

**Anais**  
**Seminário Internacional**

**Idéias Sociais e Políticas**  
**na América Latina e Caribe**  
*Estudos Comparados sobre as PPTRs*



*Seminário realizado em homenagem a:*  
*Franco Montoro – Darcy Ribeiro – Betinho – Rafael Menjívar*

**2002**



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

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

**Programa:** Co-Edições

**Convênio:** ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (1999-2000)

**Coleção:**

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

**Edição:**

Intertexto – Gestão da Informação, Estudos e Projetos

SCS, Quadra 6 - Bloco A - Edifício Presidente - salas 305/307/309

tel. (61) 321-3363 - fax. (61) 223-5702

e-mail: diretoria@intelecto.net - www.intelecto.net

**Fotos na capa:**

Franco Montoro – Darcy Ribeiro – Betinho – Rafael Menjívar

**Anais**  
**Seminário Internacional**

**Organizadores:**

*Ayrton Fausto*  
*Silvia C. Yammoulas*

**Idéias Sociais e Políticas**  
**na América Latina e Caribe**  
*Estudos Comparados sobre as PPTRs*

**Autores:**

*Almino Affonso*  
*Caren Addis*  
*Cristovam Buarque*  
*Ivônio Barros Nunes*  
*José Carlos Brandi Aleixo*  
*Nassim Mehedff*  
*Pedro Daniel Weinberg*  
*Ricardo Ribeiro*  
*Silvio Gomes de Almeida*  
*Werner Ackermann*

**Colaboradores:**

*José Henrique Alcântara de Meireles*  
*Marcela Pronko*  
*Ricardo Ribeiro*

Copyright © FLACSO 2002  
ISBN 85-86315-35-4

### Ficha Catalográfica

Yannoulas, Sílvia C.; Fausto, Ayrton (Orgs.)

Anais do Seminário Internacional "Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe – Estudos Comparados sobre as PPTRs" – Brasília : Intertexto, 2002.

Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda.

218 p.

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Educação Profissional – Brasil. 3. Educação Profissional – Brasil – História. I. Yannoulas, Sílvia C. II. Fausto, Ayrton. III. Título.

CDU 303

As designações empregadas nas publicações da FLACSO, as quais estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, bem como a forma em que aparecem nas obras, não implicam juízo de valor por parte da FLACSO no que se refere à condição jurídica de nenhum país, área ou território citados ou de suas autoridades, ou, ainda, concernente à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões contidas nos estudos, artigos e outras contribuições cabe exclusivamente ao(s) autor(es), e a publicação dos trabalhos pela FLACSO não constitui endosso das opiniões neles expressas.

Da mesma forma, referências a nomes de instituições, empresas, produtos comerciais e processos não representam aprovação pela FLACSO, bem como a omissão do nome de determinada instituição, empresa, produto comercial ou processo não deve ser interpretada como sinal de sua desaprovação por parte da FLACSO.

# Sumário

<b>Apresentação da Coleção</b>	
<i>Ayrton Fausto</i> . . . . .	<b>7</b>
<b>Introdução</b>	
<i>Ayrton Fausto e Silvia Yannoulas</i> . . . . .	<b>23</b>
<b>I Parte: Integração Latino-Americana – Balanço e Desafios</b>	
Alguns Primórdios da Integração Latino-Americana	
<i>José Carlos Brandi Aleixo</i> . . . . .	<b>42</b>
Integração Econômica e Construção da Democracia	
<i>Silvio Gomes de Almeida</i> . . . . .	<b>53</b>
Aproximações e Contrastes entre os Processos de Integração Supranacional na Comunidade Européia e no Mercosul	
<i>Werner Ackermann</i> . . . . .	<b>58</b>
<b>II Parte: Integração, Descentralização e Dívida Social</b>	
Democracia, Integração e Descentralização	
<i>Almino Affonso</i> . . . . .	<b>64</b>
A Necessária Abolição da Miséria	
<i>Cristovam Buarque</i> . . . . .	<b>76</b>
<b>III Parte: Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e Caribe</b>	
Modernización de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe	
<i>Pedro Daniel Weinberg</i> . . . . .	<b>92</b>
A Construção da PPTR no Brasil e na América Latina	
<i>Nassim Mehedff</i> . . . . .	<b>147</b>
Programas de Capacitação Profissional Orientados pela Demanda: O Sistema de <i>Voucher</i>	
<i>Caren Addis</i> . . . . .	<b>155</b>
Avaliando a PPTR no Brasil: O Proger	
<i>Ivônio Barros Nunes</i> . . . . .	<b>179</b>

Anexo 1. Descrição da atividade . . . . .	<b>200</b>
Anexo 2. Material didático utilizado na oficina “Estudos Comparados sobre a PPTR”, elaborado por Marcela Pronko . . . . .	<b>202</b>
Anexo 3. Monografias apresentadas: comentários dos professores e relação . . . . .	<b>205</b>
Anexo 4. Biografias dos homenageados, organizadas por Ricardo Ribeiro . . . . .	<b>207</b>
Anexo 5. Abreviaturas e siglas da Coleção PPTR . . . . .	<b>216</b>

*Apresentação da Coleção*

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

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

## **Objetivos da Coleção**

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

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

As atividades de formação de gestores/formadores em função das quais os textos ora publicados foram produzidos ou selecionados, fo-

---

1 Ayrton Fausto, formado em Direito, é mestre e candidato a doutor em Sociologia. Foi coordenador da Parceria Nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO (1998-2000), atualmente é diretor da Flacso/Sede Acadêmica Brasil.

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

ram executadas no âmbito da **Parceria Nacional** Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Flacso consolidada em instrumentos de cooperação entre o governo brasileiro (representado pela Agência Brasileira de Cooperação/ABC do Ministério de Relações Exteriores/MRE) e a FLACSO/Brasil, e financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT.

A edição, impressão e distribuição de sete dos livros desta série foi possível pelo acordo de co-edição, aprovado pelo MTE/ Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e Renda – SPPE, entre a Flacso e a Fundação Editora da Unesp-FEU, enquanto dois títulos da coleção foram viabilizados por acordo de co-edição semelhante com a Editora Paralelo 15. A co-edição desses anais coube à Intertexto – Gestão da Informação, Estudos e Projetos. Tais acordos asseguram a distribuição gratuita entre os atores da PPTR da parcela da tiragem dos textos financiada com recursos do FAT.

### **Livros da Coleção PPTR**

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

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

Como produto direto do trabalho de campo realizado em 1998/2000, temos as seguintes publicações:

1. *Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002* (organizado por Fausto, Garcia e Ackermann e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

2. *Políticas públicas de trabalho e renda e controle demo-*



*crático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil* (organizado por Vogel e Yannoulas e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

3. *Experiências inovadoras de educação profissional* (organizado por Camargo e editado pela Fundação Editora da Unesp);

4. *Trabalhando com diversidade na educação profissional: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais* (organizado por Vogel e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

5. *Atuais tendências na educação profissional* (organizado por Yannoulas e co-editado pela Editora Paralelo 15);

6. *Controle democrático, descentralização e reforma do Estado* (organizado por Yannoulas e co-editado pela Editora Paralelo 15);

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

As duas primeiras, além do registro das intervenções levadas a termo pela FLACSO/Brasil nas 27 Unidades da Federação, com detalhamento da metodologia utilizada, e dos produtos amadurecidos durante os seminários conceituais e construídos em oficinas de trabalho, reproduzem os documentos conceituais e o marco normativo trabalhados, além de realizar um balanço geral da qualificação e oferecer propostas para a melhoria da atuação dos atores/instâncias envolvidas com as ações da PPTR.

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

A quarta publicação lança um olhar mais específico sobre questões fundamentais para qualquer debate orientado pelos princípios demo-

---

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

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

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

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

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

8. *O ensino de ofícios artesanais e manufaturados no Brasil escravocrata*, do prof. Luiz Antonio Cunha, co-editado pela Fundação Editora da Unesp;

9. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*, do prof. Luiz Antonio Cunha, co-editado pela Fundação Editora Unesp;

10. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*, do prof. Luiz Antonio Cunha, co-editado pela Fundação Editora da Unesp.

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

## **A entidade executora: o que é a FLACSO**

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

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

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

Seus **órgãos de governo** são colegiados:

- **Assembléia Geral** (dos Estados-membros) que fixa a política geral da instituição;
- **Conselho Superior** (composto por representantes dos Estados-membros e acadêmicos ilustres eleitos pelos Estados-membros a título individual) que é o nexo entre a Assembléia Geral e a gestão cotidiana do organismo;
- **Comitê Diretivo** (integrado pelos diretores de unidades acadêmicas, o secretário-geral e um representante dos professores) responsável pelo planejamento e execução das atividades da faculdade;
- cada unidade acadêmica, além do seu diretor (eleito pela Assembléia Geral), é gerida por um **Conselho Acadêmico** (composto pelos coordenadores de área, um representante dos do-

---

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

centes/pesquisadores e um representante dos estudantes), responsável pela proposição e avaliação das atividades institucionais.

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

## **FLACSO no Brasil**

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

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

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

São objetos dessa cooperação:

- as **políticas públicas**, na área social, e
- os **processos de integração supranacional** (especialmente Mercosul e Região Amazônica).

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

- uma **Metodologia de Qualificação para a Gestão Participativa**, centrada no setor público, com 20 anos de experiências bem-sucedidas na América Latina e no Caribe;
- um **Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)**, iniciado em 1987 pelo Programa de Doutorado em Ciências Sociais.

## **Prioridades da FLACSO/Brasil**

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

- na **concentração** da docência, pesquisa e cooperação cien-

tífica/assistência técnica na temática da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR); e

- no desenvolvimento do SIP, atendendo às necessidades de qualificação dos diferentes atores envolvidos na formulação e gestão da PPTR.

Devido à sua natureza institucional e à necessidade de dar um uso catalítico a seus limitados recursos, a Flacso procura consolidar sua função de **espaço de reflexão**, em que os responsáveis políticos, os especialistas, os intelectuais e os numerosos atores da sociedade civil, possam intercambiar experiências e pontos de vista com inteira liberdade, e apresentar perspectivas, estabelecer pontos de referência, formular alternativas para reintroduzir a lógica da escolha nos casos em que a premência da situação costuma favorecer medidas paliativas.

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

### **O contexto da formação de formadores realizada: o SIP**

O Sistema Integrado de Pós-Graduação – SIP é um conjunto articulado de atividades letivas, com diversas modalidades, cujo vértice é o Programa de Doutorado em Ciências Sociais da FLACSO/Brasil.

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

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

Os docentes do SIP são especialistas, pesquisadores e professores da FLACSO/Brasil e do sistema Flacso, bem como outras pessoas

qualificadas das instituições educacionais e do campo das políticas públicas do país.

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

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

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

- articulação vertical do sistema tripartite e paritário para a formulação e gestão da PPTR;
- integração horizontal dos diversos mecanismos da PPTR;
- tendências atuais em educação profissional e sociologia do trabalho;
- controle democrático, descentralização e reforma do Estado;
- planejamento e avaliação de políticas públicas e sociais.

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

Desde 1981, a FLACSO/Brasil tem desenvolvido uma **experiência continuada de cooperação com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE**, em torno das seguintes ações de formação de formadores:

- apoio à formulação de uma política nacional para o artesanato;
- qualificação de mediadores;
- apoio à implantação da arbitragem, nos conflitos do trabalho;
- análise do trabalho infantil e adolescente, no Brasil urbano;
- apoio à formulação do Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores (Planfor);

- qualificação de atores da PPTR.

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

A parceria nacional MTE – Flacso consolidou-se com o **Acordo de Cooperação entre o Governo Brasileiro e a FLACSO/Brasil**, celebrado em 1998 e ampliado em 1999/2000, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, para a implementação da **formação de formadores** no âmbito do Planfor.

