renda. O aumento dos rendimentos médios, nos setores mais pobres, tem sido muito significativo. Uma comprovação disso foi o que aconteceu com o consumo popular. Houve uma melhora significativa no consumo popular, especialmente a substituição por produtos um pouco mais sofisticados, tanto de produtos alimentícios como na área de eletrodomésticos e equipamentos para a casa. O outro aspecto é que, apesar das dificuldades assinaladas, também foi possível, por razões vinculadas à estabilidade monetária, incrementar um pouco o gasto público na área social. Passamos de um gasto federal de quatrocentos e cinquenta reais por pessoa, para seiscentos e dezesseis reais por pessoa ao ano, ou seja, uma melhora de

quase quarenta por cento. É certo que uma parte importante desse incremento se deu na previdência social, pelas razões já mencionadas.

Talvez a estatística que melhor reflita os impactos de curto prazo dessa política seja esta: entre 1993 e 1995, conseguimos reduzir em treze milhões de pessoas a população que está abaixo da linha da pobreza. Isto tem a ver, fundamentalmente, com uma melhora do poder de compra do salário mínimo, que é mínimo realmente, mas que aumentou muito seu poder de compra, expressamente no que se refere aos aposentados pobres. Ou seja, esse valor estável alcançou resultados desse tipo. Por último, no campo dos problemas sociais propriamente ditos, as estatísticas revelam a queda da mortalidade infantil, em áreas anteriormente de elevada mortalidade; graças à convergência de um conjunto de ações, tanto do governo, quanto da sociedade civil.

### **CONCLUSÃO: ALGUMAS DIFICULDADES DE CURTO PRAZO**

Por fim, cabe ressaltar que estes resultados são muito pequenos em função do tamanho do problema. Mas acreditamos que sustentar uma estratégia de longo prazo seja a única saída para a questão social brasileira. Existe uma grande dificuldade que gostaria de mencionar, além das já mencionadas dificuldades de gerenciamento, de reformas do Estado e de recursos.

Tem a ver com o seguinte: para que uma política consiga esse tipo de resultado deve manter-se com muita aplicação, com muita perseverança ao longo do tempo. Conciliar essa necessidade com a igual necessidade de ter alternância no poder é muito complicado. A única maneira de conseguí-lo é pela construção de uma aliança política pró-crescimento, com justiça. Uma aliança que tenha uma certa heterogeneidade interna.

Com uma aliança desse tipo se consegue alternância, mas, ao mesmo tempo, uma certa continuidade na política de longo prazo. É fácil imaginar essa aliança. Porém, no caso brasileiro é extremamente difícil obtê-la, por diferentes razões que mencionamos e quisemos enfatizar. É neste sentido que, no caso brasileiro, as relações do governo com o Congresso Nacional e os partidos políticos são absolutamente cruciais. Portanto, ainda que essas relações sejam às vezes difíceis, complexas e que nem sempre as coisas marchem no ritmo que seria desejável, para um combate às situações de desigualdade, pobreza e discriminação, tão profundas como as do Brasil, esta é a única saída democrática.

## **Anexo: Considerações Posteriores à Exposição**

### **Problemas do Desemprego no Brasil**

Há problemas para se medir o desemprego, muito complicados no caso brasileiro, principalmente porque há um grande setor informal, na sua economia. Acontecem, basicamente, três coisas:

Primeiro, há um processo de crescente informalização e precarização do emprego. Os postos de trabalho que mais crescem são postos de trabalho, não do setor industrial (o setor mais protegido da economia), mas do setor mais informal da economia. Não obstante, e isto é importante, os rendimentos médios melhoraram mais no setor informal do que no setor formal, entre outras razões, pela abertura na economia e pela estabilidade conjugada com abertura na economia. Nos setores de serviços os preços tenderam a crescer com a estabilidade e, agora, tendem a baixar.

Segundo aspecto, as taxas de desemprego ao longo da estabilização no Brasil, medidas de maneira aceitável, internacionalmente, são relativamente medianas. A taxa de desemprego no Brasil atual está ao redor de 5%, que é um desemprego internacionalmente moderado e que é a taxa de desemprego da economia mais dinâmica do mundo neste momento. Não que isto nos enalteça, porém, através da capacidade de informalização da economia brasileira, por um lado, e, por outro, como resultado de um crescimento não espetacular, mas constante, as taxas de desemprego são relativamente moderadas para a situação. O fato é que houve um grande aumento da insegurança das pessoas em relação ao mundo do trabalho. O mundo do trabalho, estável por muito tempo, terminou definitivamente. É muito dramático que a percepção das pessoas, com relação ao mundo do emprego, esteja baseada (no caso brasileiro) mais nessa percepção de insegurança do que propriamente no desemprego aberto e objetivo.

Terceiro aspecto da questão, há muita diferença regional, porque também o Brasil está passando por uma grande transformação, alterando a localização das áreas dinâmicas de emprego. A situação do emprego é muito mais dramática, comparativamente, na região metropolitana de São Paulo do que, digamos, no estado de Minas Gerais, na medida em que existe crise de emprego no coração do segmento da industrialização protegida (e este está em São Paulo, basicamente), mas há dinamismo em outros lugares. Existem políticas de crédito popular, políticas de apoio à pequena, média e micro-empresa. Há políticas de apoio à agricultura familiar, políticas de apoio a alguns setores mais dinâmicos, como o turismo e a agricultura. Mas, é preciso insistir, as políticas diretas de emprego têm um impacto muito pequeno na criação de postos de trabalho. O que efetivamente tem impacto na criação de empregos é a política macroeconômica de desenvolvimento e de atração de novos investimentos.

## **Processos de Privatização**

A privatização, no Brasil, é um processo muito amplo, há algum tempo. Numa descrição esquemática:

Os processos de privatização na indústria do aço, em grandes empresas industriais, devem ter levado a uma redução do emprego nesses setores. O governo tem, ao mesmo tempo, um programa de recolocação desse pessoal em outros setores, recapacitação e treinamento. A impressão é que isto não tem um impacto muito forte. Existem setores onde o impacto é mais forte, não o impacto da privatização, mas o da reestruturação, que vem ocorrendo. Talvez o impacto mais significativo seja no setor financeiro. A redução de emprego no setor bancário, durante os últimos dez ou quinze anos, é muito significativa. Há impacto, também, no setor público, não pela privatização em si, mas pela tentativa de racionalizar os gastos. Neste momento, o problema do setor público é um dos problemas mais agudos. Está nos jornais. O lado dramático disto é o que está ocorrendo com a polícia civil e militar, no âmbito dos estados. Há uma crise muito forte das finanças públicas dos estados e existem alguns que gastam quase todo seu orçamento com pessoal, e isso não pode continuar. É possível que essa reestruturação do setor público, não pela privatização mas pela reforma do setor público, possa ter um impacto positivo na geração de emprego. O setor público desempenhou um papel importante em matéria de emprego, no passado. Agora é diferente.

## **Papel do Estado.**

Devemos distinguir duas coisas: o que é orientação geral do que é política de curto prazo. Com relação à orientação política geral, a visão dominante na aliança que elegeu o presidente Fernando Henrique Cardoso não é uma visão de abdicação do estado, ao contrário, tem consciência de que o novo regime de crescimento tem, provavelmente, um efeito mais perverso sobre a distribuição de renda (pelo que se sabe é o que está acontecendo em vários lugares do mundo). Isto significa a necessidade de um papel mais importante do estado nesse aspecto. Em outras palavras, o desafio dos setores hegemônicos na aliança que sustenta o presidente Fernando Henrique Cardoso, o desafio mais importante para essas forças é uma reelaboração em torno da idéia de "welfare society". Não pode ser uma mera reedição da experiência européia, porque as circunstâncias são outras e o desafio consiste, precisamente, em saber como fazer isso nessas novas circunstâncias.

O que se apresentou aqui, foi a maneira como se cogita concretizar uma estratégia do tipo: estabilidade com crescimento e justiça. Porém, como se faz isso a curto prazo? Não é que não existam conflitos. Há conflitos e, neste momento, as tarefas da estabilidade têm prioridade sobre as tarefas do crescimento. Não se pode arriscar um crescimento com instabilidade; e a sociedade não quer isso. Então cabe perguntar: que taxa de crescimento é a desejável? Sabe-se que não pode ser dez e sabe-se que com um não se

consegue. Agora, prever a taxa de inflação tolerável, neste caso, ganha significação. É grande a tarefa de coordenação da ação governamental. É muito difícil, porque o Ministério da Fazenda tem seus objetivos de curto prazo. Qual é o desafio? É, exatamente, articular, dentro do governo, instâncias de negociação e instâncias de compatibilização. O governo criou, para isto, as denominadas câmaras, que são grupos de ministros.

O governo tem um Ministro de Coordenação, diferenciado do Ministro do Planejamento. Esse Ministro reúne-se, semanalmente, quinzenalmente, ou três vezes por semana (quantas vezes for necessário), com grupos de ministros, em função de certas questões. Por exemplo, há uma câmara de política econômica, de comércio exterior, de infra-estrutura e de política social. Nessas câmaras sempre estão presentes o Ministro da Coordenação, o Ministro da Fazenda, o Ministro do Planejamento e os Ministros setoriais. Em algumas dessas câmaras, conforme seu tamanho, sua importância e sua complexidade, o Presidente nomeou um secretário da câmara (seu representante nessas câmaras de coordenação). No caso da política social, há uma câmara de política social e um secretário de política social, e se trata de negociar neste espaço.

### **Sistema econômico e políticas sociais**

Em primeiro lugar, talvez fosse necessário discutir o que vem a ser uma política neoliberal. Não parece adequado e esclarecedor, do ponto de vista do bom debate, caracterizar o governo como neoliberal.

Em segundo lugar, tiremos os rótulos dos problemas levantados. Existem problemas muito complicados de compatibilização, de demandas contraditórias, neste momento. No curto prazo, as demandas mais difíceis de compatibilizar são a de estabilidade (e todas as implicações que isto tem para o câmbio e para o gasto público) com as demandas de crescimento da economia e com as demandas de um gasto social um pouco mais elástico.

Isto é mais difícil. Há um problema de sintonia fina. Pode-se chegar a um acordo em torno da taxa de inflação desejável. Mas se é um ou dois, isso é muito complicado, porque não existe conhecimento suficiente para isso. O conhecimento sobre o qual se apoiam nossos instrumentos de política são muito precários para questões de sintonia fina. Em segundo lugar, existem problemas importantes de negociação dentro de um governo e entre o governo e a sociedade. Convém dar um exemplo muito interessante. Os bancos estatais no Brasil estavam em estado de total deterioração. Estavam quebrados. Não quebraram antes porque a ciranda financeira funcionava. Era preciso racionalizar os bancos e, para isso, teriam que começar a operar com a racionalidade do setor privado.

Então se faz uma política nessa direção, mas, ao mesmo tempo, são esses mesmos bancos que têm de participar de programas de crédito popular. O gerente tem demandas contraditórias e não é fácil ajustar essas coisas. No curto



prazo, o gerente provavelmente irá fazer o que a racionalidade de sua carreira exige, porque os governantes estarão ali por dois ou três anos, depois irão embora e ele permanecerá. Este, que parece um exemplo singelo, é extraordinariamente importante. A prova disso é que tínhamos recursos ao redor de oito bilhões de dólares para empregar na habitação e infra-estrutura básica e não se conseguia gastar o dinheiro, devido aos regulamentos e ao modo de operar.

É preciso inventar novas formas de fazer isto; cooperativas, garantias cruzadas, etc. O mesmo em relação à abertura da economia. Tanto nós, brasileiros, como os argentinos, deveremos aprender a conviver com isso. Não se pode fazer um Mercosul em três anos quando a Europa levou quarenta anos para avançar. Quando abrir? Onde abrir? Tudo isso requer duas coisas: capacidade de ter sintonia mais fina e capacidade de negociação. Se tivéssemos que destacar o núcleo do problema mencionado, diríamos que há algo real que também é importante: o sistema político. Reiteramos a importância de fazer tudo democraticamente. E aí estão interesses reais, legítimos; nossos interesses e os dos demais não são ilegítimos, não são imorais. O que há é que existem diferenças de interesse.

O papel fundamental da função do Presidente da República, no caso do Brasil pelo menos, é o de negociador. Há um momento em que todos perdem, de uma certa maneira e, portanto, existem conjunturas de insatisfação. Mas é necessário persistir.

O Estado brasileiro é talvez uma combinação virtuosa em alguns momentos e, em outros momentos, uma combinação viciosa desses dois sistemas. Existe, em geral, e, especificamente em algumas áreas, uma estrutura de carreira muito forte, que pesa muito. A área de relações exteriores, a área da fazenda, o banco central e agricultura, em certa medida, onde as carreiras são importantes. Mas, por outro lado, no Brasil, os cargos chamados de confiança, os cargos que são nomeados politicamente, vão até muito abaixo na estrutura administrativa, até o terceiro escalão. Portanto há muito o que progredir nessa direção.

Também é certo que, para determinados propósitos, a indicação política nem sempre leva em conta o mérito. Talvez, no caso do Brasil, o melhor exemplo seja, exatamente, a área econômica. Nos últimos anos, efetivamente, se entregou o destino da questão econômica a pessoas mais competentes, ainda que não fossem funcionários de carreira. Existem áreas onde, realmente, a combinação de incompetência, corrupção e percepção inadequada da situação vira um terror para a administração. No caso brasileiro, por exemplo, isto é assim na área da reforma agrária. As estruturas administrativas que trabalham a reforma agrária, por razões diversas são, em seu conjunto, cada vez piores. Aí sim, sem uma reforma bem profunda, nada ocorrerá. Por exemplo, é preciso flexibilizar as carreiras, a universidade brasileira e a carreira burocrática. Que ganhem igual, um professor de alta produtividade e um de baixa produtividade, significa que a carreira se burocratizou. Em muitas áreas, o desafio é como colocar um pouco do mercado, da competência, dentro do setor público. Em outras áreas não é assim.

Essas exceções mais obscurecem do que ajudam. O importante é apreender os problemas gerais.

Por fim, convém chamar a atenção para : o que diz respeito ao governo da União, que é uma terceira parte, muito estratégica. Mas é uma terceira parte do espaço onde se faz política no Brasil. Se baixarmos ao nível dos estados, existe de tudo. É comum ver na televisão algum estado do Brasil que está se desfazendo, porque já não tem capacidade de sair de uma situação extremamente perversa. Existem outros estados que apresentam situações particulares.

Se agregarmos a isso os municípios, são cinco mil e duzentos municípios no Brasil. E municípios muito diferentes, como o município de São Paulo, onde vivem quinze milhões de pessoas, e municípios perdidos no interior do país, com dois mil habitantes. Então, a propósito de descentralização, dizem que, para que funcione a saúde deve-se formar conselhos de saúde. Como será um conselho de saúde num município de quinze mil habitantes, ou de quinze milhões de habitantes e em outro com dois mil habitantes?

Serão coisas absolutamente distintas. Precisa haver uma nova flexibilidade nisso. Outro aspecto, que tem relação com a questão mencionada: um melhor relacionamento entre o setor estatal e o setor privado. Isso é absolutamente fundamental para que se evite desperdício de recursos. Uma melhora nas relações do setor privado com o setor estatal, na medida que isso também é uma fonte de problemas e de dificuldades. Por exemplo, estima-se que as vendas para o setor público custam, em média, quarenta por cento a mais que as vendas dentro do setor privado. Com a inflação essa diferença provavelmente era muito maior e, com a estabilidade, também ocorreu, aqui, um fator de correção.



## Guia de Leitura

1. O “Desafio Social Brasileiro”
  - 1.1. Raízes históricas
    - 1.1.1. Quais são e qual o peso efetivo das exclusões sociais ao longo do processo histórico?
  - 1.2. Atrasos e desequilíbrios
    - 1.2.1. Como anda a saúde e a educação nos 27 brasis?
  - 1.3. Sistema de proteção social
    - 1.3.1. Existe? Caso afirmativo, qual é a sua eficácia redistributiva?
    - 1.3.2. O sistema de pensões deve ser revisto?
  - 1.4. Problemas contemporâneos
    - 1.4.1. Quais são? Mais graves que a herança histórica?
    - 1.4.2. A reestruturação produtiva é o vilão da história?
    - 1.4.3. Quantos novos postos de trabalho precisam ser criados?
2. Estratégia de desenvolvimento social
  - 2.1. Condições necessárias
    - 2.1.1. Estabilidade macroeconômica
      - 2.1.1.1. Quem ganha e quem perde com a inflação?
    - 2.1.2. Reforma funcional do Estado
      - 2.1.2.1. É necessária? Quais as mudanças desejáveis?
      - 2.1.2.2. Qual é o papel do Estado?
    - 2.1.3. Consolidação das instituições democráticas
      - 2.1.3.1. Qual a relação entre distribuição da renda e fortalecimento da democracia?
    - 2.1.4. Desenvolvimento sustentável
      - 2.1.4.1. É preciso crescimento econômico? Por quê
  - 2.2. Princípios organizadores
    - 2.2.1. Igualdade de oportunidades
      - 2.2.1.1. Como efetivar um direito constitucional e inalienável?
      - 2.2.1.2. O que pode fazer o Estado nesse sentido?
    - 2.2.2. Custo X benefício social
      - 2.2.2.1. Qual o preço da exclusão social? Quem paga por ela?
      - 2.2.2.2. Os recursos para investimentos sociais são escassos?
    - 2.2.3. Descentralização e controle público
      - 2.2.3.1. É possível uma política social sem descentralização?
      - 2.2.3.2. A participação de todos os segmentos é necessária?
      - 2.2.3.3. Quais os riscos da descentralização e da participação?
    - 2.2.4. Parcerias
      - 2.2.4.1. Política social: o Estado em busca de aliados. Você pode contribuir?
  - 2.3. Eixos básicos
    - 2.3.1. Reforma dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública
      - 2.3.1.1. Você tem sido bem atendido pelo governo (municipal/Estadual/Federal)?
      - 2.3.1.2. Quais são os serviços que o governo deve prestar?

- 2.3.2. Melhoria da quantidade/qualidade das oportunidades de trabalho/renda
  - 2.3.2.1. A política econômica e a política social se comunicam?
  - 2.3.2.2. Quais os mecanismos para gerar trabalho e renda?
  - 2.3.2.3. O que é empregabilidade?
- 2.3.3. Políticas voltadas para o setor primário
  - 2.3.3.1. Por quê reforma agrária? A agricultura familiar gera trabalho e renda?
- 2.3.4. Tratamento desigual para os desiguais
  - 2.3.4.1. Discriminação positiva. O que é isto? É necessária?
  - 2.3.4.2. Todos estão na *pole position* ?
- 2.4. Limitações e dificuldades
  - 2.4.1. Compatibilização no curto prazo medidas X problemas
    - 2.4.1.1. Por quê o necessário nem sempre pode ser executado imediatamente?
  - 2.4.2. Problemas orçamentários e fiscais
    - 2.4.2.1. A burocracia engessa a política social?
    - 2.4.2.2. A rigidez tem evitado a malversação?
  - 2.4.3. Função pública degradada
    - 2.4.3.1. Os recursos – escassos ? – estão sendo bem geridos?
  - 2.4.4. Heterogeneidade
    - 2.4.4.1. Os 27 brasis e nestes, milhares de outros. Política ou políticas?
  - 2.4.5. Base de sustentação política
    - 2.4.5.1. A necessidade das alianças políticas.

## **Módulo Sociologia Do Trabalho**

### **Reestruturação Produtiva No Brasil: Mudanças no mercado de trabalho e impactos sobre a qualificação profissional**

**Autora: Elenice M. Leite<sup>1</sup>**

#### **Resumo**

O processo de reestruturação produtiva no Brasil vem, desde meados dos anos 80, alimentando novas práticas no setor industrial, cada vez mais voltado para a busca de integração, flexibilidade, competitividade, enfim.

Para tanto, impõem-se estratégias diversas das que se verificavam até início dos anos 80. Embora as inovações ainda se apresentem pouco difundidas, as empresas tratam de associar modernização física, de máquinas e equipamentos, com novas formas de gestão dos recursos produtivos - materiais, máquinas, informações - e dos agentes do processo. Tudo isso com efeitos marcados sobre o trabalho e a qualificação.

No início dos anos 80, o "marketing" das "novas tecnologias" prometia máquinas à prova do pior operador que fosse, capaz até de substituir mão-de-obra cara, escassa e ou reivindicativa. Não deu certo. As máquinas só funcionaram bem, quando entregues não aos piores e sim aos melhores. As empresas, no árduo caminho de tentativa e erro, aprenderam que, para evitar panes e pesadelos, teriam de confiar os frágeis e custosos equipamentos a pessoal cada vez mais competente.