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

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

### **Ações no âmbito da parceria MTE – FLACSO/Brasil**

A **parceria MTE/Flacso 1998/1999** foi concebida e implementada de acordo com demandas apresentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, com tríplice vertente:

- *formação de equipes de qualificação das 27 Secretarias Estaduais de Trabalho – STBs (1.000 técnicos e técnicas)*, no processo de discussão das diretrizes do Planfor 1999-2002, bem como na organização do processo de planejamento dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs – 1999/2002;
- *qualificação de membros das 27 Comissões Estaduais de Trabalho – CETs (600 conselheiros e conselheiras)*, para atuarem na gestão e supervisão descentralizada da PPTR;
- *apoio ao MTE/SPPE*, sob a forma de: assistência técnica à

reestruturação e consolidação do Núcleo de Informação e Documentação (NID); participação no I Congresso Brasileiro de Educação Profissional; elaboração da minuta de Guia de Planejamento e Execução dos PEQs 1999/2002; e participação em Oficinas Regionais.

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

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

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

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

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

Desse modo, e levando em conta o considerável aumento do quadro de pessoal a cargo da qualificação profissional nas STBs entre 1995 e 1998 (de 350 para 1.300 técnicos), a formação e o fortalecimento de CETs e CMTs (praticamente inexistentes em 1995), o MTE/SPPE buscou na Flacso, uma parceria para o desenvolvimento, em escala ampli-

---

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



ada, dessa formação, consciente da impossibilidade de conduzir esse processo de reflexão/preparação por si só (escassez de tempo, de equipe, e mesmo de suficiente distanciamento).

Estabelecer, operacionalizar, consolidar e ampliar por meio do Projeto Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda – **Projeto Formap (1999/2000)**,<sup>6</sup> uma parceria com tais objetivos representou um desafio e uma experiência inovadora para as partes, que exigiu níveis não habituais de construção de consensos, de coordenação de ações, de flexibilidade, de respeito mútuo às diferenças de natureza institucional, cujo sucesso certamente enriqueceu ambas “memórias organizacionais”, e terá efeitos na multiplicação de novas parcerias no sentido “forte” do conceito.

## **Outros acordos**

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

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

## **Projeção Latino-Americana**

Adicionalmente, entre 1995 e 2000, a Flacso contribuiu para a projeção na América Latina da experiência brasileira em educação profissional e outros mecanismos da PPTR, participando de projetos em parceria com:

- Unifem (Programa Mulher e Mercosul, realização de um seminário internacional e duas publicações sobre integração, mercados de trabalho e gênero);

---

<sup>6</sup> Sobre o Projeto Formap, ver “Introdução”.

- IPE/Unesco (Serviço Civil Voluntário no Estado do Rio de Janeiro);
- OIT (diversidade no Planfor: análise de experiências inovadoras de gênero);
- Unesco (produção de vídeos sobre as propostas do Planfor).

### **Âmbito esperado de utilização dos textos**

A experiência realizada permite destacar a importância crucial:

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

Tais medidas exigem:

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

São temas fundamentais para os processos de formação de formadores:

- avaliação de políticas públicas;
- integração da PPTR e desta com outras políticas públicas;
- planejamento pela demanda atual e previsível do mercado de trabalho;

- identificação e difusão de experiências inovadoras em EP;
- igualdade de oportunidades/diversidade da PEA;
- gestão colegiada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ções responsáveis pela formação de formadores envolvidos na execução e construção da PPTR.

As STbs, CETs, e CMTs deparam-se atualmente com um universo de tarefas há quatro anos inexistente, que, além disso, experimenta um crescimento explosivo. Multiplica-se também de maneira acelerada o número de pessoas envolvidas com a gestão dessas tarefas.<sup>7</sup>

Do ponto de vista qualitativo, a qualificação de excelência para educadores profissionais, gestores, analistas e avaliadores de políticas de EP no contexto do Planfor torna-se necessária devido:

- à ruptura com paradigmas vigentes de EP e à necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar a introdução e atualização permanente de novos conteúdos;
- ao surgimento de novas clientela, maior heterogeneidade das populações-alvo, e à conseqüente urgência de criação, aplicação, gerenciamento e avaliação de estratégias inovadoras para a transmissão, apropriação e transferência das habilidades, competências e conhecimentos;
- ao incremento quantitativo das pessoas atendidas pela EP, e à necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar estratégias de organização para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade em função do cumprimento de metas quantitativas;
- à necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de EP.

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

Cresce a demanda por processos formativos que contemplem tanto os imperativos de consistência, continuidade e gradualidade, como critérios de diversidade e flexibilidade nos aspectos temporal (opor-

---

<sup>7</sup> Calcula-se que o número de técnicos que integram as equipes de qualificação das STbs passou de 350, em 1995, a 1.500 aproximadamente, em 1997 (ver MTb, Planfor – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. Avaliação gerencial. 2º ano do triênio. Resultados até 31/12/97, FAT, Brasília, abril de 1998, pág. 6). Por outro lado, estima-se em mais de 800 os integrantes das CETs, calculando-se 15 titulares e 15 suplentes em média para cada uma. Considerando-se que já existem mais de 2 mil CMTs com uma média de 20 integrantes (titulares e suplentes) em cada uma, o conjunto de pessoas que gerenciam a qualificação profissional poderia chegar a 45 mil, e tende a crescer.

tunidade e duração de atividades), espacial (localização e circulação de pessoas e conteúdos), e substantivo (conteúdos e metodologias variáveis), ou seja, processos adequados à índole do Planfor e ao perfil dos atores envolvidos.

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

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

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

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

*Introdução*

# **Idéias Sociais e Políticas na América Latina – Estudos Comparados sobre as PPTRs**

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

*Silvia C. Yannoulas*<sup>2</sup>

## **Os homenageados**

O Seminário Internacional “Idéias Sociais e Políticas na América Latina – Estudos Comparados sobre as PPTRs”, realizado em Brasília, em dezembro de 2000, e com o acordo da MTE/SPPE, foi uma **atividade adicional** da Parceria MTE/SPPE-Flacso, no âmbito do Projeto “Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda” (Formap).

A primeira característica especial deste evento foi a de ser uma homenagem a colaboradores da Flacso muito especiais, que passaram à história em passado recente. A Flacso, em geral, e o Conselho Consultivo da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil, em particular, foram afetados recentemente por quatro perdas de enorme significado:

**Franco Montoro, Darcy Ribeiro, Betinho e Rafael Menjívar.**<sup>3</sup>

---

1 Ayrton Fausto é formado em Direito e mestre e candidato a doutor em Sociologia. Coordenador da parceria nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO (1998-2000). Atualmente é diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

2 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 pelo programa conjunto FLACSO/UnB (Brasil). Especialista em temas relativos às relações de gênero na educação e no trabalho, bolsista (pesquisadora visitante) do CNPq. Pesquisadora e professora internacional da FLACSO/Brasil. Colaboradora externa do CFêmea e pesquisadora associada do Nepem/UnB.

3 Ver biografias em anexo específico.

Adotando o que poderíamos denominar de “exorcismo da saudade pelo trabalho”, ou melhor, “reciclagem da orfandade em herança”, os órgãos de governo da Sede decidiram, com o acordo do MTE/SPPE, realizar uma atividade letiva adicional dedicando nosso trabalho em homenagem a essas quatro figuras de caráter nacional e internacional, com atuação decisiva na **consolidação democrática** dos países da Região, no desenvolvimento de **políticas públicas visando à justiça social**, e na geração de processos de **integração supranacional** latino-americanos.

Nossa convicção é que a melhor homenagem a guerreiros é continuar a sua luta. Luta – que sabemos ser, inevitavelmente, local, nacional e internacional – pela construção de **sociedades mais justas**, por meio da **democratização da política, da economia e da cultura**, condições necessárias para possibilitar e consolidar a crescente **participação** de todos os atores sociais envolvidos nessa difícil tarefa. Luta em que a parte que nos toca especialmente é a construção de uma **comunidade latino-americana de nações** (meta que obteve consagração constitucional no Brasil como objetivo nacional permanente graças ao esforço concreto, direto, cotidiano e perseverante de Montoro, Darcy e Betinho).

Por isso, consideramos um raro privilégio pertencer a uma instituição que teve entre seus construtores colegas da estatura de André Franco Montoro, Darcy Ribeiro, Betinho e Rafael Menjívar. Acreditamos que não foi por acaso, senão pela natureza, orientações e ações da instituição, que estas personalidades consideraram a Flacso uma ferramenta útil para desenvolver e articular suas diferentes batalhas em prol destes objetivos, a honraram com sua participação, e marcaram-na profundamente com seu pensamento, ação e exemplo de dignidade, generosidade, solidariedade, honestidade e perseverança.

Militantes da transformação social para desenvolver em democracia e com justiça social suas sociedades nacionais, **valorizaram, sentiram-se em casa, e ajudaram a consolidar** um organismo internacional, intergovernamental, autônomo com as características da Flacso. Um organismo alérgico por definição ao academicismo, crucificado entre o caráter acadêmico e intergovernamental, concebido para o diálogo entre governos e sociedade civil, entre políticos e acadêmicos, orientado para a produção e aplicação do conhecimento, para a reflexão sobre a ação e para a ação.

Por essas afinidades com a Flacso, nossos homenageados foram decisivos, juntando seus esforços e influências nacionais e regionais, na



criação da Flacso/Sede Acadêmica Brasil, dando continuidade às atividades de cooperação da instituição no país, iniciadas, em 1957 com o Centro Latino-Americano de Pesquisas Sociais, e suspensas por decisão de governos do período imediatamente posterior a 1964.

Darcy, Betinho e Menjívar forçados ao exílio – em função de atos de força, que usurparam seus cargos políticos, acadêmicos e profissionais – começaram em terra estrangeira sua participação na Flacso. Como a biografia de Darcy e de Betinho é, logicamente, mais conhecida no Brasil, cumpre pois ressaltar que Rafael Menjívar era reitor da Universidade de El Salvador quando foi obrigado a estabelecer-se com sua família em San José, na Costa Rica, para preservar sua vida.

A Flacso os acolheu, lhes proporcionou, como a muitos outros colegas (alguns deles expositores do Seminário Internacional), um ambiente adequado para transformar necessidade em virtude, para transformar provações em aprendizagem, para rever teorias, diagnósticos e estratégias, e, particularmente, para (re)descobrir uma “pátria grande”, uma identidade latino-americana, um projeto valioso, que por acréscimo permite, ampliando o contexto, considerar avanços e retrocessos, contabilizar derrotas e vitórias, defender a esperança.

O caso de Montoro é diferente: ele se aproximou da instituição ao constatar, com surpresa, a presença da Flacso na história de vida dos seus colaboradores mais próximos. A partir daí, seu apoio e carinho foram constantes, chegando inclusive a aceitar o convite para dirigir a FLACSO/Brasil.

Mas foi muito mais o que a Flacso deles recebeu – melhorou, aperfeiçoou-se, cresceu. Sem seu impacto, é incompreensível a existência mesma da Sede Acadêmica Brasil da Flacso, de suas orientações básicas, e do perfil atual da Flacso Regional.

## **Descentralização, Controle Democrático e Políticas Públicas de Trabalho e Renda**

A segunda característica especial deste evento foi a de estimular os estudos comparados sobre as Políticas Públicas de Trabalho e Renda (PPTRs), visando à integração supranacional.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A expressão *Políticas Públicas de Trabalho e Renda (PPTRs)* é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho e educação profissional.