Desse modo, empresas líderes e/ou inovadoras acabam definindo trajetórias potencialmente "qualificantes", que demandam aprendizagem contínua em dois níveis:

- da organização como um todo, entendida como capacidade de adaptação, mudança, nos produtos, processos, equipamentos, funções, formas de gestão;
- dos agentes produtivos, desafiados a aprender, desenvolver-se e renovar-se, por meio de mecanismos formais e não-formais.

Essa nova trajetória - ou nova prática produtiva - é uma questão não apenas de

---

<sup>1</sup> Socióloga, Doutora em Sociologia do Trabalho pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Especialista Regional em Educação Técnica e Profissional da UNESCO/OREALC – Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe.

"liderança", mas, sobretudo de sobrevivência, em face do novo contexto econômico e social que se desenha, no país, a partir dos anos 80. Desde essa época e até recentemente, o país viveu um ciclo recessivo, marcado por forte queda do investimento e declínio das taxas de expansão econômica, atingindo em cheio o setor industrial, que foi o "carro-chefe" da década anterior.

Em paralelo, como reflexo da crescente globalização e inserção do país na economia mundial, novas regras e padrões de competitividade impõem-se em escala cada vez mais ampla. Planos e políticas liberalizantes vêm ganhando espaço. Mesmo que muitas propostas não saiam do papel, configuram "ameaças" cada vez mais concretas, mobilizando as empresas e o mercado em torno de novos conceitos, como qualidade e produtividade.

Nesse mesmo contexto, o país tem registrado alguns dos marcos mais significativos de sua história política, em matéria de democratização e conquista da cidadania, a partir dos quais começa a emergir, com traços cada vez mais nítidos, o **cidadão**, progressivamente consciente de seu papel e de seus direitos.

As empresas não passaram imunes por toda essa movimentação. Recessão, avanço das teses liberais, mobilização da sociedade civil - o peso combinado desses fatores vem atuando como pressões e estímulos à revisão de conceitos e práticas produtivas. Mesmo porque cidadão consciente, consumidor exigente, trabalhador reivindicativo são facetas praticamente impossíveis de se dissociar no indivíduo.

As novas práticas, assim, revelam ampla convergência entre empresas, com relativa independência em relação à base tecnológica e posição de liderança no mercado. Estímulos e pressões internos e externos atingem certamente primeiro as empresas de ponta. Seus efeitos, porém, propagam-se por toda a cadeia produtiva, rebatendo inclusive em "terceiros" e pressionando-os a operar com os mesmos princípios de qualidade e produtividade exigidos em escala global. A própria terceirização é desafiada a tornar-se "inteligente", fugindo dos padrões usuais de deterioração das condições de trabalho e desqualificação.

A despeito dessa convergência e crescente difusão, a nova trajetória está longe de ser exclusiva. Novas e velhas práticas produtivas coexistem, tanto no plano técnico-operacional, como na gestão do trabalho e da qualificação - mesmo no âmbito das empresas mais inovadoras.

Começa, de todo modo, a constituir-se, nesse processo, um novo perfil e novo conceito de qualificação, que vai além do simples domínio de habilidades motoras e disposição para cumprir ordens, incluindo, também, ampla formação geral e sólida base tecnológica. Não basta mais que o trabalhador saiba "fazer"; é preciso também "conhecer" e, acima de tudo, "saber aprender".

O novo perfil valoriza traços como participação, iniciativa, raciocínio e discernimento. Da perspectiva da empresa, não basta mais contar com o típico "operário-padrão", pronto a "vestir a camisa da empresa". É preciso, antes de

tudo, garantir o trabalhador "competente" capaz de "pensar pela empresa". Como contrapartida, grande parte das empresas começa a assumir responsabilidades no processo de qualificação dos trabalhadores. Os investimentos em educação básica e profissional respondem a novos requisitos que emergem do processo de inovação tecnológica e organizacional, tais como integração, confiabilidade, qualidade, procurando também compensar, em certa medida, deficiências de escolaridade básica do trabalhador.

Nesta configuração, até mesmo empresas que não se enquadram entre líderes e inovadoras, incluindo as micro e pequenas, estão investindo e/ou incentivando qualificação e requalificação de seus empregados, buscando os requisitos de um novo perfil que parece generalizar-se no mercado. Numa primeira etapa da industrialização, o Brasil, como outros países, pôde ter relativo sucesso sobre uma base estreita de mão-de-obra qualificada, com baixa escolaridade. Hoje, a realidade é outra; diferenciais de qualidade e produtividade dependem, antes de tudo, de competência e capacidade de aprendizado da empresa como um todo, incluindo os trabalhadores.

Necessidade da empresa, interesse do trabalhador e da própria sociedade, a qualificação para o trabalho exige uma estratégia integrada, construída mediante articulação e parceria entre os vários atores sociais - governo, empresas, trabalhadores, educadores - de modo a beneficiar não apenas setores modernos da economia, mas toda a sociedade.

Tal construção passa, desde logo, pelo repensar da educação geral e para o trabalho, no plano conceitual, pedagógico e organizacional. Em face da crescente difusão de um novo perfil de competências no mercado de trabalho, começa a perder sentido a dicotomia "educação-formação profissional" e a correspondente separação de campos de atuação entre instituições educacionais e de formação profissional. Trabalho e cidadania, competência e consciência, não podem ser vistos como dimensões distintas, mas reclamam desenvolvimento integral do indivíduo que, ao mesmo tempo, é trabalhador e cidadão, competente e consciente. Esse desenvolvimento integral, por sua vez, não se esgota no plano da qualificação, mas exige um repensar mais amplo das relações capital-trabalho, com ênfase na negociação e na busca de melhoria da qualidade do emprego no país.

## **A Economia Brasileira nos Anos 1980-90: “A Crise do Milagre”<sup>2</sup>**

O Brasil, como outros países da América Latina, viveu, no início dos anos 80, um período de crise que parecia, então, o mais agudo de sua história. Com o modelo “desenvolvimentista” anos 50 e o “milagre brasileiro” dos 70, o país havia atingido altas taxas de crescimento econômico, impulsionado, em grande parte, pelo desenvolvimento industrial. Esse avanço foi garantido por alta margem de endividamento no exterior, aliado a um padrão de concorrência restrita, voltado a

---

<sup>2</sup> SINGER, Paul I. **A crise do “milagre”; interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

um mercado interno em crescimento, relativamente fechado e protegido, em especial no que tange a bens de consumo duráveis e não duráveis e ao setor de informática (automóveis, eletrodomésticos, computadores).

A crise que atingiu o Brasil nos anos 80 foi, na verdade, uma onda que já atingira países desenvolvidos, especialmente da Europa, na década anterior. A onda chegou ao Brasil justamente em função do agravamento da crise financeira internacional, que afetou a capacidade de financiamento do Estado e do setor privado. Por outro lado, o esgotamento do autoritarismo tornou mais difícil, para o governo militar, sustentar o modelo político-econômico que garantira os anos "milagrosos".

A década de 80 foi chamada "perdida", tomando por base indicadores econômicos globais, tais como o comportamento negativo do PIB (Produto Interno Bruto), a debilidade do setor industrial - até então o carro-chefe do modelo econômico - e a queda na taxa de investimentos. Análises recentes têm contestado esse rótulo, tomando por base indicadores que mostram avanços expressivos dos anos 80, em áreas como saúde, educação, saneamento e, mesmo, no emprego.

De fato, a economia brasileira foi capaz de gerar, desde os anos 80, considerável volume de emprego, mantendo, ao mesmo tempo, baixas taxas de desemprego aberto. Apesar de a média de crescimento do PIB brasileiro ter ficado em torno de 1,5% a.a. (ao ano), durante os anos 80, o nível de emprego cresceu, nesse mesmo período, a uma taxa média de 3,5% a.a., superando, inclusive, a taxa de crescimento populacional (2,1% a.a.). Isto significa, nos anos de 1981-90, a geração de 1,85 milhão de novos empregos por ano, ou mais de 16 milhões de novos postos de trabalho em todo o período. Foi a década em que a economia brasileira mais gerou empregos, mesmo comparada com a de 1970, quando o PIB cresceu mais de 10% a.a.<sup>3</sup>

Essa notável geração de empregos, em um contexto de fraco crescimento econômico global, foi possível em função do aumento do setor terciário: comércio, serviços e administração pública, que garantiram pelo menos 12 dos 16 milhões de novos empregos gerados. Desse modo, o nível de desemprego permaneceu baixo durante toda a década de 80, entre 3,5% e 4%, não passando de 5% nem nos anos mais recessivos (1981-83).

Nos anos 90, apesar da recuperação do PIB, o ritmo de geração do emprego baixou para 1,3% a.a. Reformas econômicas acentuam o processo de reestruturação de empresas industriais e da administração pública, que chegam a reduzir emprego em nível absoluto. Mesmo assim, as taxas de desemprego aberto permaneceram relativamente baixas (entre 5% e 6%) até 1997, graças, em grande parte, ao crescimento do chamado mercado informal.

Comparando as duas recessões, do início dos anos 80 e 90, estudiosos

---

<sup>3</sup> AMADEO, J. E. e outros. **A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980.** Brasília/Rio de Janeiro, IPEA, 1994. (texto para discussão n° 353)

ressaltam que, nos anos 81-84, para cada posto de trabalho a menos no setor formal, registrava-se um desempregado a mais. Nos 90 – de fato, até início de 1997, a tendência inverteu-se: para cada empregado a menos no setor formal, um trabalhador a mais no informal, reduzindo-se, inclusive, a diferença salarial entre os dois contingentes.

Este final de década, no entanto, tem colocado em evidência limitações desse processo: aumento das taxas de desemprego aberto e do tempo de procura de trabalho, perda de rendimentos de trabalhadores que passam de setores que se reestruturam (da indústria, por exemplo) para outros, como comércio e serviços (formal ou informal) – são alguns indicadores que apontam para um mercado cada vez mais competitivo e seletivo, que pede políticas ativas e cada vez mais ágeis de geração de trabalho e renda .

Nesse contexto que alterna crise e crescimento, desde início dos anos 80, o setor produtivo, no Brasil, vem lidando com “ameaças” de abertura de mercados, fim de subsídios e outros mecanismos que conclamam as empresas à “modernidade”. Em junho de 1990, Collor lançou sua Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), considerada como marco de um novo modelo industrial no país. Desse modo, a indústria foi confrontada, logo no início dos anos 90, com uma política industrial que trouxe uma série de pressões sobre o setor produtivo, como o fim de protecionismos, a abertura de fronteiras e até um código do consumidor (regulamentado no início dos anos 90). Uma espécie de política “porrete & cenoura”<sup>4</sup>.

O “porrete” traduziu-se, essencialmente, em elementos de pressão interna e externa sobre as empresas, definidos pela nova legislação antitruste, de proteção ao consumidor, de progressiva eliminação do protecionismo alfandegário e de privatização das estatais. A “cenoura”, por sua vez, concretizou-se em medidas de estímulo à competitividade, concretizadas principalmente em três programas de capacitação tecnológica, qualidade e produtividade e competitividade industrial.

A idéia de estímulos, incentivos e intervenção governamental contradiz, de certa forma, o tom liberalizante da política. De todo modo, polêmicas à parte, parece ter havido consenso quanto ao fato de que sua edição marca o fim de um modelo industrial baseado em forte protecionismo, passando para outro de contorno ainda não muito bem delineado, mas certamente mais aberto à concorrência externa (7).

O peso combinado de todos esses fatores, “porretes” - recessão, abertura de mercado, código do consumidor - e/ou de “cenouras” - como incentivos a programas de qualidade -, abriu amplo debate em torno da necessidade de redefinição das estratégias empresariais, incluindo não apenas modernização “física”, de máquinas e equipamentos obsoletos, mas toda uma nova “filosofia de produção” e na ruptura com antigos paradigmas de organização e gestão

---

<sup>4</sup> ERBER, F. *O Programa de Competitividade e a política industrial*. **Boletim de Conjuntura**. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, v. 11, nº 1, abril 1991. pp. 119-128



produtiva.

## O “FORDISMO TROPICAL”

A idéia de ruptura com antigos paradigmas de produção, no geral, associa-se à discussão sobre o paradigma fordista-taylorista e seus efeitos sobre a organização e o processo de trabalho no Brasil. Tomados, às vezes, como sinônimos, "fordismo" e "taylorismo" são entendidos em várias acepções. Taylorismo, por exemplo, tende a associar-se à análise científica do trabalho, fragmentação e cronometragem de tarefas, separação entre concepção e execução, disciplina e controle sobre o trabalho, expropriação do saber e da autonomia do trabalhador, à desqualificação e degradação do trabalho. "Fordismo", por sua vez, costuma ser tomado em duas acepções, articuladas e mutuamente condicionadas:

- global, como sistema sócio-político-econômico ou regime de acumulação, e
- restrito, como padrão sócio-técnico de organização da produção e do trabalho fabril (a linha de montagem e outras inovações implementadas por Henry Ford, em Detroit, no início do século).<sup>5</sup>

A tese da realização, no Brasil, do fordismo em sua dimensão global, como padrão de acumulação capitalista, é polêmica. O Brasil teve um processo de industrialização peculiar, em termos políticos e econômicos muito diferentes do que ocorreu nos países avançados e, em especial, nos Estados Unidos. Faltam, no país, traços essenciais desse modelo, como produção em massa, formação de mercado interno e o próprio papel do Estado como articulador social e econômico. Estudiosos da constituição da indústria no Brasil mostram que, a partir dos anos 60, todo o padrão de relações de trabalho - incluindo legislação, sindicatos, políticas salariais - foi em grande parte determinado ou diretamente concedido por um Estado paternalista, autoritário e conservador.

No Brasil, o modelo econômico, direcionado para a concentração da renda, associado à limitada difusão das instituições e regras de formação salarial fordistas, impediu a constituição de um mercado interno, colocando o país muito aquém dos níveis de consumo que impulsionaram a produção em massa dos países industrializados. Mesmo segmentos tidos como "de massa" no Brasil - como as indústrias automotiva e eletroeletrônica - ficam longe dos níveis de produção e consumo daqueles países.

Pode-se considerar, assim, que a estratégia de industrialização peculiar do Brasil

---

<sup>5</sup> FIORI, J. L. da Costa. **Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma.** São Paulo, ILDESDES, 1993. Policy paper n.º 7. /mimeo./ Ver também: SILVA, E. B. *Refazendo a fábrica fordista? Tecnologia e relações industriais no Brasil no final da década de 1980, Sobre o modelo japonês*, por H. HIRATA, org. São Paulo, EDUSP, Aliança Cultural Brasil-Japão. 1993. pp. 217-236



caracterizou-se por vasta heterogeneidade, gerando um mercado segmentado, no qual convivem setores "modernos" - como é o caso do automobilístico, com organização e gestão do trabalho mais próxima do modelo fordista -, com setores "atrasados", mas fortemente escudados no plano político-institucional, que garantiu, mediante leis e decretos: rígido controle salarial, fixação de salários sempre abaixo da inflação e sem incorporação de índices de produtividade, proibição e repressão violenta de greves, eliminação da estabilidade no emprego. Em suma, uma combinação de medidas que resultou em uso quase predatório da mão-de-obra, alta rotatividade, baixa qualificação e baixos salários - uma versão "tropical" do modelo fordista-taylorista<sup>6</sup> .

Apesar de sua realização restrita ou "tropicalizada", no Brasil, deve-se considerar o impacto do ideário fordista-taylorista no plano das teorias e modelos de organização, bem como na formação de empresários, administradores, engenheiros, trabalhadores - enfim, os diferentes atores do mundo do trabalho.

Mesmo que não tenham se realizado plenamente nas fábricas, as teses e técnicas da administração científica tiveram ampla difusão, no Brasil, a partir dos anos 20, sob liderança de industriais e intelectuais, como Roberto Simonsen, Roberto Mange, Armando de Salles Oliveira, Francisco de Paula Souza, Monteiro Lobato, Ramos de Azevedo, entre outros.

Entre os anos 20 e 40, essas idéias tomaram corpo em projetos concretizados por diversas entidades formadoras de opinião e/ou de preparação de empresários, gerentes e trabalhadores, como por exemplo o IDORT - Instituto de Organização Racional do Trabalho, o Liceu de Artes e Ofícios, a Escola Politécnica da USP, o IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas, a Escola Livre de Sociologia e Política, a FIESP/CIESP - Federação e Centro das Indústrias de São Paulo, o SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, para citar alguns que atingiram maior notoriedade e sobrevivem até hoje.

Na prática, o ideário fordista-taylorista funcionou como fonte de princípios norteadores de modelos ou correntes de organização e administração de empresas e, por essa via, penetrou nos sistemas de educação média e superior. Escolas de engenharia, de administração, de técnicos de nível médio e de formação de operários qualificados assumiram, em grande parte, esses princípios e, conseqüentemente, a visão do trabalho e do trabalhador neles embutido.

---

<sup>6</sup> O presidente do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, ex-metalúrgico e líder sindical, ao expor suas propostas como candidato às eleições presidenciais de 1994: "Não quero que os empresários sejam marxistas; quero que sejam fordistas. Quero que concebam a idéia de pagar um salário melhor para os operários consumirem os produtos que fabricam" (EXAME VIP, abril/94, p. 62)

## Um “Novo Paradigma” ?

A partir dos anos 70, e mais intensamente com a crise dos 80, todo esse conjunto de princípios-chave, inspirados no ideário fordista-taylorista, começa a ser amplamente questionado. Ganham espaço, por sua vez, teses sobre a necessidade de mudanças organizacionais ou na gestão das empresas, com vistas a enfrentar novos desafios de qualidade, produtividade e competitividade. Entram em pauta novidades e inovações trazidas por modelos supostamente mais adequados a esses desafios, como o “italiano”, o “sueco” e o “japonês”<sup>7</sup>.

Embora a indústria brasileira tenha iniciado um movimento de modernização tecnológica desde os anos 70, esse processo de inovação teve enfoque e alcance limitados, até meados dos 80. “Inovar” era praticamente sinônimo de trocar máquinas e equipamentos, ou, em outras palavras, de substituir meios de produção de base eletromecânica por outros similares, de base microeletrônica. Ao mesmo tempo, viveu-se um período de adoção indiscriminada e desarticulada de “ferramentas” do modelo “japonês”, como CEP (controle estatístico do processo), CCQs (círculos de controle de qualidade), JIT (“just in time”), entre outras.

Pesquisas realizadas na época focalizaram amplamente a difusão e possíveis impactos da adoção de equipamentos de base microeletrônica, com destaque para a MFCN (máquina-ferramenta com comando numérico). Tomada praticamente como sinônimo das “novas tecnologias” de manufatura, antevia-se que, até o ano 2000, a MFCN em particular – e a microeletrônica em geral – provocaria uma “revolução” no setor produtivo, com profundos impactos sobre emprego e qualificação da mão-de-obra.

À medida que se chega mais perto do ano 2000, essas teses vão sendo revistas. Embora haja poucos dados globais sobre os rumos da automação no país, o confronto de informações recentes com dados do início dos anos 80 mostra, em linhas gerais, uma reversão das expectativas acima apontadas. O perfil de difusão e utilização da tecnologia microeletrônica indica que a indústria nacional, mesmo em regiões mais desenvolvidas (como o Sul-Sudeste), chega às portas do século XXI com nível de automação ainda incipiente, muito distante do que a literatura antevia como “fábrica do futuro”.

Segundo pesquisas realizadas no início dos anos 90, na indústria paulista, mesmo após mais de duas décadas de informatização, pequena parcela das empresas opera com alto nível de automação. Embora recursos da informática sejam amplamente utilizados por estabelecimentos médios e grandes, sua aplicação em maior amplitude ainda se restringe a setores administrativos e de apoio à produção. A produção propriamente dita, o chamado “chão da fábrica”, incluindo ferramentaria e manutenção, são os setores que apresentam menor

---

<sup>7</sup> HIRATA, H. e outros. **Alternativa sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro.** São Paulo, ABET. 1991./mimeo/

índice de informatização<sup>8</sup>.

A visão da "fábrica do futuro", operada e controlada por máquinas de última geração, parece ter sido superada. A crise econômica e queda no investimento, aliada ao alto custo dos equipamentos de base microeletrônica explicam um pouco essa reversão de expectativas. Por outro lado, e possivelmente no bojo da própria crise, novos conceitos vêm se difundindo, valorizando estratégias de modernização menos dependentes de investimentos de capital, trazidos, sobretudo via programas de qualidade.

Desde final dos anos 80, e em parte sob incentivo e pressão dos novos dispositivos de comércio exterior, as empresas brasileiras vêm revelando crescente preocupação com normas e padrões internacionais (como as Normas ISO 9000 e 14000, entre outros) e, por essa via, com os chamados "programas de qualidade total".

A busca de conformidade a padrões internacionais decorre, diretamente, da crescente exigência de parceiros comerciais de peso, em especial da Comunidade Européia. A preocupação, sem dúvida, começa nas empresas exportadoras, mas acaba gerando um movimento em cadeia, entre empresas clientes e fornecedoras, no sentido de adequação aos padrões de qualidade fixados para obtenção de certificados de conformidade a tais padrões, necessários para exportação e participação em licitações.

Assim, a busca de conformidade a padrões internacionais tem implicações que envolvem toda a cadeia produtiva - do projeto a pós-venda, passando pela produção, inspeção e armazenagem. Destaca, também, dimensões consideradas estratégicas para a qualidade, como educação básica e profissional, segurança e saúde no trabalho e meio ambiente. Tem estimulado, portanto, não apenas ações visando à conformidade técnica, mas um amplo processo de reestruturação das empresas, necessário para embasar tais ações.

A busca de certificação e conformidade a normas internacionais é, a rigor, apenas uma dimensão do movimento da qualidade e produtividade, que vem envolvendo parcela crescente do mercado. Há, sem dúvida, em torno da qualidade, mais discurso do que ação, mais teoria do que prática. De todo modo, a qualidade parece ter se tornado, para as empresas dos anos 90, o que a microeletrônica acabou sendo no início dos 80: um catalisador de estratégias produtivas e recurso de "marketing". Há 10 anos, adeptos das máquinas de comando numérico afirmavam: "chega um momento em que ter o comando numérico é mais importante que realmente usá-lo"<sup>9</sup>. É análogo ao que se encontra em muitas empresas: o que conta é ter um programa de qualidade; se funciona, é outra

---

<sup>8</sup> SENAI-SP. **PIAM-92; perfil das atividades contribuintes do SENAI** (sistematização de dados). São Paulo, DOP/DPPA, 1993. /mimeo./

<sup>9</sup> LEITE, E. M. **Inovação tecnológica, emprego e qualificação; um estudo sobre os impactos da MFCN em indústrias de bens de capital**. SENAI, Rio de Janeiro, 1990. (dissertação de mestrado)

questão.

Não obstante, a difusão de programas de qualidade, como, em certa medida, a própria experimentação de novas tecnologias de base microeletrônica, contribui para difundir novos conceitos, abrir espaço para novas práticas produtivas ou, ainda, para trazer à ordem do dia a preocupação com uma "estratégia de manufatura". Ou seja, as mudanças introduzidas nas empresas, seja de forma parcial ou através de estratégias mais abrangentes ou "sistêmicas", implicam ampla reestruturação nas formas de organização tradicionais, mediante medidas tais como:

- *“redução de níveis hierárquicos , que se reflete não só no desemprego de gerentes e mesmo altos executivos, como no aumento da busca por cursos de reciclagem dos mais diversos tipos;*
- *mudança das estruturas de cargos e salários, criando novos planos de carreira associados a programas de treinamento, inclusive para trabalhadores de produção direta;*
- *aumento da importância atribuída à gestão de recursos humanos e ao treinamento;*
- *processo de qualificação de fornecedores, associado ao movimento de terceirização*.<sup>10</sup>

Essa nova prática produtiva torna-se questão não apenas de liderança, mas, sobretudo de sobrevivência, em face do novo contexto econômico e social que se desenha, no país, a partir dos anos 80. As novas práticas tendem, assim, à convergência entre empresas de diferentes setores, portes e estágios tecnológicos.

Estímulos e pressões internos e externos atingem, certamente, primeiro as empresas de ponta. Seus efeitos, porém, propagam-se por toda a cadeia produtiva, rebatendo inclusive em "terceiros" e pressionando-os a operar com os mesmos princípios de qualidade e produtividade exigidos em escala global. A própria terceirização é desafiada a tornar-se "inteligente", fugindo aos padrões usuais de deterioração das condições de trabalho e desqualificação.

As empresas, de certo modo, são colocadas “de cabeça para baixo”, na tentativa de diagnosticar seus problemas e ajustar-se aos novos condicionantes. Passam, inclusive, a assumir que a conquista de ganhos de qualidade e produtividade tem, como condicionante, um novo padrão de relações capital-trabalho, baseado na negociação e na troca, com ênfase, entre outros fatores, na educação e qualificação do trabalhador.

---

<sup>10</sup> GITAHY, L. e RACHID, A. *Programas de qualidade, trabalho e educação*, EM ABERTO, n.º 65, jan-mar, 1995. (Educação, trabalho e desenvolvimento)

## Um Novo Conceito de Qualificação

Destaca-se, nesse contexto, a perspectiva de qualificação assumir, cada vez mais, a dimensão de "competência" <sup>11</sup>. Mais que um "estoque de saberes" - "saber-fazer", "saber-ser" - aplicáveis ao trabalho, a qualificação passaria a incluir, necessariamente, a capacidade de enfrentar o imprevisto e o imprevisível, de ir além do domínio de tarefas prescritas (o que pode ser exigido tanto nas organizações modernas/flexíveis, como nas atrasadas, de baixa tecnologia). Ou seja, a bagagem de conhecimentos e habilidades tenderia a perder importância, valorizando-se, em escala crescente, a capacidade de domínio ou condução de situações imprevistas - "acontecimentos" ou "eventos".

Valorizam-se, nesse quadro, novas competências, entendidas como capacidade de diagnóstico e intervenção em tempo real; não basta agir rapidamente; é preciso decidir quem e o quê fazer. A qualificação deixa de ser entendida como capacidade de realizar tarefas/operações, passando a definir-se como capacidade de ação e reação diante de eventos, imprevisíveis em sua grande maioria. Para tanto, não basta a simples competência técnica, mas é necessário que o trabalhador ative ou mobilize todo um "background" de conhecimentos, tácitos ou formais, que o habilitem a fazer diagnósticos, propor soluções e tomar medidas em uma cadeia de decisões cada vez mais curta.

Tais competências podem ser associadas tanto à tecnologia, quanto à busca de flexibilidade. São, por um lado, demandadas em empresas cujas instalações se tornam mais complexas e mais frágeis, em função da modernização de equipamentos/sistemas, de sua progressiva integração e conseqüente dificuldade de previsão e diagnóstico de aleatoriedades. Por outro, são também exigidas por empresas que, procurando maior competitividade, são pressionadas à maior flexibilidade, independente de modernização tecnológica, cobrando do trabalhador, também, maior flexibilidade ou polivalência.

A produção flexível, associada ou não à automação, traria o imperativo de organizar e estimular a polivalência, inclusive em matéria de formação. A idéia básica é que o trabalho mudaria, de indivíduos executantes de tarefas/operações estanques, para trabalhadores capazes de operar em equipes, cujos membros tenham, ao menos, uma familiaridade básica com todas as etapas do processo e sejam capazes, até, de atuar em várias delas. Trata-se de uma polivalência não meramente operacional, mas que supõe uma visão do processo como um todo.

As novas tecnologias com certeza ampliam as possibilidades de integração, flexibilidade e polivalência. No entanto, como contrapartida de sua rapidez e modularidade, tendem a apresentar alto custo e a acentuar a fragilidade do

<sup>11</sup> ZARIFIAN, P. *As novas abordagens da produtividade, Gestão da empresa, automação e competitividade; novos padrões de organização e de relações do trabalho*, por SOARES, Rosa M. S. de Melo (org.). Brasília, IPEA/IPLAN, 1990. Ver também: ZARIFIAN, P. *Trabalho e comunicação nas indústrias automatizadas*, **Tempo Social**, v. 3, n.º 1-2, 1991. pp. 119-130; ZARIFIAN, P. *A gestão por atividades e por processos; o cruzamento dos caminhos, Para onde caminham as organizações*, São Paulo, EPUSP (workshop internacional), 1994. pp. 13-24 /mimeo/

sistema que sustentam. Sua viabilidade depende, em grande medida, do máximo rendimento, exigindo a otimização de "tempos mortos", gastos não na produção propriamente dita, mas em reparação, regulação, limpeza, programação.

Para tanto, os trabalhadores são levados a ampliar seu âmbito de ação, não apenas fazendo funcionar os equipamentos, mas garantindo seu máximo rendimento, com um mínimo de pães e paradas. Sua qualificação deixa de ser indicada meramente pela destreza operacional, traduzida em gestos e movimentos, passando a traduzir-se cada vez mais na capacidade de julgamento, decisão e intervenção diante do novo ou do imprevisto.

A produtividade deixa de ser um problema individual, passando a depender, cada vez mais, da interface entre postos de trabalho, setores e departamentos. No mesmo sentido, competência (ou qualificação) deixa de ser "atributo" individual, tornando-se coletiva. A gestão do aleatório não é apenas questão de arrojo ou iniciativa isolada, mas supõe um tratamento e utilização de informações coletivamente dominadas.

Claro que essas características não se impõem de todo. O que se abre, na verdade, é um leque de "trajetórias organizacionais", nas quais "velho" e o "novo" (v. quadro a seguir) podem combinar-se de múltiplas formas, geralmente marcadas por múltiplas tensões. Essas tensões acentuam-se à medida que todo o processo de modernização-reestruturação convive com períodos de forte recessão e profundos rearranjos no mercado de trabalho, como é o caso do Brasil.

REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: "ANTIGO" X "NOVO"	
"ANTIGO"	"NOVO"
ECONOMIA/MERCADO	
EXPANSÃO	CRISE
ESTÁVEL	INSTÁVEL
CONCORRÊNCIA LOCAL	CONCORRÊNCIA GLOBAL
"VENDEDOR"	"COMPRADOR"
"A EMPRESA MANDA"	"O CLIENTE É O REI"
PRODUTO	
PADRONIZADO	DIVERSIFICADO
CICLO DE VIDA LONGO	CICLO DE VIDA CURTO
INOVAÇÃO EM PATAMARES	INOVAÇÃO CONTÍNUA
FABRICAÇÃO EM MASSA	SÉRIES MÉDIAS, PEQUENAS
QUANTIDADE	QUALIDADE
PROCESSO/TECNOLOGIA	
EQUIPAMENTOS ESPECIALIZADOS	EQUIPAMENTOS FLEXÍVEIS
EQUIPAMENTOS ESPECIAIS	EQUIPAMENTOS UNIVERSAIS
BASE ELETROMECÂNICA	BASE ELETROELETRÔNICA
LINHAS DE MONTAGEM	CÉLULAS DE FABRICAÇÃO
GESTÃO/ORGANIZAÇÃO	
HIERÁRQUICA	PARTICIPATIVA
VERTICAL	HORIZONTAL
CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA
CONTROLADORA	FORMADORA
PUNITIVA	ORIENTADORA
"O CHEFE TEM SEMPRE RAZÃO"	"TODOS SÃO RESPONSÁVEIS"
TRABALHO	
TAREFAS/OPERAÇÕES	PROCESSOS
DIVIDIDO	INTEGRADO
PRESCRITO	ALEATÓRIO
REPETITIVO	FLEXÍVEL
ESPECIALIZADO	POLIVALENTE
HETERO-CONTROLADO	AUTOCONTROLADO
POSTO	EQUIPE
QUALIFICAÇÃO	
HABILIDADE	COMPETÊNCIA
SABER (FAZER)	APRENDER (SER, APRENDER)
DISCIPLINA	AUTOCONTROLE
OBEDIÊNCIA	INICIATIVA
CONFORMIDADE A NORMAS	GESTÃO DO ALEATÓRIO
REAÇÃO	AÇÃO, PRÓ-AÇÃO
MEMORIZAÇÃO	RACIOCÍNIO
EXECUÇÃO	DIAGNÓSTICO
CONCENTRAÇÃO	ATENÇÃO
FORMAÇÃO CURTA OU LONGA	FORMAÇÃO CONTÍNUA
INDIVIDUAL	COLETIVA
ISOLAMENTO	COMUNICAÇÃO



## **Bibliografia**

ABRAMO, Laís. (1990) **Novas tecnologias, difusão setorial, emprego e trabalho no Brasil: um balanço.** /mimeo./

CARUSO, L. A. C. e PERO, V. (1996) **Trajetórias Intersetoriais de Trabalhadores Desligados da Indústria.** CIET, Rio de Janeiro

CNI. (1989) **Competitividade e estratégia industrial: a visão de líderes industriais brasileiros.** Rio de Janeiro, Confederação Nacional da Indústria.

CNI. (1993) **Educação básica e formação profissional; uma visão dos empresários.** Salvador, V Reunião de Presidentes de Organizações Empresariais Ibero-Americanas.

CUT. (1992) **A educação e os trabalhadores.** São Paulo, Scritta Editorial, DESEP/DNTE, Central Única dos Trabalhadores.

DANIELLOU, F. e outros. (1989) *Ficção e realidade do trabalho operário*, **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 17, n.º 68, out-dez. pp. 7-13

DIEESE. (1990) *A política industrial e de comércio exterior*, **Boletim DIEESE**, n.º 13, ago. pp. 7-10

DIEESE. (1993) **Os trabalhadores frente à terceirização.** São Paulo, Pesquisa DIEESE, n.º 7, mai.

DIEESE. (1994b) **Os trabalhadores e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.** São Paulo, n.º 1, set. (Seminários & Eventos)

DRUCKER, P. (1990) *Uma nova teoria de produção.* **Exame**, 27/06/90. pp. 64-72

FARIA, Vilmar E. e outros. (1994) *Reestruturação produtiva e mercado de trabalho*, **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, CEBRAP, n.º 1, jun. pp. 29-59

FIESP. (1993) **Formação profissional e educação básica: a responsabilidade dos empresários.** Por Carlos Eduardo Moreira Ferreira, Salvador, VI Reunião de Presidentes de Organizações Empresariais da Ibero-América.

FLEURY, Afonso C. C. (1994) *Qualidade, produtividade e competitividade: abordagem comparativa entre França e Brasil*, **Revista de Administração**. São Paulo, v. 29, n.º 2, abr-jun. pp. 20-31

GIANOTTI, J. A. e outros. (1994) *Reestruturação industrial e modernização tecnológica; impactos sobre o mundo do trabalho*, **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, CEBRAP, n.º 1, jun. pp. 61-86



HIRATA, H. (org.) (1993) **Sobre o "modelo" japonês; automatização, novas formas de organização e de relações de trabalho.** São Paulo, EDUSP, Aliança Cultural Brasil-Japão.

KANITZ, S. C. (1994) **O Brasil que dá certo; o novo ciclo de crescimento 1994-2005.** São Paulo, Makron Books. (7ª . ed.)

LEITE, E. M. (1992) *Do "operário padrão" ao "polivalente"; novas fronteiras da qualificação do trabalho industrial,* **Estudos Econômicos**, v. 22, n.º especial. pp. 63-89

LEITE, E. M. (1995) **El rescate de la calificación.** Cinterfor, Montevideo (tese de doutorado)

MICELI, P. (1992) **Além da fábrica; o projeto industrialista em São Paulo - 1928-1948.** São Paulo, FIESP/CIESP.

RAPKIEWICZ, C. e LIFSCHITZ, J. (1995) **Mapa do Trabalho e da Difusão de Tecnologia na Indústria Brasileira.** CIET, Rio de Janeiro, 1995.

RATTNER, H. (1988) **Política industrial, projeto social.** São Paulo, Brasiliense.

SALERNO, M. S. (1994) *Mudança organizacional e trabalho direto em função de flexibilidade e performance da produção industrial,* **Produção**, ABEPRO, vol. 4, n.º 1, jul. pp. 5-22

SENAI-DN. (1992) **Cenários da indústria brasileira; formação profissional para os anos 2000.** Rio de Janeiro, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Departamento Nacional, DET/DPEA.

SENAI-SP. (1992) **O giz & e a graxa meio século de educação para o trabalho.** São Paulo. (Projeto Memória)

URANI, A. (1995) **Evolução do emprego industrial entre 1989 e 1993.** CIET, Rio de Janeiro, 1995.

## Guia de Leitura

1. Resumo
  - 1.1. O que se entende por reestruturação produtiva? Como e a partir de quando esse fenômeno se manifesta no Brasil?
  - 1.2. A modernização física e as novas formas de gestão chegam juntas?
  - 1.3. A tecnologia de ponta exige “qualificação de ponta”?
  - 1.4. O que é a nova qualificação? É importante para as empresas? E para os trabalhadores?
  - 1.5. A globalização também exige novas estratégias de qualificação?
  - 1.6. A democratização e conquista da cidadania exercem influência sobre o processo de modernização das empresas?
  - 1.7. É preciso mais que o domínio de habilidades?
  - 1.8. Qual o novo perfil exigido do trabalhador?
  - 1.9. O novo perfil é uma exigência restrita às grandes e modernas empresas?
  - 1.10. Por quê recusar a dicotomia educação formal X profissional?
  
2. A economia brasileira nos anos 1980-90: “a crise do milagre”
  - 2.1. O desenvolvimento industrial como alavanca: quais os sustentáculos?
  - 2.2. Como se deu o esgotamento do padrão de desenvolvimento?
  - 2.3. Os 80 foram realmente a década perdida?
  - 2.4. O que aconteceu nos anos 90, em matéria de tecnologia e trabalho?
  - 2.5. A abertura de mercado é uma ameaça?
  - 2.6. O que é a política “porrete & cenoura”?
  
3. O “fordismo tropical”
  - 3.1. Ruptura de paradigmas: Ford e Taylor no banco dos réus? Em que sentidos se pode entender o fordismo?
  - 3.2. Como se deu o fordismo no Brasil? Apenas um debate acadêmico ou se verificou nas fábricas?
  
4. Um “novo paradigma”?
  - 4.1. A modernização tecnológica dos anos 90 poder ser vista como ruptura com o fordismo-taylorismo?
  - 4.2. A indústria brasileira tem sido inovadora?
  - 4.3. Gestão made in Japan?
  - 4.4. A automação microeletrônica está difundida?
  - 4.5. A “fábrica do futuro” já chegou ou está chegando?
  - 4.6. O que são os novos padrões internacionais?
  - 4.7. Quais são as mudanças ocorridas nas formas de organização? Modernidade ou sobrevivência?
  
5. Um novo conceito de qualificação
  - 5.1. A gestão do aleatório: qual é seu significado?
  - 5.2. Capacidade de diagnóstico e intervenção do trabalhador: por que é importante?
  - 5.3. A exigência da flexibilidade ou polivalência: importância para as empresas?

- 5.4. A produtividade e a competência podem ser vistas como atributos do coletivo de trabalhadores?
- 5.5. Hegemonia do novo ou combinações múltiplas marcadas por múltiplas tensões?
- 5.6. Do ponto de vista do trabalhador, qual a importância e significado de um novo conceito de qualificação?

## **Planos de Trabalho das Comissões Estaduais de Trabalho - Cets**

### **Os Principais Problemas Previsíveis e as Soluções Propostas pelas Cets:**

Uma das tarefas da Oficina consistia num levantamento, feito pelos participantes, dos principais problemas para o desempenho das funções atribuídas as CETs, a partir do instrumento “Guia para diagnóstico de atuação” (ver Capítulo Terceiro: Materiais Didáticos).

Desse esforço, resultaram listas contendo os problemas previsíveis, tanto para a elaboração do Plano Plurianual, quanto, mais detalhadamente, para o ano de 1999.

Essa visão prospectiva, no entanto, não se esgotou com o levantamento dos problemas previsíveis. Devia, ainda, senão prever, pelo menos imaginar soluções para enfrentá-los e, se possível, superá-los, considerando e debatendo a questão da factibilidade dos Planos, a serem encaminhados ao CODEFAT.

O elenco dos problemas previsíveis e das soluções viáveis para confrontá-los com êxito, compôs um desenho bastante acurado do quadro institucional e da ambiência em que os Planos de Trabalho viriam a ser elaborados e implementados.

O quadro geral, abaixo, consolida problemas e propostas de solução, no seu conjunto, tal como haviam sido levantados(as), discutidos(as), e formulados(as) pelos Conselheiros, em cada uma das Oficinas. Na sequência, apresenta-se o resultado desse procedimento, submetido a uma discussão e revisão finais.