O caso brasileiro revela-se de especial interesse para iniciar o tipo de reflexão proposta, não só por ser um dos maiores países da América Latina, envolvendo uma considerável massa de trabalhadores e trabalhadoras, mas também pelo seu caráter inovador no que diz respeito às formas descentralizadas, participativas e dialógicas para a formulação e gestão de políticas públicas.<sup>5</sup> Nesse sentido, a análise e a difusão da experiência brasileira na matéria é de interesse local e também internacional.

Além do exposto, o caso brasileiro revela-se de especial interesse pelos seus avanços recentes no campo das lutas antidiscriminatórias, especialmente pelo elevado grau de institucionalidade de dois movimentos sociais, em particular, o de mulheres (já na década de 80 do século XX) e o do negro (na década de 90 do mesmo século).<sup>6</sup>

O princípio da democratização tem permeado a organização do Estado brasileiro e se apresenta a partir do art. 1º da Constituição Federal (1988), que vem definir que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Diferentes artigos da Constituição Federal definem como diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação popular.<sup>7</sup> Dessa forma, o Estado amplia sua interlocução com a sociedade por meio de suas diferentes formas de organização, instituindo assim um novo modelo de gestão, no qual os agentes e beneficiários dessa política exercem o controle social.

O Estado assume sua insuficiência em responder sozinho às demandas sociais, mesmo reconhecendo-se como imprescindível e insubstituível no que diz respeito à responsabilidade do financiamento e à condução das políticas públicas. Nesse novo contexto, a sociedade civil organizada participa da formulação e avaliação das políticas públicas, com propostas revestidas de caráter transformador diante dos novos paradigmas de proteção social. Na formulação, para garantir que o desenho das políticas responda efetivamente às necessidades e

---

5 Ver, entre outros: YANNOULAS, Silvia (org.), *Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado*, FLACSO/ Editora Paralelo 15, Brasília, 2001.

6 Ver, entre outros: CEPIA, *Políticas sociais compensatórias no Mercosul*, Rio de Janeiro, junho de 1999.

7 “Embora os conceitos de *descentralização* e *desconcentração* sejam normalmente utilizados como sinônimos, na realidade traduzem concepções distintas. A despeito de, em algumas situações, esses dois conceitos se articularem com a descentralização, seguindo um processo anterior de desconcentração, trata-se de idéias distintas. A desconcentração constitui um processo de ‘dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente’. Trata-se de uma iniciativa do poder central e tem como objetivo aprimorar e ampliar a eficiência e a presença desse poder. Ou seja, é perfeitamente compatível com a centralização. A descentralização constitui potencialmente, um movimento de baixo para cima e envolve necessariamente alterações profundas nos núcleos de poder, conduzindo a uma maior distribuição do poder decisório. Essa situação explica as dificuldades dos processos de efetiva descentralização.” (RIBEIRO & GUEDES in: YANNOULAS, Silvia (org.), *Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado*, FLACSO/ Editora Paralelo 15, Brasília, 2001).

especificidades dos diferentes grupos sociais; e na avaliação para fiscalizar a ação do Estado.<sup>8</sup>

Com fundamento na Constituição de 1988, o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** foi criado em 1990 (Lei 7.998). É formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado, incidentes sobre o faturamento das empresas, e gerenciado, no nível federal, pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat).

Os últimos dez anos da formulação e gestão de PPTRs no Brasil têm se caracterizado pela busca da articulação dos mecanismos financiados pelo FAT, assim como pelo crescente envolvimento da sociedade civil, principalmente por meio da deliberação em **colegiados tripartites e paritários**, com representantes do governo, do empresariado, e dos trabalhadores: Codefat, no nível federal; Comissões Estaduais de Trabalho – CETs –, em nível estadual; e Comissões Municipais de Trabalho – CMTs –, em nível municipal.

Assim, a construção de PPTRs no Brasil assenta-se sobre os princípios de democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e, fundamentalmente, sobre a integração de atores e instituições e a articulação de mecanismos e ações.

Uma primeira análise do funcionamento desses princípios pareceria indicar a existência de **entraves no funcionamento do sistema tripartite e paritário** para a formulação, gestão e avaliação da PPTR<sup>9</sup>:

- no que diz respeito à **colegialidade**: tensão entre o *poder integrado* do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR, e o *poder republicano* (divisão ou repartição de poderes), como por exemplo no tratamento do montante e da distribuição de recursos para qualificação profissional;

---

<sup>8</sup> Um dos fenômenos mais importantes das últimas décadas tem sido o papel desempenhado pelas *organizações não-governamentais (ONGs)* e *outras organizações da sociedade civil* no cenário político dos países do continente americano. A sociedade civil desses países se fortaleceu através da atuação de ONGs e movimentos sociais que ampliaram o debate democrático, incorporando novas dimensões de cidadania e redefinindo o próprio conceito de democracia. Essas organizações têm também exercido relevante influência em arenas regionais e internacionais. Atuando por meio de redes e articulações, tiveram um papel fundamental nas últimas Conferências das Nações Unidas, incorporando mudanças paradigmáticas importantes em temas relacionados a meio ambiente, direitos humanos, população, gênero, e saúde reprodutiva, entre outros." (PITANGUY, Jacqueline & HERINGER, Rosana in: CEPIA, *Políticas Sociais compensatórias no Mercosul*, Rio de Janeiro, junho de 1999, p. 5). Sobre a dimensão transnacional dos movimentos sociais, ver: SIKKINK, Kathryn in: ABREGÚ, Martín y RAMOS, Silvina (eds.), *La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática*, Cedes/CELS/ Foro de la Sociedad Civil en las Américas, Valentín Alsina, 2000, p. 47-69.

<sup>9</sup> Para esta análise utilizamos os conceitos de CANO (1999), in: VOGEL & YANNOULAS (orgs.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático. A Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil*, FLACSO/Unesp, São Paulo, 2001.

- no que diz respeito ao **consenso operante**: acesso desigual às informações, que determina desiguais condições de participação na deliberação e na tomada de decisões;
- no que diz respeito ao conceito de *coisa pública*: compreensão restrita da esfera pública, diferente, mais ampla do que a esfera estatal;
- no que diz respeito à **participação social na definição e gestão** das políticas públicas: problemas de representação (formal) e representatividade (real) das instituições e dos conselheiros; e também pouca visibilidade do potencial político dos espaços para a gestão e participação colegiada (o tripartismo paritário ainda não é assumido enquanto força centrípeta, de modo a reunir e potencializar ações e habilidades dispersas);
- no que diz respeito à **avaliação de políticas públicas**: dificuldades de entendimento entre os atores envolvidos (conselheiros, técnicos, avaliadores) sobre a função, lógica operacional (econômica, acadêmica, social, política, entre outras possíveis) e escopo da avaliação.

Por outro lado e sob o ponto de vista do conteúdo e resultados parciais alcançados pelas PPTRs, o relatório de avaliação dos programas de geração de emprego e renda do Ibase indica que: "... as políticas públicas brasileiras são compensatórias, assumindo um caráter mais ativo, procuram suprir o que o mercado por si só não resolve. Caracterizam-se como sociais, não-assistenciais e de dimensão econômica. O relevante é que visam proporcionar a inclusão econômica de setores menos favorecidos da sociedade. O grave é que historicamente há um desencontro entre políticas macro e aquelas específicas de geração de emprego e renda."<sup>10</sup>

Pela sua vez, Posthuma destaca que "algumas preocupações válidas podem ser levantadas. Por exemplo, indaga-se se o caráter inovador da estrutura operacional do sistema público de emprego brasileiro e os recursos substanciais disponíveis por meio do FAT serão suficientes para enfrentar a crise emergente no emprego. O Ministério do Trabalho e Emprego tem pouca influência sobre as políticas econômicas e industriais e, dessa forma, tem, virtualmente, nenhuma influência sobre o ambiente para a criação de emprego no setor formal moderno. Con-

---

10 IBASE, *Democracia Viva (edição especial): Geração de emprego e renda*, Rio de Janeiro, Novembro de 1999, p. 10.

seqüentemente, as atividades têm sido direcionadas para o estímulo às pequenas e microempresas e ao trabalho autônomo por meio do microcrédito, para o aumento de treinamento para a empregabilidade e para a criação de empregos de curto prazo por meio de obras públicas, em casos selecionados. Vale considerar, em primeiro lugar, a necessidade de se evitar que as políticas se tornem extremamente dependentes de intervenções do lado da oferta, levando a negligenciar a identificação e o estímulo da demanda de trabalho. Em segundo lugar, metodologias mais sólidas para monitorar e avaliar os impactos dos programas e das iniciativas devem ser incorporadas *ex ante*, a fim de fornecerem informações que ajudem a natureza das políticas e a sua eficácia.”<sup>11</sup>

Tomemos como exemplo específico o caso da educação profissional, no que diz respeito à sua formulação e gestão a partir do Codefat e do MTE. Em 1995, teve início a implementação do **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)**, por meio da antiga Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), e atualmente por meio da nova Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE. O Planfor é parte do projeto de desenvolvimento social do governo, tendo sido incluído desde 1996 no plano “Brasil em Ação”, como uma das políticas ativas do Sistema Público de Emprego (SPE) financiado pelo FAT. A concepção do Planfor foi estruturada em três eixos: articulação institucional, avanço conceitual e apoio à sociedade civil.

O **propósito central** do Planfor foi definido como o de mobilizar e articular recursos e capacidades existentes em matéria de educação profissional, para atingir e consolidar, até 2002, uma oferta de educação profissional suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente, pelo menos 20% da população economicamente ativa (PEA), isto é, 15 milhões de trabalhadores e trabalhadoras ao ano. Os recursos financeiros do FAT entram, nesse processo gradativo, como “alavanca” ou como “catalisadores”, mas não como única nem principal fonte de financiamento.

Os seguintes **objetivos gerais** foram estabelecidos pelo Planfor:

- qualificar ou requalificar trabalhadores e trabalhadoras, propiciando sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da qualidade e da produtividade na produção de bens e serviços, elevação da renda pessoal e familiar e melhoria geral na qualidade de vida das comunidades a que pertençam;

---

11 POSTHUMA, Anne C., *Transformações do Emprego no Brasil na década de 90*, in: OIT/MTE, Brasil: Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil, Editora 34, São Paulo, 1999, pp. 22-23.

- elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando a erradicação do analfabetismo e a ampliação do contingente escolarizado;
- contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a preservação do meio ambiente e a construção da solidariedade e da cidadania;
- combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, idade, raça e cor;
- estimular e apoiar a ampliação da oferta de empregos e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro-empresendimentos.

Para implantar o Planfor foram consolidados dois mecanismos, orientados por diretrizes de participação, descentralização e fortalecimento da capacidade de execução local:

- *Planos Estaduais de Qualificação (PEQs)*: coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), sob orientação das CETs, executados mediante convênios firmados entre os governos estaduais e o MTE. Os PEQs têm como prioridade a qualificação de trabalhadores e trabalhadoras de baixa escolaridade, empregadas e empregados atingidos por processos de reestruturação produtiva e modernização tecnológica, beneficiárias e beneficiários do seguro-desemprego, pequenas e pequenos produtores, trabalhadoras e trabalhadores do mercado informal do setor urbano e rural.
- *Parcerias Nacionais e Regionais*: mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenção com organizações governamentais e não-governamentais (ONGs, sindicatos de trabalhadores, fundações, associações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais), as parcerias implementam programas não cobertos pelos PEQs, especialmente estudos, pesquisas, desenvolvimento de metodologias, e produção de material didático, para apoiar as ações de qualificação profissional.