## Quadro de Problemas e Soluções

### Primeira Dimensão: Gestão Participativa

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
<p>Dificuldade para operacionalizar o caráter deliberativo, colegiado, tripartite e paritário das CETs;</p> <p>Limitado conhecimento das atribuições e competências das CETs e CMTs;</p> <p>Inexistência ou deficiência do intercâmbio com as STbs, a SEFOR e a SPES;</p> <p>Inexistência ou deficiência do intercâmbio com CMTs e CODEFAT.</p>	<p>Criar/homologar os CMTs;</p> <p>Qualificar as CETs e, principalmente, os CMTs;</p> <p>Reuniões e Fóruns de reflexão e intercâmbio CMTs/CETs/CODEFAT;</p> <p>Criar mecanismos de atuação conjunta CETs/STbs/SEFOR/SPES;</p> <p>Criar mecanismos de comunicação e acerto das ações de parcerias nacionais implementadas no nível estadual.</p>

### Segunda Dimensão: Organização Interna

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
<p>Indisponibilidade de tempo por parte dos conselheiros;</p> <p>Escasso aproveitamento do tempo disponível dos conselheiros;</p> <p>Insuficiência de recursos materiais (infra-estrutura, biblioteca, arquivo, etc.);</p> <p>Insuficiência de apoio técnico estruturado e competente (GAP e Secretaria Executiva).</p>	<p>Sensibilizar as instituições com assento nas CETs, visando a liberação de mais tempo para os conselheiros.</p> <p>Melhorar a organização interna (pautas preliminares e minutas de atas previamente circuladas, etc.).</p> <p>Estudar meios de articulação para obter recursos do governo e do FAT.</p> <p>Criar/ativar/qualificar o GAP e a Secretaria Executiva.</p>

### Terceira Dimensão: Construção de Parcerias

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
<p>Invisibilidade das ações locais da PPTR, em geral, e das CETs em particular;</p> <p>Desconhecimento ou falta de canais de comunicação com potenciais parceiros;</p> <p>Exclusão das CETs do processo de definição de critérios para seleção de entidades executoras.</p>	<p>Informar sobre e debater as ações da PPTR junto à sociedade civil (congressos, encontros regionais, boletins, etc.);</p> <p>Conscientizar, sensibilizar, mobilizar potenciais parceiros, por meio de reuniões e encontros.</p> <p>Exercer pressão, no sentido de que os conselheiros participem no estabelecimento de critérios para seleção de entidades executoras.</p>

### Quarta Dimensão: Análise do Mercado de Trabalho

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
<p>Pouca identificação e consolidação de informações disponíveis;</p> <p>Falta de metodologias para identificação e levantamento de informações indisponíveis (em especial as locais ou “quentes” e aquelas referidas ao setor informal);</p> <p>Falta de modelos alternativos para articulação entre ambos os tipos de informação;</p> <p>Escassa participação das CMTs no processo de identificação da demanda (atual e previsível) do mercado de trabalho.</p> <p>Ausência de parcerias específicas que permitam avançar no conhecimento do mercado de trabalho local.</p>	<p>Solicitar às STbs consolidação e envio regular de informações às CETs;</p> <p>Qualificar os CMTs em matéria de identificação da demanda do mercado de trabalho;</p> <p>Qualificar as CETs para a identificação da demanda do mercado de trabalho;</p> <p>Promover parcerias, começando com aquelas entidades representadas nas CETs.</p>

#### Quinta Dimensão: Estabelecimento de Diretrizes e Prioridades

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
<p>Gravitação exclusiva ou predominante em torno do PLANFOR, em detrimento das demais ações da PPTR;</p> <p>Limitada articulação da análise da demanda do mercado de trabalho e das demandas sociais nos Planos de Trabalho (Convênios SPES e SEFOR);</p> <p>Limitada articulação das ações da PPTR com os Planos de Governo; Ausência da prática de reuniões para a formulação de diretrizes e prioridades.</p>	<p>Tratar de forma articulada os Planos de Trabalho (Convênios SPES e SEFOR);</p> <p>Trabalho conjunto com outros Conselhos (saúde, educação, infância e adolescência, etc.);</p> <p>Mecanismos regulares de intercâmbio com governo;</p> <p>Organização de calendário de eventos (reuniões temáticas), com participação dos diversos atores, direta ou indiretamente envolvidos com ações da PPTR.</p>

#### Sexta Dimensão: Acompanhamento e Avaliação

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
<p>Intercâmbio irregular e, em certos casos inexistente, com: STbs, executoras, equipes de avaliação externa;</p> <p>Falta de acesso à ou inadequação dos relatórios de avaliação e outros produtos dos projetos especiais;</p> <p>Não participação das CETs na definição do tipo de avaliação desejada;</p> <p>Falta de re-direcionamento dos Planos de Trabalho (Convênios SPES e SEFOR), segundo informações emergentes da supervisão e avaliação.</p>	<p>Elaborar um calendário de reuniões conjuntas com STbs, executoras e equipes de avaliação externa;</p> <p>Solicitar (às executoras ou ao GAP) sumários executivos dos seus relatórios;</p> <p>Cumprir as determinações do Guia PLANFOR, no que diz respeito à definição do tipo de avaliação;</p> <p>Qualificar as CETs, em matéria de avaliação de políticas públicas.</p>

## **Análise do Quadro Geral de Problemas e Soluções**

O Quadro Geral, segundo as dimensões definidas, nas Oficinas, em conjunto com os conselheiros, pode ser analisado sob a ótica de três fatores, todos eles determinantes para o grau de eficiência da atuação das CETs, e que se verificaram em *todos os estados*:

- Pouca disponibilidade de tempo por parte dos conselheiros;
- falta de recursos financeiros e infra-estrutura;
- acúmulo de funções e/ou sobrecarga de trabalho dos secretários executivos.

Esses fatores implicam em uma série de entraves para o pleno e adequado funcionamento das CETs.

As restrições de tempo, significativas, por sinal, determinam a dinâmica das CETs. Explicam, por exemplo, a baixa participação, tanto quanto sua irregularidade. As reuniões tendem, pois, a ser rápidas, não permitindo discutir de modo aprofundado as ações da PPTR, nem tampouco as atribuições do Conselho, bem como a sua maior participação na gestão desta.

Por outro lado, os Grupos de Apoio Permanente - GAPs, na maioria dos Estados, não estão, ainda, devidamente constituídos. Quando existem, com raras exceções, não exercem adequadamente o seu papel, que é o de subsidiar tecnicamente os conselheiros, nas suas tarefas deliberativas.

A escassez de recursos financeiros e as deficiências da infra – estrutura dificultam, não só o funcionamento das CETs, em geral, mas, também, e particularmente, o acompanhamento e a supervisão das ações da PPTR .

O acúmulo de funções e/ou sobrecarga de trabalho dos secretários executivos, somados à falta de infra-estrutura e apoio, por sua vez, prejudicam o bom desempenho das funções das CETs.

Estes três fatores, por sua vez, trazem consigo:

- a dificuldade de articulação entre CETs e CMTs (em alguns casos, mais atuantes que as próprias CETs);
- a não participação das CETs no processo de definição da demanda do mercado de trabalho;
- a sua não participação no planejamento, acompanhamento e avaliação dos Planos de Ação, tanto os de responsabilidade direta da STb, quanto os operacionalizados por agentes financeiros; e, finalmente,
- a não participação das CETs no processo de seleção de executoras e na definição de parcerias.

Convém, neste sentido, ressaltar, ainda, a falta de mecanismos sistemáticos de



articulação entre CETs e CODEFAT. Em virtude disso, não se construíram, até o momento, as bases para uma atuação sistêmica do conjunto de atores envolvidos com a implementação da PPTR.

Assim, em todos os Estados, as soluções propostas, contemplaram iniciativas de fortalecimento das CETs, como instâncias da PPTR. As sugestões feitas neste sentido recomendaram, de forma mais ou menos enfática:

- a discussão permanente do papel e das atribuições das CETs;
- o desencadeamento de ações capazes de motivar e mobilizar, não só os seus membros, mas também as instituições e órgãos representados nas CETs, propiciando-lhes maior consciência do seu papel e responsabilidade, na condução da PPTR;
- a realização de gestões para obter os recursos necessários ao seu funcionamento, reivindicando-os, seja junto à própria STb, seja junto ao CODEFAT;
- a implementação e/ou qualificação dos GAPs, bem como de Comitês, constituídos para estudar e analisar temas específicos da agenda das CETs;
- a criação de mecanismos de repasse de informações, por meio da formalização de processos e implementação de canais de comunicação entre as CETs, as CMTs, as secretarias executivas e o CODEFAT;
- a criação, articulação e qualificação das CMTs, visando identificar as demandas do mercado de trabalho;
- a definição de uma metodologia, que favoreça a participação dos conselheiros no planejamento das ações da PPTR;
- a elaboração de um plano efetivo para o acompanhamento das ações, desenvolvidas, em cada Estado, com recursos do FAT;
- a criação de mecanismos para aproximar as agências financiadoras das CETs, visando o acompanhamento da aplicação dos recursos do FAT.

### **Organização Interna**

Esta dimensão foi considerada crucial para todas as demais – planejamento, acompanhamento, avaliação e articulação. E, também para a constituição das CMTs e fortalecimento das existentes, na ponta do sistema, sem os quais a engrenagem toda tende a se atrofiar e perder o sentido.

Por isso, adquiriu a relevância e os contornos a seguir. A divisão em subtítulos, agrupando as questões com base em sua proximidade ou relativa especificidade, revelou-se a mais adequada, não só para dar uma idéia global dos problemas das CETs, mas também para indicar a enorme complexidade desta dimensão, tal como se apresenta, atualmente.

## 1 - Apoio, Infra-Estrutura e Secretaria Executiva

No atual contexto das CETs, **apoio** significa algo mais do que a simples existência de uma infra-estrutura apropriada. Implica, em primeiro lugar, no oportuno **'respaldo político, de suas ações**, com os efeitos que daí derivam.

Em segundo lugar, **apoio** significa pessoal, ou seja, retaguarda, gente com capacidade e disponibilidade para garantir o suporte indispensável à atuação de um organismo como este.

A falta desse **apoio**, nos dois sentidos especificados, acima, tem significado um entrave ao desempenho adequado das CETs, evidenciado até mesmo nas dificuldades para o cumprimento das tarefas preliminares, necessárias ao próprio Programa de Qualificação.

A ausência de **infra-estrutura** mínima, para a execução do trabalho, é uma constante: sala, computador, telefone e demais equipamentos básicos de escritório, disponíveis para o funcionamento das CETs.

Poder-se-ia, em tese, imaginar, que, uma vez solucionados os problemas de pessoal e infra-estrutura, os problemas dos Conselhos estivessem resolvidos. Mas não é assim!

As secretarias executivas, na maioria dos Estados, constituem questão das mais problemáticas. Geralmente, não funcionam a contento, seja em virtude da indefinição do seu papel, seja em consequência de uma sobrecarga de trabalho, provocada pelo acúmulo de funções do Secretário, que, em muitos casos, é também coordenador do SINE, no Estado. Nessa condição, está vinculado ao Governo, do qual é funcionário. Este fato pode dificultar uma relação igualitária e cooperativa com as CETs.

Neste sentido, a experiência de campo revelou que o fortalecimento das CETs, exigirá, no futuro, um novo arranjo de poder. Todos os governos perceberam isso e reagiram à sua maneira: uns mais disfarçadamente, outros menos. Embora não se tenha explicitado, a tensão apareceu, em muitas ocasiões e das mais variadas formas.

Não se devem, pois, desconsiderar as dificuldades provenientes das disputas em que as CETs estão, necessariamente, envolvidos, muitas das quais acontecem, inclusive, no seu interior. Desse modo, convém insistir, sempre, na importância da negociação, do planejamento, da abertura às inovações, da articulação e na necessidade de resolver este problema para que se possa avançar.

Por fim, embora a responsabilidade do suporte físico e de pessoal caiba aos Governos, em alguns Estados, surgiu a possibilidade – sem que se abra mão da coordenação do Estado – de a representação dos empregadores se mobilizar para oferecer à Secretaria Executiva o necessário ao seu funcionamento e proporcionar às CETs melhores condições de funcionamento.

## 2 – Grupo de Apoio Permanente - GAP

O **Grupo de Apoio Permanente - GAP** é a instância técnica, que assegura o apoio e suporte necessários às deliberações das CETs. Também ele constitui um ponto dos mais frágeis, na atual conjuntura das CETs, pois, na maioria dos Estados, sequer chegou a ser constituído. Lá onde existe, não funciona satisfatoriamente, entre outros motivos, porque sua importância ainda não tinha sido compreendida.

Por outro lado, parecia acreditar-se nele como numa panacéia para os males da falta de assessoria e apoio técnico, mesmo lá onde as CETs tinham aberto mão desse dispositivo, delegando aos técnicos da Secretaria de Trabalho suas prerrogativas.

Com efeito, a não existência do GAP, no contexto atual das CETs, contribui para limitar o seu desempenho em matéria de planejamento, acompanhamento e avaliação, ao mesmo tempo em que empobrece o debate técnico e sobrecarrega os membros do Conselho, além de desviá-los de suas mais elevadas atribuições. E isso os Conselheiros compreenderam muito bem.

Para fins de estruturação do GAP, a CET dispõe efetivamente de maior autonomia, em comparação com o que acontece no caso da infra-estrutura de apoio, esta sim dependente, em grande parte, das STbs.. As resistências porventura existentes podem ser contornadas, mediante uma implementação gradual, aproveitando-se as experiências bem sucedidas, em outros Estados.

## 3 - Membros e Reuniões

Os **membros** são o elo de ligação da CET com as instituições da sociedade. Quanto mais forte for este elo, maior serão a representatividade e força da CET. Desta maneira, o que importa é a posição de cada representante, na instituição pela qual foi designado. É isto que o torna capaz de assegurar o êxito da participação na CET. Torna-se, pois, necessário, que valorizem sua representação, sobretudo porque esses colegiados não deliberam apenas sobre os PEQs, mas sobre todas as demais áreas da PPTR.

As **reuniões** foram alvo das críticas das CETs, por vários motivos. Costumam ser muito burocráticas; não obedecem a uma agenda de temas substantivos, de interesse das bancadas. Portanto, não atendem às expectativas e demandas dos conselheiros, os quais as percebem como “perda de tempo” (tempo precioso, subtraído às suas atividades e ocupações).

Além disso, foi apontado como problema a ausência de planejamento das ações, tanto internamente, quanto (e ainda mais) em conjunto com a STb. Tal como o hábito do planejamento, tampouco existem práticas, mecanismos ou momentos

de auto-reflexão sistemática. Desse modo, torna-se difícil alcançar uma compreensão e um ajuste mais rigoroso do papel a ser desempenhado pelas CETs, o que afeta, significativamente, a própria dinâmica de atuação dos colegiados.

O início do processo de capacitação ensejou um novo modelo de reunião. O rompimento com os antigos padrões, entretanto, só se dará com a redefinição da secretaria executiva, e a constituição e funcionamento dos GAP's. Com isto, será possível otimizar a agenda das CETs, levando-os a um novo patamar de discussão, onde se possam abordar temas, que não se têm tido oportunidade de tratar. Desta maneira serão incorporadas novas preocupações, como aquelas relativas ao aprimoramento do regimento interno e as resoluções, que consolidem consensos, por exemplo.

### **Mecanismos de Comunicação/Informação**

A questão dos mecanismos de informação é crucial para a atuação dos Conselhos, como permitiu constatar o volume de problemas levantados. Como categoria geral, a problemática da informação permeia todas as dimensões, e pode ser desdobrada em subcategorias:

#### **1 - Informações sobre o mercado de trabalho**

A falta de conhecimento sobre a configuração quantitativa e qualitativa do mercado de trabalho constitui, no caso das CETs, além de regra geral, o problema de base. As informações inexistem (no caso do setor informal, por exemplo), ou, quando existem, são imprecisas, fragmentárias, esparsas, assistemáticas, pouco acessíveis e inadequadamente estruturadas.

Como delas dependem diagnósticos e prognósticos e com eles, toda a planificação das ações, o conhecimento e monitoramento acurados do mercado de trabalho constituem a dimensão estratégica por excelência da PPTR.

Neste sentido, as queixas relativas à ausência de dados confiáveis foram freqüentes e muitas propostas de solução apontavam para a contratação de pesquisas, com as quais se esperava solucionar o problema. Não se trata, pois, de duvidar da real necessidade de informação e nem de que as pesquisas possam contribuir para resolvê-la.

Para além dessa alternativa, no entanto, adotou-se a estratégia de enfatizar a CET como *locus* privilegiado da apropriação e utilização das informações sobre este tema, na medida em que tende a reunir representantes dos diversos segmentos socialmente significativos, cada qual dispondo de dados sobre o mercado de trabalho e, portanto, sobre as possibilidades de geração de emprego e renda. Além disso, devia ser considerado, também, como o *locus* privilegiado da articulação interinstitucional, pela mesma razão anteriormente mencionada.

Tal estratégia não exigiria, necessariamente, aportes financeiros. Bastaria que a CET concentrasse esforços em sua *expertise* virtual, construindo parcerias de forma a mobilizar e potencializar habilidades e competências já existentes, com vistas ao atendimento de suas necessidades, neste campo.

Essa tese ganhou corpo, associada à proposta de reestruturação dos Setores de Informação e Análise de Mercado das STBs, para convertê-las em pólos dinâmicos, capazes de coordenar as várias fontes de informação. Instâncias de análise, sensíveis às necessidades dos diversos programas, que configuram a PPTR (Seguro-Desemprego; PROGER; PRONAF; Crédito Popular e outros).

O tema ***Identificação da Demanda do Mercado de Trabalho*** constitui o alicerce para a elaboração dos Planos que visam a geração de trabalho e renda. A ausência ou precariedade de articulação CETs, com CMTs, dificulta sobremaneira o atendimento a esta diretriz básica para a formulação dos Planos e Projetos para o Estado.

Os CMTs/CEEs, de um modo geral, carecem da fundamentação conceitual e das informações factuais relativas ao conjunto da PPTR, bem como de clareza quanto ao relevante papel na identificação das oportunidades de trabalho e renda nos seus municípios. Não se desenvolveram para elas, até o momento, formas de incorporação, estratégias sistemáticas de mobilização ou canais efetivos de comunicação.

Vale dizer que as CMTs/CMEs, de modo geral, não apenas não participam do processo de elaboração dos Planos como se mantêm à margem da gestão da PPTR, nos Estados. Os mecanismos sob os quais esta diretriz pode se consolidar são a criação, fortalecimento, capacitação e constante articulação da CET. São eles que construirão as bases para o planejamento e gestão de Planos, capazes de, efetivamente, atender às necessidades de desenvolvimento estratégico do Estado.

## **2 - Circulação/intercâmbio de informações**

Não apenas as informações sobre o mercado de trabalho, relativas à ou relevantes para a PPTR nos Estados e municípios (uma vez que se trata de uma política descentralizada) têm caráter estratégico e, portanto, implicações técnicas e políticas. Neste sentido, a falta de circulação das informações existentes entre os diversos atores e planos institucionais dificulta a discussão, deliberação e o planejamento. Daí o recorrente anseio por mecanismos mais ágeis e eficientes de informação mútua.

Em síntese, pode-se dizer que as CETs se ressentem da falta de três canais de comunicação, por onde deveriam circular as informações necessárias ao exercício de suas competências.

O primeiro, indispensável à elaboração de planos, programas e projetos, deve assegurar uma sintonia fina com o mercado de trabalho e tudo que lhe diz respeito. O segundo, fundamental para o acompanhamento das políticas, supõe o diálogo permanente com os executores. E o terceiro, finalmente, conectaria as CETs com o CODEFAT, e outras instâncias da sociedade, de alguma forma vinculadas ao sistema em questão, ampliando, consideravelmente, sua capacidade de articulação e gestão. Definir as necessidades e interlocutores é, portanto, essencial.

Neste sentido, não parece difícil definir projetos de comunicação devidamente articulados, capazes de satisfazer tais necessidades. Os “Setores de Informação e Análise do Mercado de Trabalho” das STBs, fortalecidos e apoiados, politicamente, podem garantir a coordenação desses projetos, a custos razoáveis.

### **3 - Memória institucional**

O problema da construção e preservação da memória institucional não constava do leque de preocupações dos conselheiros. Foi, ao contrário, preciso suscitá-lo, para que sua relevância fosse reconhecida e para que fosse possível discutir alternativas de solução, para ele.

A fim de situar adequadamente a surpresa, que o debate sobre o tema provocou, vale reportar-se ao jornal ‘O Globo’, de 14/07/99, coluna Ricardo Boechat, particularmente à nota intitulada **Sem memória**, que descreve a seguinte situação: *Dos 5505 municípios brasileiros, só 5% têm arquivos. Nos demais, o destino dos documentos é lixo ou abandono. A informação é do Conselho Nacional de Arquivos. Seu presidente, Jaime Antunes da Silva enviou relatório ao Banco Mundial pedindo recursos para enfrentar o problema.*

Ora, o funcionamento adequado destes colegiados exige que se ordenem e preservem as informações relativas, tanto ao universo do qual se ocupam, quanto à sua própria atuação institucional. Isto requer, não só uma sistemática de registro e arquivo, como também um espaço adequado ao recolhimento da documentação pertinente, bem como sua acessibilidade.

A memória assim constituída servirá à fundamentação das discussões e deliberações da CET, bem como à necessidade de socialização dos novos conselheiros, necessidade frequente, dado o caráter rotativo da representação. Em nenhum dos Estados essa consciência e preocupação preexistia ao processo de qualificação. Este possibilitou a introdução do tema na agenda das CETs. Trata-se, agora, de convencer as secretarias executivas da necessidade de organizarem a memória das CETs, para garantir a consolidação e reprodução da cultura institucional dos mesmos.



## **Qualidade e Factibilidade das Minutas**

Para avaliar em que medida as minutas dos Planos de Trabalho, elaborada pelas CETs têm factibilidade, o paradigma é a imagem-objetivo do “Conselho ideal”, cujo marco normativo é a Resolução 80 do CODEFAT, acrescida dos princípios e diretrizes da PPTR.

O “Guia Para Diagnóstico da Atuação”, utilizado, nas Oficinas, para desencadear as discussões sobre o conjunto da PPTR, contemplava um amplo espectro de possibilidades de intervenção do tripartismo paritário na sua gestão, revelando-se um instrumento fundamental para definir estratégias, ainda que – em muitos casos - essa tarefa tenha se revelado extremamente penosa.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que, a qualidade dos subsídios elaborados nas Oficinas de Trabalho (estratégias para o quadriênio 99/02 e agenda para o exercício de 1999), foi elevada.

As minutas podem, pois, em sua maioria, ser consideradas exequíveis, sobretudo pela sua dimensão plurianual. Este ponto, no entanto, não foi fácil de assimilar. Aos conselheiros resultava difícil, além de planejar, fazê-lo com um horizonte temporal mais extenso. Por conta disso, tendiam a ver certas ações, embora coletivamente propostas, como sendo inviáveis. Era necessário recordar, a cada tanto, que se tratava de pensar numa perspectiva quadrienal.

No que tange à viabilidade política, predominou a prudência, embora ações mais ousadas fossem vistas como sendo desejáveis, e, em vários casos, mantidas, com base no entendimento de que a CET já fora, até então, demasiado modesto. Era preciso, portanto, ser mais arrojado.

A prudência tinha, no entanto, sua razão de ser. A gestão tripartite e paritária de políticas públicas é, ainda, uma prática muito recente, no País. Implica na partilha de responsabilidades, e, portanto, de poder. Contraria a cultura administrativa nacional, historicamente centralizadora e não-participativa. Todos tem, pois, muito que aprender, neste campo. E este aprendizado não se fará da noite para o dia. Exige um viés democrático, do qual fazem parte a habilidade e o hábito da articulação de atores, cujos interesses são diferenciados e, muitas vezes, antagônicos. A “decisão colegiada por meio de consensos”, base do tripartismo, continuará, neste sentido, um fim almejado, que só o exercício persistente poderá consolidar.

## Teste de Consistência dos Planos de Trabalho das CETs

A elaboração de Planos de Trabalho constituiu uma tarefa nova e, certamente, enriquecedora para os Conselheiros. Em virtude disso, o Projeto REPLANFOR considerou oportuna a elaboração de um **Teste de Consistência** para os Planos de Trabalho das CETs.

Sua utilização prévia permitirá verificar em que medida foram atendidos os requisitos de abrangência e fidelidade às dimensões estratégicas estabelecidas, em conjunto, pelos próprios conselheiros, servindo-lhes, portanto, como um dispositivo de auto-monitoramento, entre outros.

S = Sim; P = Parcialmente; N = Não; N/C = Não consta como objetivo.

### Quanto à INTRODUÇÃO dos Planos

1. Há uma descrição do processo de elaboração do Plano de Trabalho?

Sim [ ] Não [ ]

1.1. Está suficientemente claro?

Sim [ ] Não [ ] O que é necessário esclarecer mais?

### Quanto aos OBJETIVOS dos Planos

2. Os objetivos referem-se às principais atribuições e competências definidas pela Resolução 80/95 do CODEFAT, como:

a) Diagnóstico e análise do mercado de trabalho na UF?

Sim [ ] Não [ ]

b) Estabelecimento de diretrizes para as ações da PPTR, na UF, no que se refere a:

Variáveis	S	N
Qualificação dos trabalhadores	[ ]	[ ]
Intermediação de mão-de-obra	[ ]	[ ]
Seguro-desemprego	[ ]	[ ]
Crédito popular	[ ]	[ ]

c) Construção de parcerias?

Sim [ ] Não [ ]



d) Estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações, desenvolvidas na UF, no que diz respeito a:

Variáveis	S	N
Convênio SEFOR	[ ]	[ ]
Convênio SPES	[ ]	[ ]

e) Outras ações com recursos do FAT

f) Fortalecimento do sistema tripartite e paritário?

3. Nos objetivos, constam outras atribuições e competências da CET?

Não [ ]

Sim [ ] Quais?

4. Está justificada, para cada objetivo colocado, sua relevância ou urgência?

Objetivos	S	P	N	N/C
a)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
b)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
c)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
d)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
e)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
f)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]

### Quanto às ESTRATÉGIAS

5. As estratégias incluídas no Plano contemplam:	S	N
Ampliação da qualificação dos conselheiros estaduais?	[ ]	[ ]
Criação de novos Conselhos Municipais de Trabalho?	[ ]	[ ]
Mobilização de CMEs já existentes?	[ ]	[ ]
Qualificação dos conselheiros municipais ou sua ampliação?	[ ]	[ ]
Estabelecimento de canais de comunicação com CODEFAT?	[ ]	[ ]
Estabelecimento de canais de comunicação CET/CMTs?	[ ]	[ ]
Consolidação de parcerias?	[ ]	[ ]
Estabelecimento de novas parcerias?	[ ]	[ ]
Estabelecimento de mecanismos de informação?	[ ]	[ ]
Melhoria de mecanismos de informação já existentes?	[ ]	[ ]
Recuperação da memória institucional?	[ ]	[ ]
Aperfeiçoamento da organização interna?	[ ]	[ ]

6. Foram incluídas outras estratégias? Quais?

## Quanto àIMPLEMENTAÇÃO

7. Para atender aos objetivos propostos, foram explicitados:				
Itens	Todos	Maioria	Alguns	Nenhum
Ações/atividades?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meios de realização?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Modos de realização?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Quanto ao ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Variáveis	S	P	N
8. Foi definido um sistema de acompanhamento para as ações estabelecidas nos Plano?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Esse sistema permite a acompanhar, de forma contínua, o cumprimento do programado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Permite avaliar seus resultados para ajustes?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## **Perfil dos Conselheiros e Outros Atores das PPTRs**

**Autoria: Stela Gabos<sup>1</sup>**  
**Coleta dos Dados : Equipe Flacso**

### **Introdução**

O esforço de levantamento e análise do perfil dos membros das CETs e das equipes técnicas das STbs foi realizado com o objetivo de aprimorar os futuros processos de capacitação, oferecendo programas cada vez mais adequados à natureza específica da clientela a que se destinam. Também teve o objetivo de oferecer esse subsídio ao CODEFAT, como um produto adicional que a FLACSO/Brasil, consciente da sua importância, elaborava.

Esse esforço, se empreendido também pelas STbs e CETs, poderia constituir-se numa estratégia facilitadora para levantar o perfil e diagnosticar as necessidades de capacitação das CMTs, cuja pertinência e urgência já foi reconhecida, levando muitos Estados a implementar programas neste sentido.

### **Procedimento de Coleta dos Dados**

Durante a execução do Programa Nacional de Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho, a FLACSO distribuiu aos conselheiros e demais participantes das atividades uma ficha autopreenchível, com o objetivo de conhecer o perfil dos atores das PPTRs (vide Capítulo 3, "Materiais Didáticos"). Para melhor desenhar o universo dos conselheiros que atuam hoje no Brasil, o preenchimento da ficha estendeu-se também aos conselheiros que não participaram das atividades desenvolvidas nos Estados. Os resultados desse levantamento são apresentados a seguir.

### **Base Empírica**

Foram coletadas 322 fichas, sendo 183 de conselheiros, 120 de Funcionários das Secretarias de Trabalho e 20 de outras pessoas participantes do evento - avaliadores externos, assessores de organismos com representação nas CETs, entre outros.

Considerando um universo estimado de 800 integrantes das CETs e 1500 funcionários das STbs<sup>2</sup>, a base empírica obtida tem a seguinte representação:

---

<sup>1</sup> Stela Gabos é graduada em Ciências Sociais, pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (PUCAMP). Colaboradora da FLACSO/Brasil em projetos de cooperação científica e assistência técnica, especializada em temas de Políticas Públicas de Trabalho e Renda (especialmente Educação Profissional).

Público	Universo	Base Empírica	% do universo
CET	800	183	23
Funcionários da STbs	1500	120	8

Entre as bancadas a base empírica está assim distribuída:

Bancada	Base Empírica	%
Governo	69	37
Trabalhadores	65	35
Empresários	49	28
<b>TOTAL</b>	<b>183</b>	<b>100</b>

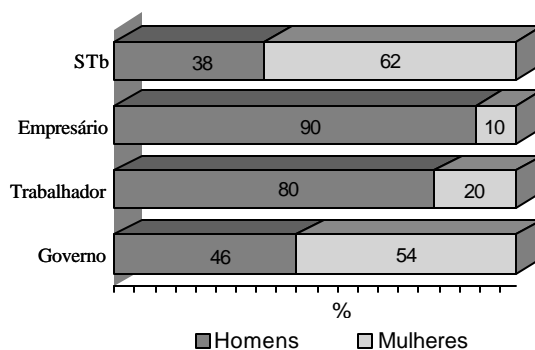
Neste estudo, foram privilegiados os dados referentes aos conselheiros e aos funcionários das STbs. As outras pessoas que participaram da base empírica, por insuficiência de base (20), não foram analisadas como segmento.

## Resultados

### 1- Perfil Demográfico

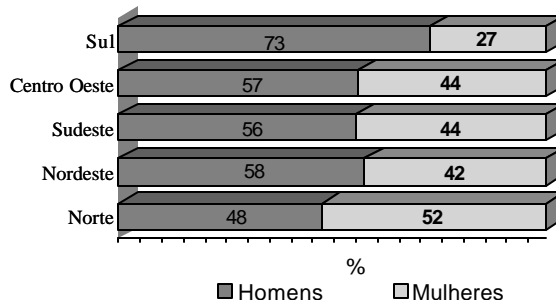
#### Gênero

Numericamente, a participação de homens na bancada dos Trabalhadores e Empresários é significativamente maior do que a participação de mulheres. Na bancada do Governo, é semelhante a participação de homens e mulheres e nas STbs, a presença de mulheres é maior.



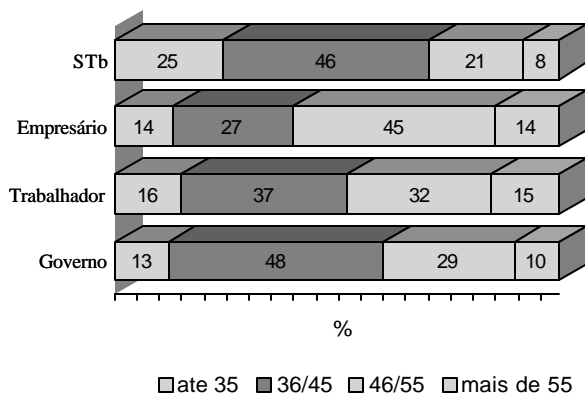
<sup>2</sup> MTE/SEFOR, PLANFOR - Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador- Avaliação gerencial 2º Ano do Triênio. - Resultados até 31/12/1997, FAT, Brasília, abril de 1998, pag. 61

Em todas as regiões, à exceção da Região Norte, a presença de homens é maior do que de mulheres, com destaque para Região Sul onde 73% das pessoas envolvidas com a PPTR são homens.

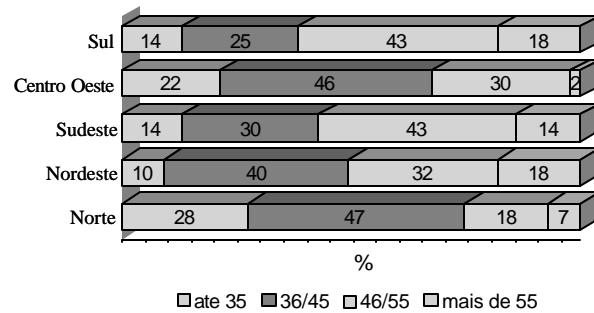


### Idade

O maior número de conselheiros tem entre 35 e 55 anos. A bancada dos Empresários tende a ser um pouco mais velha e do Governo mais jovem. Comparativamente, os funcionários das STbs são ainda mais jovens, 25% têm menos de 35 anos.

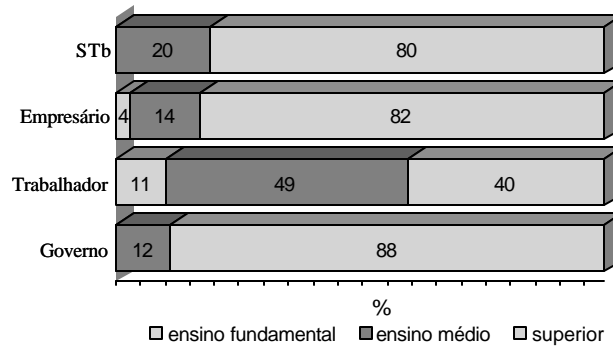


A Região Norte, seguida da Centro Oeste, tem um perfil mais jovem que as demais regiões.



### Escolaridade

Neste item, a bancada do Governo, dos Empresários e Funcionários das STBs têm perfis semelhantes, a maior parte de seus representantes (80% aproximadamente) concluíram curso superior. Na bancada dos Trabalhadores, este índice é de 40%.



Quanto ao tipo de curso superior concluído, percebe-se uma grande dispersão nas áreas de interesse. Entretanto, destacam-se alguns cursos com índices superiores a 10 % no segmento.

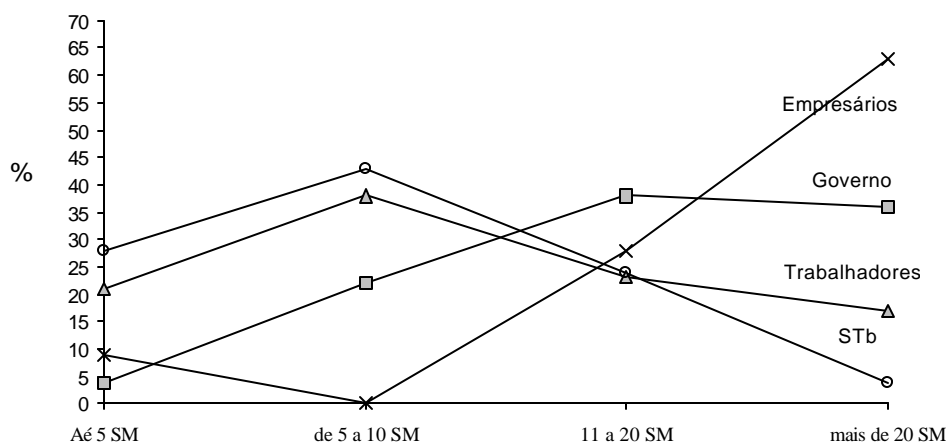
Cursos	%			
	GOV	TRAB	EMP	STBs
Ciências Sociais	7	15	3	13
Serviço Social	3	0	0	13
Economia	13	4	15	13
Contabilidade/Ciências Contábeis	5	12	3	3
Direito	23	23	8	3
Agronomia / Engenharia Agrônômica	15	4	20	5
Engenharia	0	8	20	0
Administração	16	12	23	17
Pedagogia	5	15	5	12
B A S E ( pessoas com curso superior)	61	26	40	96

O maior percentual de pessoas com algum tipo de especialização - pós-graduação- se encontra na Bancada do Governo (41%) , seguida dos empresários e de funcionários da STBs (33%). Do total de conselheiros da Bancada dos Trabalhadores, 14% se dedicaram a algum tipo de especialização.

### Renda

Como pode ser observado no gráfico abaixo<sup>3</sup>, as rendas mais altas se encontram na Bancada dos Empresários - 63% têm renda superior a 20 salários mínimos. Na Bancada do Governo as maiores freqüências se encontram nas faixas de 11 a 20 e mais de 20 salários mínimos ( 38% e 36% respectivamente) . Entre trabalhadores, há uma distribuição mais equilibrada entre as 3 primeiras faixas de renda, a maior porcentagem se encontra na faixa de 5 a 10 salários (38%), esta também é a faixa de maior frequência entre os funcionários das STBs (43%).

<sup>3</sup> Porcentagens calculadas com base no número de pessoas que responderam a questão sobre renda. Na base empírica total considerada, 29% não responderam esta questão



Bases: Governo- 45, Trabalhadores- 47, Empresários 32.

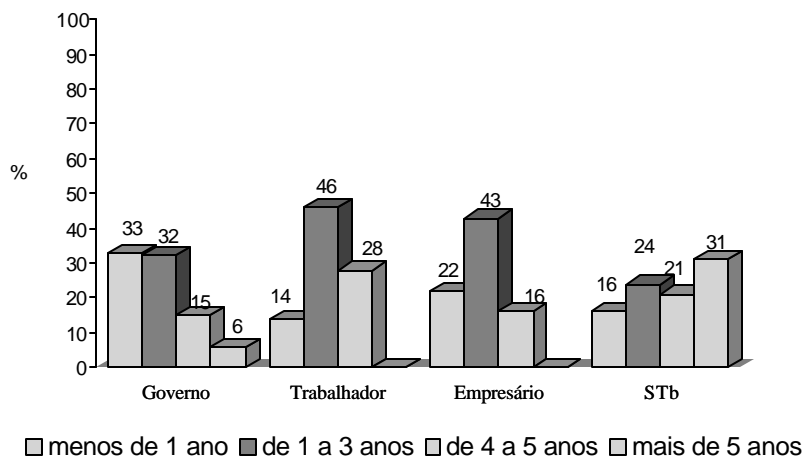
Segmentados por região, os dados indicam rendas mais baixas na Região Norte e as mais altas na região Sul. No Nordeste mais da metade da sua base empírica se concentra na segunda e terceira faixa , no Sudeste 59% têm renda superior a 10 salários e a região Centro Oeste tem uma distribuição semelhante nas três faixas a partir de 5 salários .

Renda	% por Região				
	NO	NE	SE	CO	S
Até 5 salários mínimos	25	18	25	13	0
Mais de 5 e até 10 salários mínimos	39	38	17	31	19
Mais de 10 e até 20 salários mínimos	19	32	31	29	45
Mais de 20 salários mínimos	18	12	28	27	35
BASE: pessoas que declararam renda	85	34	36	45	31

## 2-Desde quando é membro da CET ou Funcionário da STbs

É muito recente a experiência dos conselheiros nos órgãos colegiados, aproximadamente 60% são membros da CET há menos de 3 anos e ainda, 33% da bancada do Governo exercem este papel há menos de 1 ano. Há uma tendência de menor rotatividade na bancada dos Trabalhadores; 46% participam da CET há mais de 1 ano e 28% há mais de 4 anos. Entre os funcionários das STbs, o quadro não é muito diferente, a metade trabalha neste órgão há mais de 3 anos e 31% há mais de 5 anos. Estes dados indicam o grau de dificuldade por que passam os atores da PPTR ao vivenciarem questões complexas como colegialidade, composição tripartite e paritária de caráter deliberativo.





Os dados analisados por região, indicam a mesma tendência, isto é, mais da metade das pessoas envolvidas com a PPTR exercem suas atribuições há menos de 3 anos. Neste quadro, destacam-se a região Sul - 64% atuam nesta política há menos de 3 anos - e o Nordeste, onde se observa o maior número de atores com mais de 3 anos de atividade.

Tempo de Vínculo (CET, STb)	% por Região				
	NO	NE	SE	CO	Sul
Menos de 1 ano	17	18	16	20	34
Entre 1 e 3 anos	38	18	36	39	30
Entre 4 e 5 anos	22	23	14	22	11
Mais de 5 anos	8	23	20	7	9
Sem resposta	16	19	14	13	16
Base	121	62	50	46	44

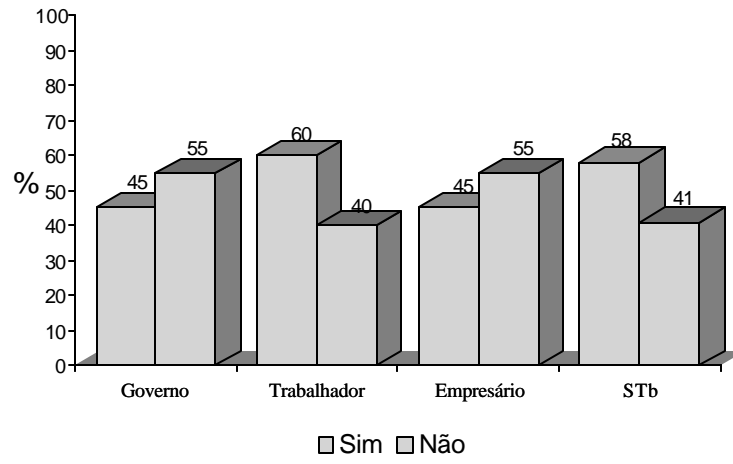
### 3- Cargo que ocupa na Instituição/Órgão que representa

Como pode ser observado na tabela a seguir, a representação nas CETs é desempenhada, na maior parte dos casos e nas três bancadas, por pessoas que ocupam cargos decisores nas suas instituições. Cargos técnicos são mais presentes na bancada do Governo e nas STbs.