Começando a ser mais amplamente executado em 1996 (uma vez que, em 1995, um terço dos Estados não chegou a firmar os convênios para execução de PEQs), o Planfor registrou, como **resultado acumulado de 1995/1999**, 8,3 milhões de treinandos e treinandas, assim como investimentos totais de R\$ 1,4 bilhão do FAT, repassados aos Estados e demais parceiros (completados por contrapartidas médias de 20% dos

Estados e demais parceiros). Em 1995 o Brasil qualificava anualmente, em média, 5% da PEA. Em 1999, chegou-se a 12%.<sup>12</sup>

Pode-se 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.<sup>13</sup> Porém, o Planfor atuou como eixo estruturador, provocando inclusive maior consciência dos entraves enfrentados pelas CETs.

Com o advento do Programa Nacional de Qualificação das Comissões Estaduais de Trabalho, executado em 1998/1999 pela FLACSO/Brasil e por solicitação do Codefat, colocou-se de chofre, com intensidade vertiginosa, o universo de atribuições e as expectativas de atuação das CETs. Estas 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 as ‘novas’ demandas, foi uma consequência natural, bem como a superação do viés de qualificação profissional.

## A qualificação de atores estratégicos

Já foi destacada a carência de qualificação dos atores estratégicos para implementar a nova proposta, principalmente no que diz respeito aos aspectos inovadores de uma gestão colegiada, tripartite e paritária da PPTR (ver “Apresentação da Coleção”).

Do ponto de vista quantitativo, multiplica-se de maneira acelerada o número de pessoas envolvidas na formulação, gestão e avaliação da PPTR tarefas. Como fora assinalado já na “Apresentação” desta coleção, calcula-se que o número de técnicos que integram as equipes de qualificação das STbs passou de 350, em 1995, a 1.500 aproximadamente, em 1998; e os pesquisadores de universidades e institutos públicos envolvidos em projetos de avaliação externa e outros projetos

---

12 MTE, Planfor – *Diversidade & Igualdade de Oportunidades: qualificação profissional na perspectiva de gênero*, Brasília, 2000, p 6.

13 Poder-se-ia dizer que o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) agiu no mesmo sentido e, portanto, constituiu o viés específico, no caso das Comissões Municipais de Trabalho (CMTs).

especiais dos PEQs/Parcerias são aproximadamente 900.<sup>14</sup> Por outro lado, estima-se em mais de 800 os integrantes das CETs, calculando-se 15 titulares e 15 suplentes em média para cada uma. Se considerarmos que já existem mais de 2 mil CMTs com uma média de 20 integrantes (titulares e suplentes) em cada uma, o conjunto de pessoas que gerenciam a qualificação profissional já supera as 60 mil, e tende a crescer, estimando-se neste momento um conjunto potencial de atores estratégicos de mais de 80 mil pessoas.

**Do ponto de vista qualitativo**, a qualificação/requalificação de excelência para formadores das diversas dimensões da PTR torna-se necessária, pois esses atores estratégicos enfrentam atualmente um universo de tarefas, múltiplas e diversificadas, há cinco anos inexistente.<sup>15</sup> Tais tarefas são decorrência de:

- o avanço da gradativa integração da PPTR e desta com outras políticas públicas, o que se traduz na nova estrutura regimental do MTE;
- a ruptura com paradigmas vigentes nas diferentes áreas que compõem a PPTR;
- a necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar novas informações e novos conteúdos;
- o surgimento de novas clientelas, aumentando a heterogeneidade das populações-alvo;
- o incremento quantitativo das pessoas atendidas pela PPTR, e a necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar novas estratégias para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade, em função do cumprimento de metas quantitativas; e
- a necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de geração de trabalho, emprego e renda.

Assim, o aperfeiçoamento conceitual e metodológico das equipes das STbs, dos membros das CETs e CMTs, e das equipes responsáveis

---

14 Ver MTE, PLANFOR – *Avaliação gerencial 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília, junho de 1999.

15 Entende-se por “formadores” o amplo universo de profissionais atuantes no planejamento, gestão, supervisão e acompanhamento, avaliação (gerencial e externa), análise e aprovação de programas e projetos, e execução direta de ações de EP, integrantes da Rede de Educação Profissional, e envolvidos ou não atualmente na execução do Planfor.



pela avaliação externa dos PEQs torna-se crucial para assegurar a médio e longo prazo um **avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada**.

O projeto "Acompanhamento e Reprogramação dos Programas Implementados no Âmbito do Planfor" (**Projeto Replanfor**), executado pela FLACSO/Brasil em 1998/1999, lançou as sementes desse processo de aperfeiçoamento conceitual e metodológico, visando ao avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada. Tratou-se, no entanto, apenas de um ponto de partida no processo desejado.

Daí a pertinência do projeto "Formação de Formadores para Políticas Públicas de Trabalho e Renda" (**Projeto Formap**), executado pela FLACSO/Brasil em 1999/2000, e que representou a continuidade do apoio da Flacso à SPPE/MTE para assegurar o reforço da formação de formadores, aproveitando para esse fim todo o dispositivo metodológico e operacional já estruturado em função das ações anteriormente desenvolvidas.

### **A experiência recente da FLACSO/Brasil:**

No ano de 2000, a FLACSO/Brasil desenvolveu processos formativos que visavam contemplar tanto os imperativos de consistência, continuidade e gradualismo, como critérios de diversidade e flexibilidade nos aspectos temporal (oportunidade e duração de atividades), espacial (localização e circulação de pessoas e conteúdos), e substantivo (conteúdos e metodologias variáveis). Isto é: **processos adequados à índole da PPTR e ao perfil dos atores envolvidos**. Tais processos foram concebidos como módulos de qualificação de alto nível, tendentes a formar pessoas dotadas de um grau superior de autonomia intelectual, científica e político-técnica, para o exercício de funções inovadoras e para gerar um salto qualitativo na produção de conhecimento sobre a formação de formadores e a gestão e avaliação da PPTR.

Essa iniciativa de formação de formadores convive com outras experiências da mesma índole, delas diferenciando-se por ter sido desde sua própria origem demandada pela (e formulada em conjunto com a) SPPE/MTE e, portanto, por permitir experimentar os princípios e premissas da formação de formadores estabelecidos no Termo de Referência do PLANFOR referente a esse campo, que **vinculam intimamente a reflexão e a aplicação de conhecimentos às políticas públicas**.

Entre os objetivos da formação de formadores desenvolvida no decorrer de 2000 e por meio da realização de oito seminários do SIP

(cinco regionais, dois nacionais e um internacional), a FLACSO/Brasil se propôs a:

- **integração:** dos diversos mecanismos que compõem a PPTR, e desta com outras políticas sociais (e econômicas);
- **articulação:** de atores, instituições e Estados, estimulando a construção gradativa da PPTR e do sistema colegiado responsável por sua formulação, gestão, e avaliação;
- **qualificação:** de atores da PPTR propiciando comunicação entre academia/política; reflexão/prática;
- **democratização:** de informações, reflexões, legitimação de saberes;
- **multiplicação:** potencial multiplicador como critério para seleção de participantes;
- **comparação internacional:** de políticas públicas de trabalho e renda, no contexto dos processos de integração supranacional.

As atividades de formação realizadas neste segundo projeto e no decorrer do ano de 2000, foram desenvolvidas no marco do **Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)** da FLACSO/Brasil.

Os dois **seminários nacionais** realizados no segundo semestre de 2000 (Brasília, julho e agosto), foram precedidos por cinco **seminários regionais** (Sudeste/RJ, Sul/SC, Nordeste/CE, Norte/MA, Centro-Oeste/MT), realizados entre abril e maio de 2000. Para encerrar as atividades de 2000, foi organizado um **seminário internacional** (Brasília, dezembro de 2000).

A **equipe docente** que executou as atividades letivas dos **seminários regionais** foi integrada por (ordem alfabética): Alex Luiz Barros Vargas, Ayrton Fausto, Cid Garcia, José Henrique Alcântara de Meireles, Myriam Sampaio, Ricardo Ribeiro, Silvia C. Yannoulas e Stela Gabos. Sob a coordenação geral de Ricardo Ribeiro e Silvia C. Yannoulas, a equipe docente que desenvolveu atividades letivas dos **seminários nacionais** foi composta por (ordem alfabética): Aspásia Camargo, Ayrton Fausto, Carmen Mehedff, Célia Camargo, Cid Garcia, Juarez Brandão Lopes, Luiz Antônio Cunha, Marcela Pronko, Regina Faria e Ricardo Paes de Barros (Ipea). Por sua vez, sob a coordenação geral de Ayrton Fausto e Ricardo Ribeiro, a equipe de docentes e convidados que desenvolveu atividades letivas no **seminário internacional** foi integrada por (ordem

alfabética): Almino Affonso, Caren Addis, Cristovam Buarque, Ivônio Barros Nunes, José C. B. Aleixo, José Henrique A. Meireles, Marcela Pronko, Nassim Mehedff, Pedro Daniel Weinberg, Silvia C. Yannoulas, Silvio Gomes de Almeida e Werner Ackermann.

Dos seminários técnicos de STbs e SMTbs, participaram conselheiros de CETs e CMTs e membros das equipes externas de avaliação dos PEQs das 27 Unidades da Federação brasileira, além de participantes de outras instituições especialmente interessadas nas questões tratadas (Ipea, UFCE, IDT, Pnud, UnB).

Para os seminários regionais foram apresentadas **197 candidaturas, sendo aceitas 152 delas. Participaram efetivamente 149 pessoas** (58 bolsistas). No total, foram outorgados **117 certificados de presença e 37 certificados de aprovação** (foram recebidos 43 trabalhos finais, sendo 37 deles aprovados).

Para os seminários nacionais (julho e agosto), foram apresentadas **100 candidaturas** (50 candidatos para ambos os seminários), aceitas 70 (33 e 37 candidaturas respectivamente), sendo que **participaram efetivamente 58 pessoas** (40 bolsistas). No total, foram outorgados **50 certificados de presença e 28 certificados de aprovação** (foram recebidas 29 monografias, sendo 28 delas aprovadas).

Para o seminário internacional (dezembro), foram apresentadas **28 candidaturas, foram outorgados 22 certificados de presença e 9 certificados de aprovação** (foram recebidas 11 monografias, sendo 9 delas aprovadas, ver relação em anexo).

## **O Seminário Internacional**

O seminário internacional, cujas contribuições substantivas integram os anais ora publicados, caracterizou-se como um processo de pós-graduação *lato sensu*, com carga de 200 horas, considerando quatro fases: preparatória (40 horas), de aula (30 horas), de participação no fórum e nas redes (30 horas) e de avaliação (100 horas).

Seus participantes foram selecionados, preferencialmente, entre os participantes que aprovaram os seminários nacionais realizados em julho e agosto de 2000, e que manifestaram interesse e condições efetivas de participação, em particular no que se refere à disponibilidade de tempo. Também foram convidados a participar técnicos dos Ministérios do Trabalho, de Educação e áreas afins.

Considerou-se como pressuposto de partida o compromisso dos estudantes, dos professores, e de suas respectivas instituições em relação à totalidade das atividades previstas para cada seminário, já que sua execução foi viabilizada com recursos públicos provenientes do Convênio MTE – FLACSO/Brasil (FAT).

Com relação às temáticas abordadas pelo Seminário Internacional, a ênfase na **integração supranacional** e na **análise comparativa das PPTRs** deriva-se diretamente dessa postura multidisciplinar e comparativa do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da FLACSO/Brasil. Este define-se como uma forma de organização do trabalho intelectual que, mediante a incorporação de diferentes enfoques disciplinares, dedica-se à produção, transmissão, apropriação e difusão social de conhecimentos sobre os processos de integração supranacional e de desenvolvimento latino-americanos. Em tal processo, priorizam-se políticas públicas comparadas, relacionadas aos setores sociais. Parte-se, inicialmente, como âmbito de especialização, de um setor específico das políticas públicas: formação de formadores, gestores e avaliadores para as políticas públicas de trabalho e renda.