CARGOS	%			
	GOV	TRAB	EMP	STbs
Delegado do Trabalho	6	0	0	0
Presidente/Vice Presidente	0	34	10	0
Diretor	10	9	27	8
Secretário de Estado	1	0	0	0
Subsecretário de Estado	4	2	0	0
Secretário Geral	0	8	0	0
Superintendente	0	0	10	0
Assessor	17	5	14	4
Sub Gerente	0	0	0	3
Gerente/Coordenador	4	2	6	22
Técnico	17	5	4	28
Chefe de Departamento/Divisão	17	2	0	8
Agente Administrativo	6	2	0	2
Supervisor	1	3	0	5
Membro/sócio/Filiado	0	2	2	0
Tesoureiro	0	0	4	0
Secretária	0	6	0	0
Base	69	65	49	120

### 4-Participação em atividades de capacitação para atuação na PPTR

Em média, pode-se dizer que 50% dos atores da PPTR já participaram, principalmente nos últimos 3 anos, de alguma atividade de capacitação. Considerando o pouco tempo de atuação destes atores, este dado pode ser analisado sob dois aspectos. Se de um lado, demonstra um alto grau de interesse dos atores na problemática que envolve trabalho, mobilizando-os a participar de encontros, seminários, oficinas, congressos, de outro, explicita a existência de um alto grau de necessidade de capacitação para que conselheiros e técnicos exerçam de fato seus papéis como co-gestores da política pública de trabalho e renda. A bancada dos Trabalhadores destaca-se como aquela que apresenta o maior índice de participação de seus membros, em atividades de capacitação (60%)



## Balanço Geral da Qualificação

### Introdução

Realizar um Programa Nacional de Qualificação intensivo, compreendendo a execução de eventos nos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal, em um período de apenas oito semanas, com uma equipe de 13 pessoas (equipes de campo e coordenação), ainda que plenamente dedicadas ao processo, equivaleu a uma verdadeira maratona.

A premência das circunstâncias – recursos, adiamentos do cronograma, problemas de organização das secretarias executivas, relatórios, horários e percursos dos vôos, calendário semanal – limitou, em certa medida, a apreciação, mais plena, da experiência de campo: as histórias e mais histórias; as pessoas, com suas peculiaridades; a relação institucional, em cada estado; as opiniões expressas, nos debates; a abordagem da questão rural; as revelações e descobertas; os acordos e compromissos; a tensa relação entre aqueles que não querem dividir poder; a fragilidade da participação; o tamanho do desconhecimento; as dúvidas e as emoções expostas. Os eruditos, os vividos, os “espertos” e os engraçados; as vozes femininas; os técnicos; a vontade de acertar e a curiosidade de saber; o amadurecimento dos setores associativos de empregados e empregadores, enfim, o Brasil, em toda a sua variedade e com plexidade.

### A Receptividade do Público

Excelente exemplo dessa diversidade complexa foi a maior ou menor receptividade dispensada, nos Estados, à ação qualificadora e aos encarregados de implementá-la: as equipes técnicas da FLACSO.

Uma etnografia da recepção de que técnicos e programa foram alvo, em cada uma das vinte e sete unidades federativas, seria, certamente, bastante elucidativa. Descrever e analisar essas situações de forma mais rigorosa foge ao escopo deste trabalho. Algumas notas indicativas sobre as linhas gerais dessas circunstâncias, entretanto, podem ser reveladoras.

O quadro simplificado da receptividade do público-alvo ao Programa Nacional de Qualificação das CETs abrange um *continuum* que se estende entre os extremos da rejeição liminar e da acolhida plena.

A rejeição liminar, mais ou menos explícita, ocorreu em alguns casos (poucos felizmente), sob várias alegações, entre as quais: inoportunidade do momento (“dados os múltiplos afazeres”) e indisponibilidade de tempo (“porque estavam todos muito ocupados”). A inutilidade do processo, suposição baseada em experiências anteriores de qualificação, foi também invocada, embora a posteriori, para desculpar o desinteresse inicial. Nessas ocasiões tudo se dava como se a

FLACSO fosse uma presença incômoda.

Estes casos, implicaram, invariavelmente, em tentativas de, ou adiar o evento, ou renegociar o cronograma do mesmo, reduzindo o tempo ao “mínimo indispensável”, até mesmo lá onde já se tinham feito os ajustes possíveis de redução da carga horária. Tempo mínimo significou, nesses casos, mínimo empenho, máxima rotatividade (na participação) e, conseqüentemente, mínimo proveito.

O “pior dos mundos”, entretanto, veio a configurar-se, quando a equipe da FLACSO foi, literalmente, ignorada pelos seus contrapartes, no Estado, encontrando as maiores dificuldades para realizar o seu trabalho. Este caso extremo de abandono à própria sorte foi raro, constituindo um indicador inequívoco de baixa receptividade.

A aceitação plena, verificou-se lá onde houve grande envolvimento institucional das CETs e STbs e grande empenho pessoal dos Presidentes, Secretários Executivos ou dos(as) próprios(as) Secretários(as) de Estado, num ambiente de cordialidade e franca simpatia. Nestas circunstâncias, até mesmo os momentos mais difíceis foram facilmente superados, sem deixar vestígios de constrangimento.

A marca das situações mais positivas, predominantes no conjunto dos casos, foram a otimização do tempo, a intensidade da participação e o reconhecimento explícito da necessidade, pertinência, relevância, adequação e seriedade do trabalho.

Neste sentido, o “melhor dos mundos”, compreende, além de todo o suporte necessário à execução do programa, uma grande dose de autêntica hospitalidade, resultando numa espécie de quadro ideal, do qual fazem parte coisas tais como:

- Reservas de hotel;
- recepção no aeroporto;
- infra-estrutura adequada à realização do evento (instalações adequadas; equipamentos – data show, micro-computador, impressora, retroprojektor etc.)
- pessoal de apoio (mestre de cerimônia, secretária, digitador, motorista);
- apoio permanente da secretaria executiva;
- coffee-breaks, almoço, jantar (ou coquetel) de encerramento;
- abertura e encerramento com o Secretário Estadual de Trabalho;
- pontualidade;
- assiduidade;
- debates “civilizados”;
- reconhecimento da vital importância do processo para o aperfeiçoamento da CET; e
- solicitação de continuidade da qualificação.

## **Os Eventos de Qualificação: Problemas e Dificuldades.**

### **1. Organização.**

As providências prévias, para a **organização** do Programa Nacional de Qualificação das CETs compreenderam: a comunicação do CODEFAT às STBs e Presidentes das CETs (em dezembro de 1998); comunicações do MTE/SEFOR e da coordenação do Projeto REPLANFOR aos Secretários de Estado, aos Presidentes das CETs e aos seus secretários executivos (nos primeiros meses de 1999) . O teor dos sucessivos comunicados eram as datas dos eventos e as retificações das mesmas, a descrição do programa e as orientações necessárias à sua execução.

Parte das estratégias de organização do evento foram os contatos presenciais com representantes da STB e das CETs, em Brasília, por ocasião do I Congresso Brasileiro de Educação Profissional, realizado em dezembro de 1998, e das Oficinas Regionais, realizadas em março de 1999. Nesta ocasião entabularam-se as primeiras conversas diretas entre as equipes de campo e os potenciais participantes dos seminário/oficinas, em cada um dos Estados. Foi entregue, igualmente, o material que seria utilizado no Programa de Qualificação, e que deveria ser reproduzido e distribuído, com antecedência, a todos os conselheiros.

Deste momento em diante, reiterados contatos, via telefone, fax e e-mail, com os responsáveis pela organização das atividades, nos Estados, deram prosseguimento aos acertos para o fechamento da agenda e os ajustes finais do evento.

Todos esses procedimentos, não foram, no entanto, suficientes para assegurar uma organização perfeita do processo. Verificou-se depois, que grande parte dos conselheiros desconhecia, completamente, o teor de todas essas iniciativas bem como o conteúdo do programa.

Quanto às STBs, encarregadas de oferecer a infra-estrutura indispensável à realização dos eventos - local, reprodução e distribuição prévia do material, equipamentos (sua contrapartida no Programa), se revelaram, às vezes pouco preparadas para a sua realização. Seja por falta de uma noção clara da proposta, e dos seus propósitos, seja por simples desconhecimento, em virtude das descontinuidades administrativas, elas mesmas frutos do recente processo eleitoral.

### **2. Tempo.**

Embora os problemas da organização tenham sido importantes, em alguns casos, estabelecendo o viés do primeiro contato com o universo dos qualificandos, a receptividade proporcionada às equipes técnicas da FLACSO, nos Estados, não dependeu, exclusivamente, da preparação mais ou menos fluida e acurada dos

eventos. Além dela, outras variáveis relevantes influíram nas circunstâncias, que as equipes da FLACSO encontraram, em cada caso.

A flexibilidade dos horários, dentro da semana de atividades, ao contrário do que se esperava, não facilitou o trabalho e acabou gerando muitos problemas na medida em que um acordo minimamente consensuado entre os conselheiros foi sempre muito difícil. Em todas as ocasiões, apareceram aqueles que afirmavam não terem sido consultados sobre o assunto, manifestando o seu desagrado. Além disso, os argumentos de uns em defesa desse ou daquele horário não eram considerados relevantes pelos outros, gerando sempre algum desconforto.

A conclusão é simples: além da **organização**, o **tempo** foi, e continuará sendo, no futuro, dificuldades consideráveis para a realização de eventos desse tipo.

### **3. Material didático.**

O material didático compreendia o kit FLACSO, e o kit estadual. Além deles, sugeria-se um conjunto de materiais de apoio, para as consultas e esclarecimentos complementares, que se fizessem necessários, durante os Seminários-Oficinas.

O primeiro, composto por textos que davam suporte ao seminário bem como a descrição da dinâmica a ser adotada no processo de capacitação, deveria ser reproduzido pelas STbs e distribuído, com antecedência aos conselheiros, para que os mesmos tivessem contato prévio com o universo conceitual da qualificação.

O segundo, de responsabilidade do Estado, deveria conter, no mínimo, o Plano SPES, o Plano SEFOR e o *paper* do especialista local sobre o mercado de trabalho, além do regimento interno da CET.

O terceiro, compreendia o marco normativo (as principais leis sobre o SPE e as resoluções do CODEFAT, pertinentes à matéria), o manual de elaboração do Plano SPES e o Cadastro Geral de Emprego- CGEM.

A reprodução, distribuição e apresentação do material a ser utilizado nas atividades, revelaram-se, tarefas surpreendentemente complexas. Em poucos Estados foi possível contar com a distribuição e leitura prévia dos kits. Quase sempre, estes foram distribuídos, no início do evento, tanto à equipe da FLACSO, quanto aos conselheiros. Além disso, os seus componentes não formavam um conjunto organizado, o que dificultava o seu manuseio.

Em virtude disso, a familiarização com o material, bem como as explicações detalhadas do seu conteúdo, de fundamental importância para o acompanhamento do trabalho, durante a semana, foram necessárias para minimizar os efeitos dessa lacuna.

Quanto aos *kits* elaborados, no âmbito estadual, poucos incorporaram o texto, preparado pelo especialista local, sobre o mercado de trabalho. A maioria dos Estados não o encaminhou com antecedência, conforme havia sido acordado. Não o fez, tampouco, durante o evento, nem depois.

#### **4. Participantes do Seminário/Oficina:**

O Programa de Qualificação destinava-se, prioritariamente, aos membros das CETs. Decidiu-se, no entanto, incorporar, ao Seminário, os técnicos da STb, principalmente os responsáveis pelos diversos Programas do Sistema Público de Emprego, além de convidados relevantes, na opinião das bancadas.

Na Oficina, por sua vez, a participação dos técnicos das STbs era pontual, restringindo-se à apresentação dos Planos SPES e SEFOR. Dado o seu caráter operacional e o produto que dele se esperava, este momento foi, portanto, reservado, quase exclusivamente, aos membros das CETs.

Esta escolha revelou-se, na prática, pouco adequada. Verificou-se que os conselheiros eram favoráveis à presença dos técnicos, durante todo o processo. A participação destes, além de enriquecer as discussões, graças à experiência acumulada, no exercício de suas atividades, contribuía para a elucidação das dúvidas dos conselheiros, de um modo geral, pouco informados sobre a matéria. Em alguns Estados, a participação dos técnicos foi explicitamente solicitada. Em outros, os conselheiros lamentaram sua ausência.

Para além desses aspectos, entretanto, a experiência da participação conjunta lançou os alicerces de uma nova forma de relação entre as CETs e as equipes técnicas, até então pautada por um certo grau de desconfiança mútua.

Em termos quantitativos, o número de conselheiros a participar dos eventos foi reduzido. Os presentes, no entanto, assumiram a responsabilidade de transmitir as informações veiculadas aos seus colegas ausentes. Houve, portanto, muitos Conselheiros dispostos a atuar como multiplicadores, no âmbito de suas respectivas bancadas.

#### **5. As questões de gênero nas CETs.**

A equipe da FLACSO/Brasil que executou, em campo, o Programa Nacional de Qualificação na sua primeira etapa, esteve composta por: 3 coordenadores (dois homens e uma mulher) e 8 técnicos (5 homens e três mulheres). A equipe foi qualificada para esta atividade através de seminários internos e seminários acadêmicos organizados pela FLACSO/Brasil, nos quais a temática da diversidade, em geral, e das relações de gênero, em particular, tinham sido abordadas como questões transversais. Na qualificação da equipe, participaram como docentes-especialistas tanto homens como mulheres. Os membros da equipe também assistiram ao I Congresso Brasileiro de Educação profissional,



em que se incluiu um painel específico sobre a questão da diversidade.

No momento de iniciar a execução do programa em sentido estrito, já contávamos: com a informação proveniente das primeiras visitas aos Estados, através da aplicação do questionário mencionado; e com os resultados da aplicação dos testes de consistência aos planos plurianuais de qualificação para o quadriênio 1999-2002. Estes planos foram apresentados pelos estados à SEFOR e analisados pela FLACSO, por solicitação desta Secretaria.

Podemos dizer que, embora **não se tratasse de um programa de qualificação direcionado às questões de gênero**, a composição e qualificação da equipe, bem como as informações que possuía, permitiram um olhar reflexivo sobre a questão da diversidade, em geral, e das relações de gênero, em particular. Assim sendo, já nos primeiros relatórios estaduais de campo começaram a aparecer comentários sobre a matéria:

“Segundo percebemos, o perfil atitudinal do grupo tinha um forte traço de dominação masculina. Tanto que, embora o grupo fosse composto de quase 50% de mulheres (10 e 13 homens), além de a maioria delas não ser conselheira, mas assessora de bancadas, manifestava-se raramente e com muito cuidado ou auxiliava a apresentação dos homens, apenas mudando transparências (secretárias!?!). Por outro lado, mesmo os participantes que eram assessores e não conselheiros tiveram uma participação muito ativa, durante todo o evento. Outra faceta - e até mais importante, no caso - desta dominação é que tem, implícitas, posições habituais de mando. Por isso, a metodologia da oficina em que o desfecho não é facilmente perceptível, em que todos têm igual chance de manifestação, inclusive para criticar, gerou um certo desconforto: “a tal democracia”!!!” (Equipe B: encarregada da Região Nordeste).

Os relatórios estaduais eram circulados horizontalmente entre os membros da equipe da FLACSO, de maneira tal que as primeiras hipóteses de trabalho sobre o funcionamento das CETs, no que diz respeito à questão de gênero, foram cotejadas pelos outros membros da equipe, nas outras regiões ou estados. No relatório final da região Nordeste, as técnicas responsáveis expressaram que as primeiras impressões sobre a diferença notável na participação de homens e mulheres, na qualificação, não tinha sido confirmada. Isto é, restringiu-se apenas a um estado, onde os cargos mais importantes eram ocupados por homens que monopolizavam a palavra. Além do aspecto da distribuição dos cargos/posições dos e das conselheiros e conselheiras, que não foi estritamente confirmado nos demais estados, o digno de menção era que as mulheres participantes eram bastante atuantes e com perfil de líderes.

No seminário acadêmico centrado na elaboração dos produtos finais do Programa, estas e outras hipóteses foram especialmente debatidas. Chegou-se então à seguinte conclusão: **existe uma desigual participação quantitativa das mulheres e dos homens no sistema tripartite e paritário**: elas concentram-se

na bancada governamental das CETs e nas equipes técnicas das STbs, embora, às vezes, em cargos de importância e liderança marcadas. Ou seja: **quando participantes, elas têm força, são ouvidas e respeitadas**. Entre os técnicos das STbs a predominância feminina é marcante.

Por outro lado, é preciso salientar que as mulheres atuantes nas STbs e nas CETs não demonstram uma preocupação específica com as questões de diversidade, nem em geral, nem em termos de gênero, em particular. A estimulação destas temáticas resulta imprescindível.

Embora incentivado o debate, em todos os Estados, sobre questões como articulação interinstitucional e construção de parcerias, nas oficinas destinadas a elaboração dos Planos de Trabalho das CETs, não foram relevados, ou pelos conselheiros e conselheiras, ou pelos técnicos e técnicas das STbs, problemas nem propostas de solução vinculadas à diretriz de diversidade ou à promoção da igualdade de oportunidades. Como já tinha sido observado e constatado para os PEQs coordenados pelas STbs, as programações mínimas e os planos de trabalho das CETs também não incluíram estas problemáticas.

Destarte, concluímos que é necessária a **introdução explícita e focada da questão de gênero na formação dos conselheiros e técnicos**, bem como a mobilização das organizações de mulheres para que percebam o sistema tripartite e paritário de formulação e gestão de PPTR como um espaço específico e amigável para o desenvolvimento de ações em prol do bem-estar das mulheres.

Até onde foi possível perceber, as CETs não são exatamente o inferno, nem tampouco o paraíso, para membros do gênero feminino. Não seria, pois, prudente, buscar nesse corpo defeitos exclusivos, com esta conotação. As CETs são, em última instância, um recorte holográfico da própria sociedade, nas quais, evidentemente, se explicita a hegemonia masculina que a caracteriza, de um modo geral. As CETs não fazem senão reproduzi-las, em práticas que são comuns para além de suas fronteiras.

Porém, existem alguns elementos a considerar:

- 1) em fevereiro de 1999, dos 27 cargos de Presidente de Comissão Estadual de Emprego só 4 eram ocupados por mulheres;
- 2) já entre os Secretários Executivos, a participação feminina era maior: 12 das 27 Secretarias são ocupadas por mulheres;
- 3) dos quase 800 conselheiros estaduais de trabalho, só 126 eram mulheres (17%).

Estado	Total de Membros	Mulheres
Acre	31	7
Alagoas	20	3
Amazonas	20	2
Bahia	26	
Amapá	26	4
Ceará	26	3
Distrito Federal	25	4
Espírito Sato	26	7
Goias	26	1
Maranhão	26	3
Mato Grosso	20	7
Mato Grosso Do Sul	38	8
Minas Gerais	34	9
Pará	38	8
Paraíba	26	1
Paraná	32	4
Pernambuco	26	3
Piauí	26	3
Rio De Janeiro	38	5
Rio Grande Do Norte	32	5
Rio Grande Do Sul	38	4
Rondônia	28	3
Roraima	26	11
Santa Catarina	32	4
São Paulo	32	6
Sergipe	25	7
Tocantins	26	4
<b>Total</b>	<b>769</b>	<b>126</b>

Os membros das CETs são indicados por suas respectivas entidades. Conviria, portanto, indagar: por que as entidades indicam poucas mulheres? E por que as poucas indicadas têm, ressalvadas as raras e honrosas exceções, uma atuação tão discreta?

Diante dos esforços de construção e consolidação de uma PPTR, no Brasil, surge, ainda, outra questão. Seria oportuno verificar se as mulheres vêm sendo verdadeiramente beneficiadas, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, pelos mecanismos existentes, como determinam claramente as diretrizes dessa política, quando lhes concedem (especialmente àquelas que são chefes de família.) preferência de acesso aos programas.