A **comparação** é entendida, ao mesmo tempo, como enfoque e substância. Justifica-se plenamente pelo fator “globalização”, que implica a necessidade irrefutável de abordar, compreender e prever o desenvolvimento, nos âmbitos regional, continental e mundial. É também muito relevante e pertinente, no campo das políticas públicas relativas a processos fortemente “globalizados”, como mercado de trabalho e distribuição internacional do emprego. Acrescenta-se, ainda, como valor agregado, o aporte heurístico da comparação, na medida em que possibilita uma análise mais atenta, mais perceptiva, da própria realidade (descentrar o enfoque).

A **integração** é entendida, ao mesmo tempo, como **objeto e objetivo**. Mais do que nunca é preciso conhecer a natureza e características dos processos em curso, porque o dilema integração ou marginalização abandonou o campo da retórica.

Para tanto, consideramos imprescindível analisar a integração visando à **harmonização de políticas públicas** ou de macropolíticas nacionais, entre elas a PPTR, como esforço por identificar e comparar as políticas setoriais de diferentes países envolvidos em processos de integração supranacional, com o objetivo de torná-las funcionais aos

acordos econômicos e políticos assumidos pelas partes. Harmonizar sem uniformizar, mas articular, acordar, conciliar, construir consensos que, homologados internamente pelos países, possam melhorar sua competitividade e, especialmente, a qualidade de vida de suas populações: particularmente dos trabalhadores e setores hoje excluídos dos frutos do “desenvolvimento”.

A harmonização pretendida visa manter e generalizar os níveis mais altos já atingidos na prestação do serviço/benefício proposto, permitindo aos que tem, continuar tendo, e aos que não tem, alcançar cada dia um patamar maior no provimento do mesmo. No caso específico que nos interessa, a questão seria como integrar/articular os países da América Latina aos benefícios de uma PPTR que, partindo das necessidades e características próprias de cada contexto (nacional/regional/local), possa progressivamente aportar para um atendimento integrado e de qualidade das necessidades do trabalhador, das empresas e dos governos.

Para poder integrar e harmonizar, é preciso desenvolver diferentes estratégias de análise. Segundo Jelin, Valdés e Barreiro<sup>16</sup>, existiriam três enfoques diferentes para analisar os processos de integração supranacional. Um primeiro enfoque, denominado pelas autoras de “perspectiva sumária”, procura analisar os territórios integrados como uma única unidade, explorando uma situação ou condição dessa unidade e apresentando a região como o somatório das sociedades dos diversos países que a compõem (por exemplo, a situação educativa das mulheres no Mercosul, comparada com a situação educativa das mulheres na União Européia).

Um segundo enfoque, denominado pelas autoras de “comparativo interno”, procura a comparação sistemática (semelhanças e divergências) entre os países envolvidos em processos de integração. Neste caso, “O estudo comparativo é construtivo, pois permite a observação da maneira pela qual cada uma dessas sociedades, apesar de sua diversidade, avançou na elaboração de leis voltadas para temas como o combate à discriminação e ao racismo (...). O aprofundamento das relações dentro deste bloco regional levará os países-membros a buscarem soluções em conjunto e equalização de dispositivos jurídicos

---

16 Ver: JELIN, VALDÉS Y BARREIRO, en: COTIDIANO MUJER, *Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR. Integración Regional y Equidad de Género*, Montevideo, sin fecha.

internos (além de acordos entre si) para dar continuidade ao processo de integração.”<sup>17</sup>

Finalmente, o terceiro enfoque dos processos de integração procura ancorar a análise no próprio processo de interação e diálogo, observando de que maneira uma dimensão se apresenta nos cenários da negociação, na presença ou ausência de atores e atrizes, na conformação das agendas de negociação, entre outros aspectos. Denominaremos este terceiro enfoque de processual. Todos os três enfoques foram estimulados, de diversas maneiras, no decorrer do Seminário.

No Seminário Internacional “Idéias Sociais e Políticas na América Latina – Estudos Comparados sobre as PPTRs” foram aprofundadas as linhas de análise comparativa, inicialmente desenvolvidas nos seminários nacionais:

- aspectos acadêmicos e políticos do trabalho regional;
- problemas passados e atuais das democracias latino-americanas, com ênfase nos processos de descentralização e integração supranacional;
- exclusão social e econômica na Região;
- políticas públicas de trabalho e renda no contexto da descentralização/integração supranacional, e como ferramenta para combater a exclusão social e econômica;
- qualificação profissional na América Latina e Caribe: experiências, convergências e divergências;
- introdução ao Método Comparativo (ver anexo específico).

## O conteúdo deste livro

Organiza a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil e outros convidados, com os participantes do Seminário Internacional “Idéias Sociais e Políticas na América Latina – Estudos Comparados sobre as PPTRs”.

---

17 PITANGUY, Jacqueline & HERINGER, Rosana (orgs.), *Direitos Humanos no Mercosul*, Cepia/Fórum da Sociedade Civil nas Américas, Rio de Janeiro, 2001, p. 19. “Este *análisis comparativo (interno)* tiene su importancia, ya que los procesos de negociación de la integración parten de realidades nacionales y locales muy diversas, y no tienen (o mejor dicho, no debieran tener) un objetivo de igualación u homogeneización cultural. No sólo estamos frente a países diferentes; también hay una gran diversidad dentro de cada uno. En realidad, uno de los grandes riesgos al hablar de interacción e integración es comprenderlas como una integración entre naciones homogéneas, que irá en camino de una homogeneización global.” (JELIN, VALDÉS Y BARREIRO, en: COTIDIANO MUJER, *Programa Mujer y Democracia en el Mercosur. Integración Regional y Equidad de Género*, Montevideo, sin fecha, p. 43).

A primeira parte do livro titula-se: **INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA – BALANÇO E DESAFIOS**, e reúne o conteúdo das exposições da mesa-redonda do mesmo nome, sob a moderação de Ayrton Fausto. Os conteúdos apresentados permitiram indagar diferentes abordagens dos processos de integração supranacional: uma abordagem histórico-política (José Carlos Brandi Aleixo); uma abordagem sociopolítica (Silvio Gomes de Almeida); e uma abordagem econômico-política (Werner Ackermann), bem como suas interdependências.

A segunda parte do livro titula-se: **INTEGRAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DÍVIDA SOCIAL**, e reúne as exposições de Almino Affonso, sobre as relações entre integração, democratização e descentralização; e de Cristovam Buarque, sobre a erradicação da pobreza.

A terceira parte do livro titula-se: **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NA AMÉRICA LATINA**, e reúne as exposições de Pedro Daniel Weinberg, sobre a formação profissional na atualidade e especialmente nos países latino-americanos; de Nassim Mehedff, sobre a construção de políticas públicas de trabalho no Brasil e na Região; de Caren Addis, sobre os programas de *voucher* para educação profissional no Cone Sul; e de Ivônio Barros Nunes, expondo sobre os resultados da avaliação do Proger realizada pelo Ibase.

Finalmente, para completar estes anais, anexamos as biografias dos homenageados (preparadas por Ricardo Ribeiro), e o texto-base para a realização da oficina “Estudos Comparados sobre a PPTR” (elaborado por Marcela Pronko).





I Parte

# Integração Latino-Americana Balanço e Desafios

*Expositores:*

*José Carlos Brandi Aleixo*

*Silvio Gomes de Almeida*

*Werner Ackermann*



# Alguns Primórdios da Integração Latino-Americana

*José Carlos Brandi Aleixo<sup>1</sup>*

## 1. Introdução

Inicialmente, desejo agradecer aos organizadores deste seminário o honroso convite para dele participar. A Flacso continua seu benemérito labor em prol do maior conhecimento da América Latina e do Caribe e da cooperação entre os componentes dessa região.

No estudo do tema da integração é pertinente e importante dedicar algum tempo a seus antecedentes. E a história, mestra da vida, *magistra vitae*, na feliz expressão de Cícero, registra numerosos fatos e idéias a respeito. Cabe recordar alguns deles.

## 2. Francisco de Vitória

No século XVI, houve na Europa e particularmente na Espanha muitos estudos e debates sobre as relações entre os habitantes do Velho Mundo e os do Novo Mundo. Entre os autores da época cabe um destaque para Francisco de Vitória, professor da vetusta e famosa Universidade de Salamanca. Entre seus trabalhos publicados encontram-se conferências suas sobre os índios.<sup>2</sup> É ele considerado por muitos como o Pai do Direito

---

1 Doutor em Ciência Política (Universidade de Georgetown, Washington DC); professor titular da Universidade de Brasília; professor do Instituto Rio Branco (1976-1986); presidente de honra do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI); membro da Academia Brasiliense de Letras e da Academia Mineira de Letras; professor-pesquisador Internacional da FLACso Sede Acadêmica Brasil; autor de numerosos trabalhos publicados em 16 países, sobre temas como: política externa brasileira, integração latino-americana; mediação na solução de conflitos etc.

2 VITÓRIA, Francisco de. Relecciones sobre los Indios y el Derecho de Guerra. Madrid. Espasa. Calpe, S. A. Colección Austral. 1975. Entre os muitos comentários sobre a obra de Vitória vale ressaltar os de Antonio Gomez Robledo em *Idea y Experiencia de América* (México, Fondo de Cultura Económica, 1958, pp. 14-27).

Internacional Moderno. Embora com compreensíveis limitações, ele afirmou o princípio da igualdade entre os povos e, conseqüentemente, a reciprocidade como norma para definir seus direitos e deveres.

Assim, escreveu ele que os espanhóis não tinham sobre os índios da América mais direitos do que aqueles que eles atribuiriam aos índios caso estes tivessem chegado antes de 1492 à península (*non plus quam si illi invenissent nos*). Reflexões como essa explicam a iniciativa da Sétima Conferência Internacional Americana, ocorrida em Montevideú, em 1933, de colocar um busto do ilustre frade dominicano em Washington, DC, na sede da União Pan-Americana. Sob este busto, inaugurado em 1962, está reproduzida a seguinte frase do homenageado: *El pacto es libre, pero obliga el pacto*.

### 3. Tratado de Madri

O Tratado de Madri, de 1750, assinado por Portugal e Espanha, contém idéias de singular valor para seus territórios ultramarinos. Muito do crédito por elas é atribuído ao brasileiro, nascido em Santos, Alexandre de Gusmão. No artigo XXI diz-se que "Sendo a guerra a principal ocasião dos abusos e motivo de se alterarem as regras mais bem concertadas, querem Suas Majestades Fidelíssima [o rei de Portugal] e Católica [o rei de Espanha] que se (o que Deus não permita) se chegasse a romper entre as duas Coroas, se mantenham em paz os vassallos de ambas, estabelecidos em toda a América Meridional, vivendo uns e outros como se não houvera tal guerra entre os soberanos, sem fazer-se a menor hostilidade, nem por si sós, nem juntos com seus aliados... A dita continuação de perpétua paz e *boa vizinhança* não terá lugar somente nas terras e ilhas da América Meridional..."<sup>3</sup>

Nesse artigo, os reis de Portugal e Espanha asseveram que os interesses de seus súditos na Europa e os dos seus súditos na América são separáveis e que conflitos fundados em divergências na Península Ibérica não devem prejudicar o relacionamento dos habitantes em outras regiões. Não se tem conhecimento da presença de afirmações desse gênero em tratados entre outras metrópoles européias. Cabe também ressaltar que o citado artigo XXI utiliza a expressão "boa

---

3 Coleção de Tratados, Convenções e Actos Públicos celebrados entre a Coroa de Portugal e as mais potências desde 1640 até ao presente. Compilados, coordenados e anotados por José Ferreira Borges de Castro. Lisboa, Imprensa Nacional, 1856, volume 4º, pp. 34-35. O Tratado de Madri notabilizou-se também por estabelecer o *uti possidetis* como critério para a definição de fronteiras. A posse de fato veio a ser o critério para uma posse de direito.

vizinhança” mais de 180 anos antes que o presidente Franklin Delano Roosevelt fizesse uso dela (*good neighborhood*) para caracterizar a política externa de seu governo.