Assegurar que, de fato, na sua execução, seja observado o princípio do “tratamento desigual para os desiguais”, não exige – necessariamente - maior ou menor participação feminina nas CETs nem nos programas de qualificação, embora estas sejam instâncias de poder, em que as mulheres deverão estar cada vez mais presentes.

### **O Impacto da Qualificação.**

Foram muito raros os Estados, onde o Programa de Qualificação não surtiu efeito algum. Nos demais, o seu impacto pode ser considerado indiscutível, recompensando, tanto as gestões prévias de articulação e organização, no âmbito estadual, quanto o esforço dos conselheiros, em matéria de presença e participação.

Os conselheiros, antigos e novos, com raríssimas exceções, pouco conhecimento tinham da política pública de trabalho e renda vigente, em seu conjunto. Apesar do disposto na Resolução 80, ainda não se tinham dado conta da amplitude de suas atribuições, na definição das diretrizes, no acompanhamento, e na supervisão de todas as ações implementadas com recursos do FAT.

O impacto dessa descoberta pôde ser observado nas expressões de assombro, bem como nas manifestações verbais explícitas dos conselheiros. Alguns deles indagaram enfaticamente dos motivos de se ter demorado tanto para empreender esta ação, do seu ponto de vista urgente e oportuna.

A qualificação como um todo (seminário e oficina) propiciou aos membros das CETs, o que foi seguramente a primeira oportunidade de reflexão conjunta e sistemática, sobre o seu papel e importância, na construção da PPTR. Permitiu-lhes um vislumbre de sua função estratégica, na consolidação desta política, articulando as diversas instâncias e atores, envolvidos na sua implementação. Mostrou-lhes que se ocupar, apenas, da aprovação do PEQ significava apequenar o seu papel, abdicando de suas funções mais relevantes. Finalmente, ofereceu-lhes uma oportunidade ímpar de interação intensiva, reflexiva e

propositiva.

Para avaliar o grau de integração pré-existente, entre os membros das CETs, basta a constatação de que alguns conselheiros, sequer se conheciam pelo nome. Não haviam, nunca, até aquele momento, estado juntos por tanto tempo, desenvolvendo uma atividade em comum. A dinâmica de constante rodízio entre os grupos, adotada no Seminário, favoreceu o conhecimento e a aproximação mútua, e, a partir deles, amenizou antagonismos, rivalidades e/ou desconfianças, entre os seus membros.

Não é possível avaliar em que medida os laços de confiança e cooperação, assim estabelecidos, permanecerão ou se consolidarão, no futuro. O que se pode afirmar é que a CET saiu fortalecida do processo, segundo afirmações dos próprios conselheiros.

O Seminário propiciou, igualmente, a ampliação - para alguns, o primeiro contato - com as **informações sobre o conjunto da PPTR**.

O módulo “Políticas Públicas de Trabalho e Renda”, abordou, em detalhe, todos os Programas já existentes, revelando que a PPTR está, literalmente, em processo de construção. A compreensão deste fato exerceu um efeito tranquilizador, sobre os participantes, amenizando o clima de ansiedade geral.

O módulo “Teoria Política”, elucidou - ao menos para uma parte dos conselheiros - o que é um **colegiado** e, nessa medida, favoreceu a tomada de consciência do seu papel. Na expressão de alguns: “caiu a ficha”.

O módulo “Sociologia do Trabalho” favoreceu uma melhor apreensão do assim chamado “mundo do trabalho”, tal como este tem se configurado, no contexto de universalização da economia de mercado, suscitando discussões bastante produtivas, entre as bancadas.

A Oficina, além de resultar num produto final palpável - a **minuta do Plano de Trabalho**, independente da maior ou menor qualidade e factibilidade desta, constituiu, em última análise, um espaço inédito e propício para o exercício de construção de consenso no âmbito do colegiado.

## **A metodologia**

No início das atividades, a atitude da maioria dos conselheiros foi de ceticismo ou desconfiança. Não compreendiam o que a FLACSO estaria fazendo lá, o que teria para “ensinar” a pessoas tão escolarizadas. As dificuldades advindas da organização e negociação dos horários possíveis, a percepção de “coisa imposta” de cima para baixo, contribuía para um clima de desconfiança e certo ceticismo, ora velados, ora francamente explicitados.

O desencadear dos trabalhos, entretanto, foi aos poucos desfazendo a “má

impressão” ou o pré-conceito.

Houve, neste sentido, muitas surpresas, a começar pela proposta de trabalho, na medida em que esta foi se evidenciando, durante o Seminário/Oficina, ocasião em que os conselheiros se davam conta do processo.

Não se tratava de nenhum “seminário improdutivo e enfadonho sobre políticas públicas”, segundo alguns, onde não se exige dos participantes um comportamento ativo. A FLACSO não estava ali para ensinar nada, mas, ao final do evento, os participantes haviam obtido informações relevantes para sua atuação, dirimido dúvidas básicas ou complexas e, tido a oportunidade de estabelecer, conjuntamente, diretrizes para o seu trabalho. Tinham vivenciado, enfim, a experiência do colegiado.

A metodologia adotada propiciou uma interação permanente, graças ao seu caráter participativo, que a torna, ao mesmo tempo, muito dinâmica, envolvente e produtiva.

Esses princípios ou características permitiram aos conselheiros, transitar, gradualmente, entre os pólos conceituais, que sustentam a política, e a sua aplicação prática, em cada Estado. As técnicas utilizadas (ver, a propósito, capítulos 2 e 3) estimularam e valorizaram, não apenas a reflexividade, individual e coletiva, mas também a negociação e o estabelecimento de consensos, com os quais o grupo pôde identificar-se, e que podia, portanto, subscrever e assumir.

Por isso o envolvimento dos participantes se deu, tanto com o objeto, ao qual se referia – a PPTR, quanto uns com os outros, como membros de um mesmo organismo. Neste sentido devem mencionar-se, por exemplo, a integração, desenvolvidas no âmbito do processo, entre conselheiros e técnicos das STbs. Desse modo, a relação entre as CETs e as STbs amadureceu, graças ao novo patamar de entendimento alcançado. Em virtude dele, consagrou-se, finalmente, a idéia de que as articulações entre estes dois grupos são fundamentais para o desenvolvimento da PPTR, nos Estados.

A utilização de uma metodologia com essas características revelou-se produtiva, quer no plano intelectual, graças aos insumos conceituais e informativos veiculados, quer no plano psicossocial, pelos laços de confiança e adesão mútua estabelecidos. Mais que tudo, porém, porque resultou num produto concreto, coletivamente construído – a ***minuta do Plano de Trabalho***.

Uma visão sistêmica da PPTR, conhecimento dos mecanismos existentes (limitações e potencialidades) e clareza quanto ao espaço de governabilidade do colegiado (notadamente os avanços possíveis) podem ser considerados como os ganhos mais substantivos. Ao fim e ao cabo, a existência de um produto consistente, construído pelo conjunto dos participantes durante a qualificação, revelou-se, com efeito, uma das mais importantes vantagens comparativas do Projeto REPLANFOR, em relação a eventos de natureza semelhante.

Este fato permite concluir que o REPLANFOR não se distinguiu das demais iniciativas de qualificação em Políticas Públicas, apenas pela transmissão de um vasto universo conceitual, traduzindo-o num Plano de Trabalho, mas, principalmente, por ter contribuído para tornar tal universo menos obscuro.

Não seria, pois, exagero afirmar que a qualificação suscitou um novo e vigoroso ânimo nas CETs, contribuindo inclusive para elevar a auto-estima de seus membros, muitos dos quais encaravam o próprio mandato como um ônus e se consideravam integrantes de um organismo politicamente esvaziado.

Seria ingênuo supor, no entanto, que, a partir do REPLANFOR, a construção de um “*consenso operante*”, onde as informações, análises, debates etc. se convertam, de imediato, em planos e ações para todo o universo da PPTR, venha a configurar-se como um idílio. São perceptíveis, todavia, indicadores claros de uma *ambience* favorável ao tratamento das divergências e à harmonização de interesses.

### **A Qualificação dos Conselheiros como Experiência Inovadora.**

Entre as unanimidades relativas ao Programa de Qualificação de CETs, destaca-se o reconhecimento de sua importância, pertinência e oportunidade. Para além disso, no entanto, as avaliações, realizadas, ao final do processo, invariavelmente fizeram referência a alguns marcos diferenciais, com relação a outros eventos de capacitação dos quais haviam participado.

Os eixos, que nortearam este olhar sobre o programa de qualificação como experiência inovadora<sup>1</sup>, foram a organização e metodologia; os conteúdos e o material didático; os atores e instituições envolvidas, bem como seu produto e impacto.

As questões que perpassam este olhar sobre o Programa de Qualificação como experiência inovadora são:

- a problemática da empregabilidade;
- a tensão entre a formulação de programas focados e programas integrados (o específico e o comum);
- a articulação institucional;
- a integração de políticas públicas de trabalho e renda;
- os tipos de habilidades e competências.

Os resultados desta reflexão apresentam-se a seguir, em forma de quadro.

---

<sup>1</sup> Sobre o conceito de inovação no PLANFOR, vide o livro específico nesta série.



Variável	Tipo de Inovação
Organização e Metodologia:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização delegada às instâncias locais, propiciando articulação de técnicos STbs e conselheiros (principalmente presidentes e secretários executivos de CETs), fato que favoreceu o entrosamento entre CETs e STbs.</li> <li>• Momento programado para expositores locais (especialistas em mercado de trabalho local e técnicos de STbs que trabalham com os Convênios SEFOR e SPES), permitindo uma articulação real entre a abordagem teórica e a abordagem prática dos conteúdos específicos (módulos PPTR e sociologia do trabalho).</li> <li>• Superação dos limites de um programa focado nos conselheiros estaduais de trabalho, incorporando técnicos, outros convidados, e, em alguns casos, equipes de avaliação externa, fato que permitiu uma maior e melhor integração entre os diversos atores da PPTR, no nível estadual.</li> <li>• Seminário: forma de apresentação dos mecanismos da PPTR, tratados em seu conjunto e vinculados a problemas práticos, o que favoreceu a compreensão da integralidade da PPTR (assim como de seus principais obstáculos).</li> <li>• Oficina: a dinâmica de trabalho favoreceu a construção de consenso e o desenvolvimento de habilidades de gestão de tipo colegiado.</li> </ul>
Conteúdo e Materiais Didáticos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O caráter inovador dos conteúdos do programa de qualificação e do kit utilizado não residia tanto nas matérias em si, mas na sua articulação, sistematização e tratamento conjunto.</li> <li>• Material didático elaborado especialmente para a qualificação, visando a integralidade da PPTR, os atores envolvidos no processo de qualificação e a provocação de debates pertinentes e contextualizados.</li> </ul>
Atores e Instituições Envolvidas:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase na responsabilidade das CETs, quanto às questões da empregabilidade.</li> <li>• Envolvimento: oportunidade de participação de todas as bancadas, de maneira conjunta, em oposição a outros tipos de qualificação desenvolvidos por outros parceiros, no plano nacional, que enfatizam a qualificação de conselheiros por bancada.</li> <li>• Debate conjunto dos Convênios SEFOR e SPES, em contraposição à forma compartimentada de abordagem, em outros programas de qualificação.</li> <li>• Problematização do funcionamento interno do colegiado.</li> </ul>
Produtos e Impactos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concientização ou maior compreensão de: amplitude do espaço de atuação das CETs, abrangência da PPTR (visão sistêmica ou totalizante), tipos e modalidades do poder nos espaços identificados.</li> <li>• Integração de atores e instituições heterogêneas, num espaço de debate específico.</li> <li>• Visualização de falta de mecanismos de articulação entre as diversas instâncias (CODEFAT/CETs/CMTs).</li> <li>• Organização das estratégias e decisões das CETs por meio da formulação de minutas de planos de trabalho plurianuais, que, por sua vez, geraram demandas concretas, neste sentido, ao próprio CODEFAT.</li> </ul>



## **Conclusões e Recomendações Gerais:**

### **Aspectos conceituais**

O conhecimento adequado dos conselheiros, secretários executivos e técnicos das STbs, quanto às suas funções, aos mecanismos e às instâncias envolvidas na implementação da PPTR, bem como ao seu papel, na gestão desta, é crucial para garantir a continuidade e qualidade do Sistema Público de Trabalho e Renda, todo ele diretamente relacionado com o desempenho das CETs e CMTs.

Entre as funções das CETs, aquelas que envolvem um componente prático, mais do que conceitual – elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos, por exemplo – tendem a apresentar resultados mais rápidos, e mais fáceis de mensurar e diagnosticar.

Por outro lado, as questões que requerem a reformulações de idéias e posturas revelam-se mais difíceis de assimilar, em virtude da inércia das concepções e práticas costumeiras. Assim, por exemplo, não resultará fácil incorporar o tema das Parcerias, como diretriz estratégica, por exemplo, sem antes discutir detidamente as noções de descentralização; articulação; participação; redes; programas; sistemas etc.

Os Seminários/Oficinas apenas introduziram, nesse universo, um conjunto de conceitos relativos às atribuições das CETs, os quais deverão consolidar-se e aprimorar-se com a prática, e uma permanente reflexão teórica. Neste sentido, os Foros Regionais e Nacionais das CETs - onde há discussão conceitual e troca de experiências – surgem como espaços privilegiados para o amadurecimento coletivo e individual das representações.

### **Sistema tripartite e paritário – aspectos operacionais**

Parece haver uma contradição fundamental entre a concepção do tripartismo e as questões regimentais, que tratam de votações, deliberações, eleições, e que são baseadas nas resoluções 63, 80, 81 do CODEFAT. A permanente busca do consenso, necessária antes de se colocar qualquer proposta em votação, pilar do tripartismo, não é contemplada em lugar nenhum.. Fala-se, ao contrário, em “colher votos”, “votar” e “voto de qualidade”, o que é um expediente democrático e até necessário, em alguns casos. Para uma política tripartite, que pretende privilegiar as deliberações por consenso, no entanto, o respaldo do regimento seria oportuno, sem falar na oportunidade que o debate sobre essa questão representaria para as CETs.

Do mesmo modo, no que se refere à Presidência, a Resolução 80, art. 4º, estabelece que esta será exercida em sistema de rodízio, entre as bancadas. Logo, pode-se deduzir que as bancadas são as responsáveis pela designação do Presidente e, portanto, pela condução da CET, durante o período estabelecido.

O parágrafo 1º desse artigo, no entanto, determina a eleição do Presidente por maioria simples de votos dos integrantes da CET. Essa brecha tem permitido as desavenças, políticas e pessoais, transformar o que deveria ser, simplesmente, uma decisão da bancada da vez – fruto de consenso interno, ou não – numa situação de disputa, que envolve todo o colegiado, e com a qual esta não tem nada a ganhar e muito a perder. Processos deste tipo criam e/ou acentuam linhas de clivagem, capazes de comprometer, em maior ou menor grau, a integração da CET.

A recorrente dificuldade dos conselheiros com relação à secretaria executiva merece especial atenção. No tabuleiro de xadrez das CETs, o secretário executivo é peça das mais importantes. A rigor, mereceria um capítulo à parte. De acordo com a Resolução 80, artigo 6º, “a secretaria executiva da comissão será exercida pela Coordenação Estadual do SINE, e, no caso de Comissão Municipal, pelo órgão responsável pela operacionalização das ações inerentes ao Sistema Nacional de Emprego, a ela cabendo a realização de tarefas técnicas e administrativas”.

A interpretação corrente, porém, parece ter privilegiado o titular ao invés da função, o que levou, na maioria dos casos, à prática de fazer secretário executivo da CET, o coordenador do SINE.

Esta interpretação trouxe consigo o acúmulo de funções e o conseqüente aumento do trabalho. Isto, por si só, não constituiria um problema. Bastaria a existência de uma estrutura de apoio à qual se pudessem delegar tarefas. Tal estrutura é contemplada pela Resolução 80/95, constituindo contrapartida do Estado aos convênios celebrados com o Governo Federal, que tem o objetivo de viabilizar a atuação das CETs, como co-gestores da PPTR. A transformação desta norma em realidade, entretanto, não tem sido automática, o que vem trazendo prejuízos e/ou limitações à atuação das CETs.

Os programas de qualificação devem, portanto, incluir os secretários executivos, porque estes necessitam uma visão abrangente da PPTR, sem a qual lhes resulta difícil compreender plenamente o papel dos colegiados na co-gestão desta. Graças à sua posição podem favorecer sobremaneira as relações com o Governo, nos seus escalões políticos e técnicos, o que de certo se refletirá no aprimoramento do processo de formulação e implementação dos diversos programas, que compõem a política.

### **Articulação e parcerias**

Estratégias de articulação, tanto com outros atores governamentais, quanto com a iniciativa privada, embora recomendadas, não constituem, de modo geral, uma prática corrente, na gestão das políticas públicas. Aí reside, pois, um dos maiores desafios para a atuação das CETs.

Em termos atuais, a expansão e absorção da idéia de “público”, como resultado da parceria entre o governo e a sociedade, oferece a possibilidade real e imediata de resolver uma série de problemas, entre eles, a manutenção do foco na demanda do mercado, a maximização dos recursos, aportados aos diversos programas, e a gestão participativa dos mesmos, pelas instâncias governamentais, pelo setor produtivo e pelos demais setores da sociedade civil.

Neste sentido, vale ressaltar, como emblemático, o papel catalisador do PEQ. A idéia é bastante clara, mas estabelecer parcerias, que contemplem contrapartidas direcionadas para a elevação da escolaridade das clientela prioritárias, por exemplo, não parece factível. O setor público, historicamente, tem sido um mero comprador de produtos e serviços, muitas vezes, pagando caro por um produto de qualidade discutível. Diante disso, o que o PLANFOR propõe é um novo papel de negociador, para o Estado, e esta mudança de paradigma não será um processo fácil. No caso das CETs, as dificuldades são, essencialmente, as mesmas.

O quadro a seguir apresenta as conclusões gerais do Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros. Algumas estratégias relativas à formação de formadores, igualmente incorporadas ao quadro, constituem uma contribuição da FLACSO às futuras ações de capacitação, voltadas para este público.

Conclusões Gerais	Estratégias para Formação de Formadores
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Limitada compreensão da razão de ser do colegiado e suas relações com outras instâncias do sistema tripartite e paritário para a formulação e gestão da PPTR (CMTs e CODEFAT).</li> <li>2. Precária percepção do papel e responsabilidades das CETs e STbs no que tange ao conjunto da PPTR.</li> <li>3. Capacidade de auto-avaliação dos conselheiros, conseqüentemente, comprometida: Quanto maior a compreensão e a percepção, maior a capacidade de avaliação do próprio desempenho.</li> <li>4. Sistemas de rodízio inter e intrabancadas não encontrariam maiores dificuldades na sua implementação. No entanto, tenderia a realizarse, geralmente, em bases corporativas.</li> <li>5. Atuação corporativa dos conselheiros (por desconhecimento de formas de atuação colegiadas ou por defesa consciente de interesses específicos).</li> <li>6. Grande e generalizada dependência do governo para atuação da CET, seja para o estímulo inicial às atividades, seja para a provisão de recursos materiais.</li> <li>7. Desigual participação das mulheres e dos homens no sistema tripartite e paritário (elas concentram-se na bancada governamental e nas equipes técnicas, embora às vezes em cargos de importância e liderança).</li> <li>8. A maior ou menor participação dos conselheiros nas diversas temáticas e eventos parece diretamente proporcional aos recursos disponíveis.</li> <li>9. A relação entre CETs e STbs concentra-se tematicamente na Educação Profissional - EP (sobretudo nos PEQs).</li> <li>10. A relação entre CETs e STbs tem como marca principal o conflito e a competição.</li> <li>11. Conhecimento parcial e fragmentado sobre o mercado de trabalho.</li> <li>12. Dificuldades para traduzir este conhecimento parcial e fragmentado em diretrizes e prioridades, principalmente no que diz respeito à articulação entre demanda do mercado de trabalho e demanda social.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com relação às conclusões 1, 2 e 3, promoção de seminários, encontros nacionais e regionais e programas de qualificação, para ampliar a compreensão da totalidade/complexidade da PPTR, da razão de ser do colegiado e suas relações, do papel e responsabilidades das CETs e STbs em relação a PPTR, da sistemática de avaliação de políticas públicas;</li> <li>• Com relação às conclusões 4 e 5, adoção de mecanismos de divulgação das ações das CETs, que possibilitem o controle das decisões dos conselheiros por parte de outros representantes da sociedade civil;</li> <li>• Com relação às conclusões 1, 4 e 5, ações de sensibilização junto ao CODEFAT e CETs, para modificar a Resolução 80 do CODEFAT (e, conseqüentemente, dos regimentos das CETs), para explicitar a necessidade da deliberação e da construção coletiva do consenso sobre PPTR, como condição necessária para uma possível mudança no comportamento desagregador e/ou corporativo;</li> <li>• Com relação à conclusão 6, ações do CODEFAT para favorecer a percepção dos espaços institucionais decorrentes da PPTR;</li> <li>• Com relação à conclusão 7, introduzir na formação de conselheiros a questão de gênero;</li> <li>• Com relação à conclusão 7, mobilizar as organizações de gênero para que percebam o sistema tripartite e paritário de formulação de PPTR como espaço de luta.</li> <li>• Com relação à conclusão 8, nos processos de qualificação de conselheiros e preciso destacar que articular políticas e instituições permite obtenção ou potencialização de recursos.</li> <li>• Com relação à conclusão 9, trabalhar, nos processos de qualificação de conselheiros, a totalidade de mecanismos da PPTR em articulação com a EP.</li> <li>• Com relação à conclusão 10, nos processos de qualificação de conselheiros e técnicos é preciso destacar a complementariedade e sinergia das funções e atribuições de CETs e STbs.</li> <li>• Com relação às conclusões 11 e 12, nos processos de qualificação de conselheiros e técnicos é preciso enfatizar as oportunidades reais de sistematização das informações existentes, e paralelamente incorporar roteiros mais práticos para a identificação da demanda do mercado de trabalho (atual e previsível) e da PEA.</li> </ul>

## **Epílogo**

O Programa Nacional de Qualificação de CETs, de acordo com a avaliação dos próprios conselheiros, tirou-os da sua relativa passividade. Livrou-os também da sensação de estarem “atrelados ao Governo”. Tornou-os mais conscientes de suas atribuições e do seu papel na construção da PPTR.