#### **4. José Bonifácio de Andrada e Silva e Silvestre Pinheiro Ferreira**

No século XIX houve no Brasil numerosas manifestações a favor da cooperação entre as nações americanas.

José Bonifácio de Andrada e Silva, Patriarca da Independência, escreveu:

“O sentido comum, a política, a razão que nela se baseia e a crítica situação da América nos estão dizendo, e ensinando, a quantos temos ouvidos para ouvir e olhos para ver, que uma liga defensiva e ofensiva de quantos Estados ocupam este vastíssimo continente, é necessária para que todos e cada um deles possa conservar intactas sua liberdade e independência profundamente ameaçadas pelas irritantes pretensões da Europa.”<sup>4</sup>

Em junho de 1822, o mesmo líder dizia em carta a Bernardino Rivadavia, ministro do Governo de Buenos Aires:

“...O mesmo Senhor [Príncipe D. Pedro], como Regente do Brasil, não deseja nem pode adotar outro sistema que não o americano, e se acha convencido de que os interesses de todos os governos da América, sejam quais forem, devem se considerar homogêneos, e derivados todos do mesmo princípio, ou seja: uma justa e firme repulsa contra as imperiosas pretensões da Europa.”<sup>5</sup>

É oportuno recordar que José Bonifácio é o estadista que representa o Brasil na galeria de próceres americanos em Washington, no edifício onde está a sede da Organização dos Estados Americanos.

Como se sabe, a família real portuguesa residiu na cidade do Rio de Janeiro, de 1808 (ano em que o exército napoleônico invadiu e ocupou Lisboa) a 1822. Em 26 de janeiro de 1821 Dom João VI nomeou a Silvestre Pinheiro Ferreira como seu ministro de Negócios Estrangeiros e Guerra. Quer no Brasil, quer em Portugal, para onde voltou com Dom João VI em maio de 1822, Silvestre Pinheiro Ferreira

---

4 Apud LOBO, Fernando. *El Brasil, Bolívar y el Panamericanismo*. Caracas, 1952, p. 5. Trata-se de um opúsculo de nove páginas com as palavras do embaixador junto ao Governo da Venezuela, que foram ao ar pela Rádio Difusora Nacional, em 3 de setembro de 1952.

5 Arquivo Diplomático da Independência. Rio de Janeiro, Lit. tip. Fluminense 1922, vol. V, p. 239.

distinguiu-se por sua atuação a favor da independência dos territórios americanos de língua espanhola e por sua resistência às pretensões absolutistas da assim chamada Santa Aliança. O Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves foi o primeiro país a reconhecer a independência da Colômbia, Províncias Unidas do Rio da Prata e outros Estados Hispano-Americanos.

Em 1822, antes da proclamação da independência do Brasil, ocorrida em 7 de setembro, elaborou um projeto de "Tratado de Confederação e Mútua Garantia de Independência dos Estados que nele se mencionam", a saber, pelo momento, Estados Unidos da América Setentrional, Espanha, Portugal, Grécia, Estados Hispano-Americanos e Haiti. No texto, lê-se:

"É indispensável que à denominada Santa Aliança dos Príncipes Agressores se oponha a Sagrada Confederação dos Povos Agredidos. O objeto principal deste Congresso será ajustar entre os Estados da Confederação uma Aliança Defensiva e de garantia do sistema constitucional de cada um deles, em caso de ser atacado por qualquer potência que intente obrigá-los, pela força das armas, a sujeitar-se ao mando de pessoas que não sejam de sua livre eleição, ou a governar-se por leis que entendam não ser conformes a seus interesses."<sup>6</sup>

Simón Planas-Suárez, grande diplomata e internacionalista venezuelano, encontrou o original do Tratado no Arquivo do Ministério de Negócios Estrangeiros de Portugal. Comentou ele a propósito:

"El Proyecto de un Tratado de Confederación de la Independencia de las Naciones, nacido de la luminosa idea del Comendador Silvestre Pinheiro Ferreira, es un documento de tan alta trascendencia y significación positiva y tan conforme a las aspiraciones de la humanidad culta de todos los tiempos, que su importancia histórica se realiza y aquilata al contemplar los deseos de la época presente tan concordes, por casi idénticos motivos, con los anhelos del ayer lejano. Por estas razones, la lectura de ese proyecto en nuestros días no puede menos que despertar en todo espíritu sincero, democrático y liberal, un profundo sentimiento de admiración y simpatía por la memoria

---

6 PLANAS-SUÁREZ, Simón. Notas Históricas y Diplomáticas. El Reconocimiento de la Independencia Hispano-Americana y el Proyecto de Confederación de la Independencia de las Naciones, del Estadista Portugués Silvestre Pinheiro Ferreira. Buenos Aires. Imprenta López, 1961. Edición refundida, pp. 180-185. Un ejemplar de este valioso libro se encuentra en Caracas, en la Biblioteca Nacional.

del esclarecido estadista que lo concibió, quien se consideraba ciudadano de todo país libre.”<sup>7</sup>

O estadista Pinheiro Ferreira, em 1822, enviou de Lisboa à Legação de Portugal nos Estados Unidos este projeto de Tratado. Recomendou ao agente Schmit, então na América do Norte a serviço de Portugal, que, para tratar dessa matéria, viajasse ao encontro do Libertador porque considerava “como o mais valioso apoio do propósito que se intenta realizar, a influência e o prestígio militar e político do General Simón Bolívar, que na América é imenso.”<sup>8</sup>

## 5. Simón Bolívar e o Congresso de Panamá

Entre as personalidades que fizeram época destaca-se a de Simón Bolívar. Distinguiu-se, extraordinariamente, nas letras, na oratória, nos campos de batalha e na suprema magistratura de vários países. Uma de suas grandes causas foi a de promover a cooperação entre os países americanos e até mesmo entre os vários continentes. Já em sua carta profética de Jamaica, em 1815, escreveu:

“¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo.”<sup>9</sup>

Na Grécia antiga, representantes de várias cidades circunvizinhas reuniram-se, em pé de igualdade, para assegurar a defesa frente a inimigos comuns e a cooperação mútua. Eram congressos anfitriônicos que ocorriam, freqüentemente, junto a santuários famosos como os de Delfos. Bolívar evocou o istmo de Corinto, no Peloponeso, para ressaltar o de Panamá, que entre dois imensos oceanos, une duas grandes partes do continente americano.

Depois de promover, como presidente da Grã-Colômbia, alguns tratados bilaterais, El Libertador, aos 7 de dezembro de 1824, então à frente do Governo do Peru, tomou a iniciativa, pela Circular de Lima, de convidar vários países para um Congresso Anfitriônico, a ser reunido, sugeria ele, no istmo de Panamá. Essa Circular foi assinada dois dias

---

7 Idem. Ibidem, p. 179.

8 Idem. Ibidem, p. 202.

9 BOLÍVAR, Simón. Escritos Políticos. Madri, Alianza Editorial, 1971, p. 81. Seleção e Introdução de Graciela Soriano.

antes da decisiva batalha de Ayacucho, em que Antonio José de Sucre impôs, praticamente, um fim ao domínio espanhol na América do Sul.

Inicialmente, El Libertador dirigiu sua carta às repúblicas americanas que haviam sido colônias da Espanha (Colômbia, México, Rio da Prata, Chile e Guatemala). Posteriormente o vice-presidente da Colômbia, no exercício da Presidência, Francisco de Paula Santander, estendeu o convite ao Brasil, à Bolívia, aos Estados Unidos e a alguns países europeus. Bolívar concordou com tal iniciativa.

O chefe da missão diplomática da Colômbia junto ao governo da Grã-Bretanha, Manuel José Hurtado, entregou, em Londres, por nota de 7 de junho de 1825, ao seu homólogo do Brasil, Gameiro Pessoa, o convite para que o Governo Imperial designasse plenipotenciários para representá-lo no congresso. Por decreto de 25 de janeiro de 1826, d. Pedro I nomeou para tal fim o comendador Theodoro José Biancardi. Dificuldades de comunicações e de meios de transporte, incertezas sobre eventuais mudanças na agenda que não incluía o sistema político dos países (república e monarquia), talvez alguma enfermidade e/ou outras razões impediram que Biancardi encetasse ou concluísse a viagem. Mas a correspondência diplomática do Brasil deixou claro seu apoio aos objetivos do conclave.

Os plenipotenciários da Colômbia, Guatemala (América Central), México e Peru, dois de cada país, reuniram-se dez vezes de 20 de junho a 15 de julho de 1826, e assinaram os documentos: as Atas; o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua; a Convenção Sobre Contingentes entre as Repúblicas dos Estados Unidos Mexicanos, Colômbia, América Central e Peru; o Convênio a que se refere o artigo XI do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua; e o Concerto a que se refere o artigo II da Convenção de Contingentes.

O Congresso do Panamá de 1826 distinguiu-se muito de outros contemporâneos. Não congregou vencedores e vencidos, como o de Viena de 1815, mas só vencedores, determinados a consolidar a própria independência, a expulsar a ex-metrópole de Cuba e Porto Rico e, sobretudo, a estreitar os vínculos mútuos. Consagrou princípios que seriam adotados, muito mais tarde, no século XX, pelo sistema quer interamericano quer mundial. O renomado internacionalista colombiano Jesus Maria Yepes demonstrou como o presidente Woodrow Wilson se inspirou no Tratado de 1826 para seu projeto da Sociedade das Nações.<sup>10</sup>

---

10 YEPES, Jesus María. Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas. Caracas. Oficina Central de Información, 1976, p. 76.

O mesmo autor assim sintetiza as idéias do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua do Panamá:

“Manutenção da paz, segurança coletiva, defesa recíproca e mútua ajuda contra o agressor; garantia da independência política e da integridade territorial dos Estados-membros; solução pacífica das controvérsias internacionais, quaisquer que sejam suas naturezas e origens; codificação do Direito Internacional; enfim, emprego da força justa para assegurar o reinado do direito.”<sup>11</sup>

## 6. Bolívar e Monroe

Contemporâneos, do mesmo continente e presidentes, foram Simón Bolívar (1783-1830) e James Monroe (1758-1831). No entanto há, na visão das questões internacionais, profundas diferenças entre ambos. Antonio Gomez Robledo dedica o capítulo V de seu livro *Idea y Experiencia de América* ao tema, sob o título de “Bolívarismo e Monroísmo”.

Bolívar propugnou o multilateralismo para a tomada de decisões que afetassem os interesses de vários países. Seus representantes reuniram-se em pé de igualdade. Este foi o espírito do Congresso do Panamá.

Na famosa mensagem que enviou ao seu Congresso, aos 2 de dezembro de 1823, Monroe falou do futuro dos povos da América de forma unilateral, com claros ressaibos de paternalismo. Tratava-se de uma manifestação de natureza interna do Poder Executivo para o Poder Legislativo, que não permitiria aos outros países invocá-la como obrigação dos Estados Unidos. Por outro lado, não recebeu o Governo de Washington qualquer procuração para falar em nome dos demais países.