Haverá, certamente, um momento intermediário, em que essa descoberta poderá levar os conselheiros a quererem introduzir mudanças radicais nos procedimentos adotados, até agora, para a implementação desta política.

Os conflitos e as discussões tenderão, pois, a acirrar-se, momentaneamente, até que se construam novos consensos, capazes de servir de base à futura atividade deliberativa. Mais informados e conscientes de suas atribuições e responsabilidades, os conselheiros certamente estão. Quanto a exercê-las e assumi-las, isto será, doravante, uma questão de opção, ou de vontade política, como gostam de dizer.

Seja como for, o acompanhamento do processo desencadeado pelo Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho parece ser, nesse contexto, não apenas oportuno, mas crucial. Com ele se poderá contribuir, efetivamente, para a constituição de uma massa crítica, capaz de sustentar a PPTR como política de Estado.

## Propostas

### Sintetizando:

O aperfeiçoamento do Sistema Tripartite e Paritário representa um esforço, no qual deve estar envolvida a sociedade brasileira como um todo. A FLACSO Sede Acadêmica Brasil, tendo trabalhado junto as CETs de todas as Unidades Federativas, de modo bastante intensivo, considera oportuno associar-se a este esforço, apresentando algumas propostas, neste sentido. Essas propostas devem, no entanto, situar-se num contexto sócio-político e histórico mais amplo.

Em primeiro lugar, é preciso levar em conta o quanto é nova a estruturação das CETs. Basta lembrar que a primeira Resolução dedicada ao tema, tratando dos critérios para o reconhecimento e das atribuições e funcionamento dos colegiados data de 28 de julho de 1994, apenas. Portanto, as CETs mais antigas(as) existem há, aproximadamente, quatro anos, apenas. Convém lembrar, ainda, que o próprio CODEFAT é uma instituição relativamente jovem, criada em 11 de fevereiro de 1990. E não se deve esquecer que a própria democracia, no Brasil, é, ela mesma, uma conquista muito recente.

Convém, igualmente, levar em conta o senso de oportunidade do CODEFAT, no que tange à qualificação das CETs, ao determinar a realização do Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais. Foi oportuno, em primeiro lugar, o momento: as CETs já se encontravam todas constituídas, e com alguma experiência acumulada. Além disso, a qualificação ocorreu após as eleições dos novos Governos estaduais, quando já se haviam concretizado as mudanças decorrentes desse tipo de processo. Foi oportuno, em segundo lugar, o objetivo estratégico pré-programado, nos Planos de Ação, da continuidade dos processos de capacitação, não apenas das próprias CETs, como também das CMTs/CMEs, além de sua mútua articulação.

A participação, no cômputo geral, no entanto, de parcela relativamente pequena de conselheiros estaduais, no Programa de Qualificação executado pela FLACSO, e de muito poucos conselheiros municipais, em programas de capacitação ministrados por outras instituições, por um lado e, de outro, a constatação de que o desconhecimento básico dos conselheiros refere-se à própria origem dos colegiados, sugere uma ação mais abrangente, para aprimorar o sistema tripartite e paritário. Esta poderia consistir em promover outros seminários, encontros estaduais, regionais ou, mesmo, nacionais com o objetivo de apresentar/discutir todo processo de origem e de formação das CETs, seus princípios básicos e pressupostos para o seu funcionamento. Desse modo se abordariam os seus fundamentos conceituais, bem como seus princípios e características intrínsecos, favorecendo a assimilação de noções, tais como: colegiado, tripartismo, paridade, rodízio, parceria, consenso, dissenso, entre outros.

E como se trata de recuperar o contexto socio-histórico de todo o processo, tais encontros, poderiam ser feitos, inicialmente, por região, envolvendo conselheiros estaduais e municipais. Deveriam, também, incluir um Seminário, de caráter mais conceitual, e uma Oficina, de caráter prático, operacional. Esta Oficina poderia compreender a simulação de situações nas quais os participantes agissem como integrantes de um colegiado tripartite e paritário.

Num segundo momento, este processo poderia ser encerrado com um encontro nacional, cerca de seis meses após os regionais, com o objetivo de propiciar o intercâmbio de experiências, por parte dos conselheiros, onde se discutiriam, a partir dos relatos destes, os avanços e dificuldades, nesse espaço de tempo.

Assim concebidos, estes dois momentos, poderiam cobrir outros aspectos necessários ao aprimoramento do sistema. No primeiro momento, a articulação, entre conselheiros de uma mesma região e entre conselheiros estaduais e municipais. No segundo, além de uma articulação mais ampla, a troca de experiências, e, sobretudo, a oportunidade de expressão, já que há muitas queixas sobre a falta de integração vertical das instâncias, o que traz, subjacente, a vontade de falar, expor idéias e... "ser ouvido"...

Esse esforço de capacitação de pessoal para o cumprimento do preceito constitucional de gestão descentralizada das políticas públicas (neste caso a PPTR), poderá frutificar se o CODEFAT e os Estados se dispuserem a implementar **programas permanentes de sustentação dos corpos colegiados**. Nesse contexto, a continuidade dos investimentos na qualificação das CETs é fundamental.

Com essa perspectiva, e valendo-se da experiência acumulada, no âmbito da cooperação científica e assistência técnica, desenvolvidas com o MTE, em particular no que tange ao PLANFOR, a FLACSO, por intermédio da Sede Acadêmica Brasil, propõe, à guisa de contribuição, o seguinte **Termo de Referência**, para a qualificação de conselheiros estaduais e municipais de trabalho:

### **Proposta de Termo de Referência<sup>1</sup>:**

#### ***Justificativa***

Os Conselhos/Comissões Estaduais/Municipais de Trabalho e Emprego (CETs e CMTs), têm papel estratégico fundamental na construção e gestão de uma Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), voltada para o desenvolvimento com equidade, em bases participativas, autônomas, e descentralizadas.

---

<sup>1</sup> Esta proposta foi preparada em dezembro de 1998, como aporte para a re-elaboração do Guia para Planejamento e Execução do PLANFOR, para os anos 1999-2002. A proposta foi parcialmente incorporada pela SEFOR/MTE no citado Guia .



Os avanços nas ações da PPTR, especialmente na área de qualificação, bem como o imperativo de integração entre os diversos mecanismos de apoio ao trabalhador -qualificação, intermediação, seguro-desemprego, geração de renda, informações sobre mercado de trabalho-, tem colocado as CETs diante de temas novos, maiores desafios, e crescentes responsabilidades.

As CETs e CMTs enfrentam-se atualmente com um grande universo de tarefas novas, com tendência crescente não só no que diz respeito a quantidade mas também a qualidade das mesmas. Multiplica-se também de maneira acelerada o número de pessoas envolvidas, devido a homologação de novos CMTs.

Cabe a eles, além de outras atribuições, analisar e aprovar os planos e projetos que materializam a PPTR, exigindo uma visão ampla e paralelamente aprofundada de demandas e potencialidades do mercado de trabalho regional e local, de necessidades e aspirações da população, da capacidade de execução local, entre outros aspectos.

Assim, o aperfeiçoamento conceitual, metodológico e operacional das CETs e CMTs torna-se crucial para atingir o exercício proativo e fundamentado de suas funções e responsabilidades, e para assegurar um avanço crítico e reflexivo da PPTR, integrada e dinamizada pelo PLANFOR.

Vários Estados têm investido na preparação das CETs e CMTs. O próprio MTE, seguindo diretriz do CODEFAT, já realizou empreitadas nesse sentido, desde 1997, incluindo parcerias nacionais voltadas para a capacitação de membros das CETs e técnicos das STbs.

Considera-se, no entanto, necessária a continuidade e aperfeiçoamento dos esforços de qualificação de membros de CETs e CMTs, realizados no nível estadual e nacional, para o melhor desempenho de suas atribuições no âmbito de programas financiados pelo FAT (especialmente, no caso dos municípios, para melhor focalização das demandas do mercado de trabalho).

Esta formação deveria ir além da sensibilização e da informação geral aos membros de CETs e CMTs, preparando-os para assumir, de fato, seu papel estratégico fundamental na consolidação e gestão da PPTR, no sentido de garantir o novo patamar almejado.

Também é preciso, face à “rotatividade natural” e diversidade de interesses implícita no sistema político tripartite, expandir as ações de capacitação, visando garantir a continuidade de suas linhas básicas de ação transmissão da memória institucional das CETs e CMTs.

A formação proposta faz parte da assim chamada “Formação de Formadores” (FF), e deveria assumir um caráter de educação permanente. Não se esgotaria numa formação inicial, devendo, ao contrário, desenvolver-se de maneira coerente e integrada, mas também flexível e focalizada, visando enfrentar as crescentes e cambiantes necessidades de formulação, execução,



acompanhamento, supervisão e avaliação de programas e projetos de EP, e também do conjunto da PPTR.

### **Objeto**

Esta proposta tem por objeto a implementação de programas nacional e estaduais destinados a qualificação de membros de CETs e CMTs respectivamente.

### **Objetivo**

Qualificar os membros das CETs e CMTs para a consolidação e gestão da PPTR, em bases tripartites, participativas, descentralizadas e autônomas, contemplando o desenvolvimento de competências e habilidades para:

- a) compreender os mecanismos básicos da construção de uma PPTR com essas características (Reforma Constitucional de 1988, marco normativo da descentralização e o tripartismo na PPTR, etc.);
- b) analisar as atuais tendências do mundo do trabalho (globalização, inovação, reestruturação, desemprego, etc.);
- c) intervir no planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação de programas e projetos financiados com recursos do FAT e outros fundos públicos, nos Estados e Municípios;
- d) atuar como agentes de dinamização, articulação e integração de uma PPTR focada na demanda, através da relação entre CODEFAT, CETs e CMTs.

### **Temática**

Em face do objetivo proposto, o programa deveria abordar prioritariamente temas da seguinte natureza:

1. descentralização, tripartismo, autonomia, políticas públicas e políticas sociais, políticas ativas e políticas passivas, formulação e avaliação de políticas públicas.
2. PPTR: concepção, mecanismos, financiamento, operação, gestão, avaliação, reformulação, papel das CETs e CMTs; a negociação no/pelo setor produtivo e o papel do Estado; dinamização, integração e articulação do conjunto da PPTR.
3. planejamento de ações da PPTR: foco na demanda atual e potencial do mercado de trabalho, perfil e necessidades da população, perspectivas de

empregabilidade.

4. execução das ações: avaliação da oferta de EP local, critérios para seleção de executores, construção de parcerias.
5. acompanhamento e avaliação das ações: níveis de intervenção, mecanismos, produção e utilização de informações gerenciais; eficácia, eficácia e efetividade social das ações.
6. integração das ações: intermediação, qualificação, seguro-desemprego, geração de renda, informações sobre o mercado de trabalho.
7. elaboração e análise de programas e projetos, com utilização de diagnósticos e informações sócio-econômicas.

Esta relação é meramente ilustrativa. O detalhamento de cada projeto – nacional ou estadual – poderá incluir outros temas, especificando também os conteúdos a serem trabalhados, e levando em conta o estágio em que se encontra cada CET ou CMT.

### ***Metodologia***

Dados o objetivo e as temáticas prioritárias indicadas, a metodologia do programa deverá propiciar:

- a utilização de técnicas participativas em grupos de trabalho, discussões e outras dinâmicas que favoreçam a aquisição e o desenvolvimento de competências e habilidades, evitando-se o predomínio de palestras, conferências e metodologias expositivas em geral;
- a construção de espaços específicos de estudo, debate e proposição para bancadas;
- atividades e conteúdos diretamente vinculados à análise e apreciação crítica de planos e programas da PPTR, no Estado, submetidos as CETs e CMTs;
- o encerramento da capacitação com um produto concreto, qual seja, um Plano de Ação que inclua diretrizes para as diversas ações da PPTR no Estado – qualificação, intermediação, geração de renda, informações sobre o mercado de trabalho – bem como um plano de desenvolvimento, qualificação e consolidação de CMTs;
- devido ao tipo de tarefas envolvidas, cada atividade de capacitação deveria ter, idealmente, em torno de 40 participantes;
- a carga horária ideal é de 40 horas, preferencialmente ministradas em período

consecutivo (4 a 6 dias); devendo a distribuição da carga horária das atividades de qualificação ser ajustada à disponibilidade de participação dos membros das CETs e CMTs;

- qualquer que seja a estrutura adotada, é recomendável que os participantes possam permanecer concentrados em local que favoreça sua dedicação integral às atividades propostas.

### ***Execução***

- Os programas deverão ser desenvolvidos por especialistas e técnicos em áreas como planejamento, formulação e avaliação de políticas públicas, trabalho, educação profissional, entre outras, capazes de garantir a multidisciplinaridade desejada, a metodologia participativa e o foco concreto nas ações de PPTR.
- A equipe deverá ser previamente orientada para os objetivos e foco do programa, de modo a garantir a consonância com as diretrizes do CODEFAT e das CETs, conforme o caso.
- Seus integrantes serão escolhidos de comum acordo entre o CODEFAT e os órgãos do MTE envolvidos nestas ações, no que tange às parcerias nacionais; e entre a CET e a Stb, no que tange às parcerias estaduais.
- Deverão ser convocados a participar das atividades previstas todos os membros das CETs e CMTs (titulares e suplentes). Na medida do possível, serão incorporados técnicos das STbs.

## Bibliografia Geral

- ABET, **Coleção Mercado de Trabalho**, São Paulo, 1998.
- AZEREDO, Beatriz, **Políticas Públicas de Emprego: A experiência brasileira**, GDF/UNICAMP/ABET, São Paulo, 1998.
- CINTERFOR/OIT, **Participación de la Mujer en la Formación Técnica y Profesional en América Latina. Síntesis Regional**, Montevideo, 1992.
- CINTERFOR/OIT, **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Entrega Especial: La participación de la mujer en la formación y el empleo**, Segunda Epoca, Nro. 132-133, Julio-Diciembre de 1995, Montevideo.
- CUT, **Manual do Conselheiro**, São Paulo, 1998.
- CODEFAT, “Termo de Referência: PLANFOR – Programa de Qualificação de Comissões Estaduais de Emprego”, Brasília, 1997 (mimeo).
- FLACSO, **Acuerdo sobre la FLACSO y Reglamentos**, Secretaría General, San José de Costa Rica, Octubre de 1991.
- FLACSO/Brasil, “Uma proposta metodológica: A metodologia FLACSO/UNESCO-MAB”, (mimeo).
- FREIRE, Paulo, **Extensión o comunicación?**, Siglo XXI, México, 1973.
- GUTIERREZ ALVES, Edgard L. (org.), **Modernização Produtiva e Relações de Trabalho. Perspectivas de Políticas Públicas**, Vozes/IPEA, Petrópolis/Brasília, 1997.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG, **A projeção do Brasil face ao século XXI**, Serie Debates, Ano 1998, Número 6, São Paulo.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/MTb, “Protocolo de Cooperação com vistas a Promoção da Igualdade entre Homens e Mulheres no Âmbito do Trabalho”, Brasília, Março de 1996 (mimeo).
- MTb, **Emprego no Brasil. Diagnóstico e Políticas**, Brasília, Março de 1998.
- MTb, **Plano de Ação. Um compromisso com a Mudança 1996-1998**, Brasília, s/d.
- MTb, **Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo**, Brasília, Abril de 1997.
- MTb, **Relatório da Força Tarefa sobre Políticas de Emprego**, Governo Federal,

Brasília, Agosto de 1998.

OLIVEIRA, Marco A. (org.), **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**, GDF/UNICAMP/SETER, Campinas, 1998.

OIT/MTE, **Brasil. Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**, Brasília/São Paulo, 1999.

OIT/MTb, **Brasil, gênero e raça. Todos unidos pela igualdade de oportunidades. Discriminação: teoria e prática. Programa Nacional de Direitos Humanos**, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, Brasília, Janeiro de 1998.

OIT/MTb, **Convenção N. 100: Igualdade de Remuneração; Convenção N. 111: Discriminação no Emprego e Profissão**, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, 1997.

OIT/MTb, **Seminário Nacional Tripartite sobre Promoção de Igualdade no Emprego. Relatório**, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, Brasília, Julho de 1997.

ONU, **IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Beijing, China - 1995**, CNDM/Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 1996.

PNUD, **Informe sobre Desarrollo Humano 1995**, New York, 1996.

PACTI/PBQP, **Questões Críticas da Educação Brasileira. Consolidação de Propostas e Subsídios para Ações nas Áreas da Tecnologia e da Qualidade**, MTb, Brasília, 1995.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, **O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos**, MTb, Brasília, 1997.

SEFOR, "A nova institucionalidade da educação profissional no Brasil: tendências & desafios", MTb, Brasília, s/d (mimeo).

SEFOR, **Avanco Conceitual. Termos de Referência. Centros Públicos de Educação Profissional - Modelos de Educação Profissional - Formação de Formadores - Certificação Ocupacional**, PLANFOR, MTb, Brasília, Fevereiro de 1997.

SEFOR, **Educação Profissional: o debate da(s) competência(s)**, MTb, Brasília, 1997.

SEFOR, **Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**, MTb, Brasília, 1995.

SEFOR, **Guia de Planejamento e Execução. Planos e Projetos de Educação**

**Profissional**, PLANFOR, MTb, Brasília, Outubro de 1997.

SEFOR, **Habilidades, uma Questão de Competências?**, PLANFOR, MTb, Brasília, Novembro de 1996.

SEFOR, **PEQs - 1996: Perfil da Clientela & Avaliação de Foco dos Programas**, MTb, Brasília, 1997.

SEFOR, **PLANFOR. Avaliação Gerencial. 2do. ano do triênio - resultados até 31/12/97**, MTb, Brasília, Abril de 1998.

SEFOR, **PLANFOR 1996/99. Avaliação Gerencial 1996 -primeiro ano do triênio-**, MTb, Brasília, Maio de 1997.

SEFOR, **PLANFOR 1997. Anuário dos Planos Estaduais de Qualificação**, MTb, Brasília, Abril de 1998.

SEFOR, **Plano Nacional de Educação Profissional. Trabalho e Empregabilidade**, MTb, Brasília, s/d.

SEFOR, **Qualificação Profissional da Mulher: a experiência do PLANFOR**, PLANFOR, MTb, Brasília, 1998.

SEFOR, **Sistema Público de Emprego e Educação Profissional. Implementação de uma Política Integrada**, MTb, Brasília, Junho de 1996.

SEFOR, **Termo de Referência: PLANFOR - Programa de Qualificação de Comissões Estaduais de Emprego**, Brasília, Dezembro de 1997.

SEFOR, **Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional. Nacionais - Estaduais - Emergenciais**, PLANFOR, MTb, Brasília, Novembro de 1996.

SEFOR, **Termos de Referência dos Projetos Especiais. Avaliação - Acompanhamento e Supervisão - Cadastro de Executores**, PLANFOR, MTb, Brasília, Novembro de 1996.

SPES, "Seminário das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego", MTb, Brasília, s/d (mimeo).

SPES, **Orientações para a Criação de Comissões Municipais de Emprego**, MTb, Brasília, Maio de 1998.