Cabe ressaltar que a independência dos países da América Latina se deveu em primeiro lugar aos seus povos e em segundo lugar à diplomacia da Grã-Bretanha que, contrária às teses absolutistas da assim chamada Santa Aliança, desejava ampliar seu comércio. A contribuição de Monroe, embora real, foi muito menor que as duas anteriores.

Sabe-se também que os Estados Unidos foram contrários às propostas de “continentalização” da assim chamada Doutrina Monroe. Caso isso ocorresse, a sua interpretação e aplicação a casos concretos deixariam de ser atributo exclusivo do Governo de Washington.

O presidente do México, Venustiano Carranza, concisamente declarou “*La doctrina Monroe no es recíproca, y por consiguiente es injusta.*” E o grande

---

<sup>11</sup> Idem. *Ibidem*, p. 75-6.



internacionalista norte-americano Charles G. Fenwick comentou que, mesmo na hipótese de que a "Doutrina Monroe" haja defendido os Estados da América Latina contra opressão estrangeira, assim o fez ao preço da humilhação de sua honra nacional.<sup>12</sup> É assim muito lamentável que o artigo XXI da Sociedade das Nações tenha se referido à "Doutrina Monroe" como "entendimento regional".

## 7. Simón Bolívar e o Brasil

Durante algum tempo, El Libertador demonstrou algumas apreensões em relação ao Brasil. Dom Pedro I era sobrinho do absolutista Fernando VII, que ele combatia. O Governo de Mato Grosso, embora só condicionalmente, aceitou, a pedido de um comandante espanhol, a anexação da província de Chiquitos (do Alto Peru, que se tornou em 1825 a Bolívia) a seu território. Contudo, a atitude correta de d. Pedro I contrária a essa resolução, determinando a retirada de forças brasileiras do território em questão (o próprio Governo de Mato Grosso já o havia feito *sponte sua*). A promulgação da Constituição do Brasil em 1824, os pronunciamentos e medidas do Imperador contrárias à Santa Aliança, contribuíram para que Simón Bolívar externasse grande apreço pelo Brasil.

Valham as palavras que pronunciou, em Bogotá, aos 30 de abril de 1830, ao receber Luís de Souza Dias, como enviado extraordinário e ministro plenipotenciário do Brasil:

"A missão de que vindes encarregado por parte de SM o Imperador do Brasil, junto ao Governo da Colômbia, me enche de satisfação, porque ela será um vínculo de amizade entre ambas as nações. O Império do Brasil, recentemente criado por seu ilustre monarca, é uma das garantias mais poderosas que têm recebido as repúblicas da América, no curso de sua independência. Dando vosso soberano o formoso exemplo de submeter-se espontaneamente à constituição mais liberal, fez-se credor do aplauso e da admiração do mundo."<sup>13</sup>

---

12 GOMEZ ROBLEDO. *Idea y Experiencia de América*. México. Fondo de Cultura Económica, 1958, p. 121.

13 BOLÍVAR, Simón. *Obras Completas*. Caracas, Ministerio de la Educación Nacional, s. d. Vol III, p. 820. Ver também: LIMA, Nestor dos Santos. *La imagen del Brasil en las Cartas de Bolívar*. Rio de Janeiro, Banco do Brasil, 1978.

## 8. As Atas do Congresso Anfictiônico de 1826

Cada uma das quatro delegações (América Central, Colômbia, México e Peru) deve ter recebido originais de todos os documentos oficiais assinados pelos plenipotenciários (dois de cada país) presentes no Congresso do Panamá. Consta também que um quinto conjunto de originais foi preparado e entregue a Pedro Gual, um dos dois representantes da Colômbia, em cujo território ocorreu o conclave. Cabe recordar que o Panamá, após emancipar-se da Espanha em 28 de novembro de 1821, se anexou, voluntariamente, à República da Colômbia e desta veio a separar-se, duradouramente, em 3 de novembro de 1903.<sup>14</sup>

Durante muito tempo pensou-se que houvessem desaparecido todos os originais das 10 atas do Congresso Anfictiônico. Mas em novembro de 1941, o chanceler do Brasil, Osvaldo Aranha, em visita oficial a Santiago, presenteou cópias fotostáticas dos originais das 10 atas quer à Faculdade de Direito da Universidade do Chile, quer ao Ministério das Relações Exteriores do governo anfitrião. Autores como Ernesto Castillero<sup>15</sup> e Jesus Maria Yepes<sup>16</sup> fizeram referência a um trabalho do internacionalista chileno Julio Escudero Guzmán, intitulado *Las Actas extraviadas del Congreso de Panamá de 1826*, publicado em Santiago em 1944.

Muitas foram as diligências de quem pronuncia esta conferência para obter a íntegra do citado texto de Escudero Guzmán. Apesar da boa vontade de numerosos diplomatas e acadêmicos de vários países, durante muito tempo os esforços foram baldos. Mas em março de 1999, o embaixador do Chile no Brasil, Juan Martabit, solicitou ao seu colega chileno embaixador José Miguel Barros uma pesquisa a respeito. Este último o fez com pleno êxito. O trabalho de Escudero Guzmán foi publicado, na forma de artigo, na revista *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol X (nº 37 a 40, jan. dez. 1944, pp. 65-67). Aí consta também a informação de que o Brasil adquiriu os originais de um particular. Outros pesquisadores brasileiros, como Francisco Vinhosa e Maria Luíza Penna Moreira (filha de Luís Camilo de Oliveira Neto), tiveram acesso a um memorando interno do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, datado de 20 de março de 1941, dirigido pelo chefe de

---

14 "Como Colombia poseía entonces la soberanía del Istmo, sede del Congreso, es de deducir que correspondió al Dr. Pedro Gual, su Delegado y Ministro de Relaciones Exteriores, ser el depositario del archivo del Congreso. Don Pedro, sin duda fue quien facilitó al General Florencio O'Leary, Edecán y custodio del Archivo del Libertador, las copias de las Actas de Panamá, que figuran en las Memorias del primero volumen XXXV, titulado *Protocolos...*" CASTILLERO, Ernesto J. Bolívar en Panamá – Génesis y realidad del "Pacto Americano". *Las Actas Extraviadas del Congreso de Bolívar de 1826*. Panamá, 1976.

15 Op. Cit. p. 8.

16 YEPES, Jesus Maria. *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas*. Caracas. Oficina General de Información. OCI. Avila/Arte, S.A., 1976, p. 459.

documentação, dr. Luís Camilo de Oliveira Neto, ao Chefe de Administração, que versa precisamente sobre a aquisição das atas. Consta aí que um diplomata sul-americano ofereceu as Atas ao Itamarati e que sua autenticidade foi verificada. Informou esse diplomata, na época, que possuía as atas como herança de família. No campo das hipóteses, pode-se imaginar que Pedro Gual tivesse conservado consigo estes originais. Sabe-se que ele faleceu em Guaiaquil, em 6 de maio de 1862. É bem provável que tenha passado das mãos de Pedro Gual ou de seus parentes a uma família equatoriana.

Aos 21 de junho de 1976, em Brasília, no Ministério das Relações Exteriores, em solene comemoração do sesquicentenário do Congresso do Panamá, o presidente Ernesto Geisel declarou em seu discurso:

“O Brasil não poderia estar ausente das comemorações com que toda a América celebra o sesquicentenário do Congresso Anfictiônico do Panamá, realizado em 1826.

Os ideais de fraternidade e colaboração então apresentados desenvolveram-se de maneira extraordinária e constituem hoje o mais valioso patrimônio do continente.

O governo brasileiro, ao unir-se às homenagens que ora se prestam à figura de Simón Bolívar e a seu ideário pan-americano, e conhecendo o desejo dos países bolivarianos, decidiu depositar, no monumento que, para tal fim, será erigido naquele país, os únicos originais existentes das atas daquele congresso, conservados no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores.”<sup>17</sup>

Na tarde de sábado, 18 de novembro de 2000, no contexto da X Conferência de Cúpula Ibero-americana, o presidente Fernando Henrique Cardoso entregou, em depósito, por tempo indeterminado, à presidente do Panamá, Mireya Moscoso, as atas do Congresso de 1826. A cerimônia ocorreu no mesmo recinto onde se realizou o conclave. O Governo do Panamá recebeu do Governo da Alemanha artística urna destinada a guardar o valioso documento. Encontra-se ela no Salão Bolívar, no andar superior do mesmo edifício onde teve lugar o Congresso Anfictiônico.<sup>18</sup>

---

17 Sesquicentenário do Congresso Anfictiônico do Panamá, 1826-1976. Brasília, Ministério das Relações Exteriores [1976] p. 5.

18 A experiência ensina que não se deve deixar de expor uma idéia ou resolução porque há ou haverá dificuldades para sua implementação. Entre a Resolução do Brasil de 1976 e sua realização em 2000 transcorreram menos de 25 anos. Entre a Resolução da VII Conferência Internacional Americana, de 1933, de colocar o busto de Francisco de Vitoria na sede da então União Pan-Americana e sua inauguração em 1962 passaram-se menos de 30 anos. Entre a Resolução de 1923 de construir o Farol de Colombo e sua inauguração em 1992 na República Dominicana houve um intervalo de menos de 70 anos.

## 9. Considerações finais

Há muitas bases históricas a favor da integração da América Latina. Os nomes e fatos anteriormente mencionados ilustram e comprovam que somos herdeiros de uma forte tradição nesse sentido. Felizmente, também em nossos tempos, são numerosos os exemplos de pessoas e instituições que atestam a atualidade e o vigor desses ideais. Este seminário da Flacso é mais uma demonstração a respeito. Associe-me plenamente às homenagens que a Flacso rende a algumas personalidades que se destacaram na promoção destas causas.

Recordo particularmente o nome de André Franco Montoro. Seu primeiro discurso como deputado federal, em 1959, foi a favor da integração da América Latina. E a ele deve-se muito a inclusão na Carta Magna brasileira de 1988 do seguinte parágrafo único do artigo 4º:

*“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”*

# Integração Econômica e Construção da Democracia

*Silvio Gomes de Almeida*<sup>1</sup>

Diferentemente dos dois colegas que me precederam, eu não sou um *expert* no tema da integração latino-americana. Nessa área, eu me movo como um observador atento da realidade. É nessa qualidade que eu me permito partilhar com vocês minhas percepções, preocupações e interrogações sobre a problemática da integração continental. Como proposto para esta mesa, eu gostaria também de levantar para nosso debate algumas indicações sobre o que me parecem constituir hoje os grandes desafios ao processo integrativo latino-americano. Eu apenas pontuarei algumas questões, esperando que elas possam fecundar a troca de idéias entre nós.

Em primeiro lugar, não é objetivo aqui justificar opções preferenciais entre Nafta, Alca ou Mercosul. Começemos constatando que a integração latino-americana é um processo permanente de convivência e confronto de forças centrípetas, integradoras, e de forças centrífugas, de dispersão e de desagregação. Essas tendências inversas, às quais estamos expostos também em nosso cotidiano, estão presentes no processo histórico de integração continental, não como forças separadas entre si, autárquicas e não-comunicantes. Ao contrário, como elementos de uma correlação de forças, elas têm movimentos de convergência, de aproximação, e de divergência e conflito, de tal forma que a resultante dominante tende a ser uma combinação de tendências ou, digamos, de projetos sociais, econômicos e políticos envolvendo uma grande diversidade de agentes do desenvolvimento nos países latino-americanos. Por isso mesmo, a con-

---

<sup>1</sup> Ex-Diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

figuração futura da integração continental ou do subcontinente, vista a partir de um enfoque processual, não pode ser analisada com base em opções cristalizadoras entre blocos, ainda que tenhamos nossas opções necessárias e legítimas. O sumo dessa proposição é que a Alca, o Nafta e o Mercosul, tanto em suas lógicas de funcionamento interno, como em suas relações mútuas, contêm e são dinamizados simultaneamente por forças centrípetas e centrífugas, sendo que a resultante do processo, a meu ver, não restituirá o modelo puro, a hipótese de partida, mas será um híbrido de um conjunto de projetos e da atuação de forças com interesses diferenciados.

Isso me parece tanto mais importante fixar em nossos horizontes de análise de curto, médio e longo prazos quanto as propostas de integração econômica que estão em curso refletem e envolvem, simultaneamente, processos de composição e recomposição de alianças no plano internacional e de redefinição de estratégias nos campos não apenas econômico, mas também político, militar etc. A Alca, por exemplo, tem sido objeto da atenção de analistas militares que apontam para o ressurgimento e atualização da Doutrina Monroe nas novas estratégias de defesa continental pós-guerra fria, em que a questão da segurança, do combate ao terrorismo e ao narcotráfico, o controle das migrações clandestinas e a defesa das fronteiras aparecem como componentes do perfil de um novo grande inimigo, em substituição ao inimigo ideológico do comunismo que predominou até o final da guerra fria nos anos 90. Da mesma forma, a questão da degradação e defesa ambiental aparece com força crescente nos espaços em que são tratadas as políticas de integração continental. São todas essas questões de grande relevância econômica para as relações envolvidas nos processos integrativos, na medida em que estão diretamente relacionadas aos processos de desenvolvimento e acumulação, às relações comerciais, à geração e transferência de tecnologias etc., mas que, ao mesmo tempo, alimentam a vigência de um novo arcabouço político-ideológico e de um discurso estruturador de novas relações, que não é necessariamente compartilhado por todos os atores envolvidos, pois está também submetido à lógica da ação de forças centrípetas e centrífugas, como vimos. Portanto, na esteira de um processo de redefinição e de reestruturação econômica, tem lugar um processo de redefinição e de reestruturação de relações políticas que dá lugar não apenas a blocos econômico-políticos individualizados e autocentrados, mas que envolve também um conjunto de forças que transitam intra e interblocos existentes – a

Alca, o Nafta e o Mercosul – e que nesse campo diferenciado procuram criar espaços para a implementação de estratégias próprias e aparentemente contraditórias de inserção no quadro das novas relações em gestação. As orientações das políticas governamentais do México, Chile e, cada vez mais da Argentina, em relação às perspectivas de integração econômica, ilustram essas tendências pendulares das opções e do jogo de forças nos processos integrativos.

Na verdade, o processo de integração na América Latina atualmente caminha em ordem dispersa, uma espécie de *salve-se-quem-puder*. Isso enfraquece e torna mais fugidio em nosso horizonte, pelo menos no médio prazo, um projeto de integração exclusivamente voltado para o subcontinente. Há fatores de peso que forçam nessa direção. Por exemplo, a crise da dívida externa dos países latino-americanos, nos anos 80, enfraqueceu violentamente as economias nacionais. As opções adotadas pelos governos para enfrentamento da situação levaram a compromissos políticos e econômicos que dificultaram pensar uma integração desvinculada, independente dos Estados Unidos. Por outro lado, as economias dos países latino-americanos são muito pouco integradas, o que faz com que boa parte dos países aposte mais na abertura a longo prazo para seus mercados dentro dos Estados Unidos, e nos investimentos físicos e de dinheiro que virão eventualmente daí, do que na integração subcontinental latino-americana. Esse passivo econômico e político acumulado pelos países latino-americanos nesses últimos anos têm corroído fortemente a idéia da integração.

Há um outro elemento constitutivo da corrida em ordem dispersa à integração na lógica do *salve-se-quem-puder*, que se traduz no fato de que a abertura comercial, sobretudo tarifária, a países de economia muito superior e com maior capacidade de valorizar seu potencial produtivo, seus recursos naturais etc. pode levar à desindustrialização, à crise das agriculturas e à erradicação da agricultura tradicional, ao aumento das desigualdades sociais, e assim por diante. Os casos do Brasil e do México têm sido fortemente discutidos deste ponto de vista e são, sem dúvida e desgraçadamente, muito ilustrativos.

Nesse contexto de relações com países de economias muito superiores, a regra tem sido a da integração periférica, econômica e socialmente penalizadora das economias dos países latino-americanos. É esse ponto de vista que tem estado presente à discussão sobre a integração de alguns países ao Nafta e à Alca, a partir de 2005. Entre 1990 e 1996, por exemplo, os Estados Unidos multiplicaram por três suas exporta-

ções para a América Latina. A recíproca não foi verdadeira. Ao contrário, produtos de vários países sofreram restrições alfandegárias nos Estados Unidos, inclusive produtos brasileiros. São os percalços que se colocam quando se trata de negociar em condições desiguais processos de integração, ainda que apenas comercial, entre países com capacidades econômicas muito diferenciadas. No caso dos Estados Unidos, o Produto Interno Bruto é 16 vezes superior ao do Brasil, 25 vezes superior ao do México, 20 vezes superior ao da Argentina. Como lidar em condições de igualdade ou pelo menos em condições mais favoráveis com desigualdades estruturais dessa grandeza?

Se é verdade – e é verdade, ao que me parece – que as relações econômicas entre os países do continente americano tendem a se intensificar, é igualmente verdade que nos encontramos hoje frente a uma dramática alternativa: ou transformar a América Latina – no dizer de Emir Sader – numa enorme zona franca, com a conseqüente perda pelos países da capacidade de decisão sobre as fronteiras, sobre seus regimes tarifários, a regulação dos mercados etc. ou implementar de verdade a constituição de um Mercosul ampliado e coeso, que seja um fator de fortalecimento e de prosperidade das economias nacionais e que seja também capaz de negociar e de estruturar de forma concertada relações com países economicamente superiores em bases de equidade.

Eis um primeiro grande, enorme desafio: gerar integrações entre nossos países do subcontinente, relativamente mais próximos em suas economias e em sua capacidade de confronto, e fazer isso voltado tanto para a integração econômica como para o desenvolvimento político.

Para finalizar: estou convencido de que um processo integrativo entre países só poderá ser bem-sucedido e sustentável se gozar de legitimidade social, ou seja, se estiver ancorado em processos de construção e valorização de cidadanias. Do ponto de vista político-social, isso significa, sobretudo, fundar as políticas integradoras num projeto voltado para a equidade nas relações sociais, para a participação das populações no processo integrativo e para a consolidação da democracia representativa. Do ponto de vista econômico, trata-se de superar a pobreza das populações e promover o pleno emprego, e a condição primeira para isso é o fortalecimento da capacidade dos países para consolidar fortes mercados internos. Esse é o segundo grande desafio que está posto aos países latino-americanos.

Infelizmente, o enfrentamento dos dois desafios a que me referi pelos governos dos países latino-americanos não está inscrito em nosso



horizonte imediato. Estamos vivendo uma conjuntura, que se desenha bastante longa, em que as estratégias de integração estão comandadas pelo objetivo de promoção das exportações e da abertura de mercados, com o conseqüente aviltamento dos custos de produção, através da generalização das medidas para flexibilização e precarização do trabalho, desregulamentação das economias, desregulamentação da previdência em condições de desemprego e de rendas indiretas praticamente nulas, ou seja, políticas que vão à contracorrente de um projeto de integração do subcontinente que tenha na superação da pobreza e na consolidação de economias nacionais autônomas, diversificadas e abertas, o correspondente político fundado na consolidação da democracia.

# Aproximações e Contrastes entre os Processos de Integração Supranacional na Comunidade Européia e no Mercosul

*Werner Ackermann*<sup>1</sup>

Minha apresentação será sintética, preferindo reservar mais tempo para o debate com os participantes desta mesa-redonda a partir da complementaridade e do confronto entre as exposições, pois elas abordam a problemática da integração de diversos enfoques (histórico, político, econômico, social, entre outros possíveis). Minha intenção é desencadear o debate, por meio de “pequenas provocações” baseadas na minha experiência pessoal como observador e cidadão. Minha história pessoal é principalmente a de um cidadão da comunidade européia, porque vivi 40 anos na França. Porém, também tenho acompanhado o processo de integração supranacional latino-americana nos anos que levo como residente no Brasil.

Um primeiro ponto para esta provocação é o seguinte: no Cone Sul a integração supranacional é vivenciada e proposta como um rápido processo visando à erradicação das diferenças, entanto que na Europa, a integração foi colocada como um processo mais lento e em termos de reconhecimento das diferenças entre as identidades locais, regionais, políticas e culturais.

---

<sup>1</sup> Werner Ackermann é sociólogo, especializado na temática organizacional e na área de segurança pública e professor emérito do CSO/CNRS – França. Em diferentes períodos, foi professor convidado nas Sedes Acadêmicas Chile, Argentina, Equador e Brasil da FLACSO. Foi diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil entre 1998 e 2001. Atualmente é professor-pesquisador internacional e membro do Conselho Consultivo e do Conselho Acadêmico do Doutorado da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

Segundo ponto que lanço para o debate. Enquanto na Europa o processo de integração supranacional parece envolver diferentes áreas da vida dos cidadãos (economia, sim, mas também cultura, educação, trabalho etc.), o que me chama a atenção com relação ao Mercosul é seu caráter focado na integração da política econômica regional com forte impacto econômico-social.

Aqui é importante realizar algumas considerações históricas. A integração européia surge há 50 anos como proposta ou projeto político, após uma grande guerra de caráter mundial, com cenário geográfico principal na Europa, tentando resolver questões referidas à idéia de Nação e ao convívio pacífico entre as etnias envolvidas. Um projeto político que permitisse superar esses conflitos étnicos nacionais, não mediante uma integração *stricto sensu*, mas mediante um processo de construção de convênios, acordos, políticas comuns, visando à convivência pacífica mediante uma consideração adequada das diferenças que existiam, e dando um tratamento adequado ao nível supranacional.

Assim, a agenda política européia tem um caráter central ou primordial em cada um dos países europeus integrados na União Européia: o processo a que chamamos Construção da Comunidade Européia é o ponto central da agenda política, eleitoral e pós-eleitoral, dos debates cotidianos, dos debates no Congresso. Nos debates públicos, nas discussões da imprensa aparecem problemas que tem a ver com a melhor maneira a tratar em nível europeu tal qual dificuldade, que pode ser do tipo econômico ou pode ser do tipo político social, de previdência, de educação, de formação profissional. Esse debate público, eu diria que tem aspectos que marcam a agenda dos partidos políticos europeus, de esquerda e de direita. No Cone Sul, tirando honrosas exceções, como foi o próprio Franco Montoro, esse item não consta ou consta só tangencialmente nas agendas políticas.

Sobre o tema especificamente abordado por este seminário, isto é: política pública de trabalho e renda, é importante destacar um estudo comparativo sobre a diferença salarial entre a Alemanha e França. É um estudo comparativo dos anos 80. Tal estudo é importante porque mostra que toda a história da formação profissional de um país, o próprio sistema e a maneira como se qualificam incide posteriormente na política salarial. E também é importante porque outorga subsídios para pensar políticas compensatórias visando à igualdade de resultados das atuais políticas de formação profissional e salariais em diversos países, num

contexto integrado. No que me consta, não há um trabalho ou um projeto político semelhante, que procure formular políticas compensatórias para os trabalhadores, nos processos de integração supranacional latino-americanos como o Mercosul ou o Pacto Amazônico.

Outra colocação para a discussão: a conformação de instâncias supranacionais, como o Grupo do Mercado Comum (Mercosul) e a União Européia. Aqui estas instâncias têm um caráter mais burocrático, entanto que lá estas têm se mostrado bastante eficientes na discussão do próprio processo, na administração das divergências e na construção de convergências mínimas para poder continuar aprofundando a Comunidade.

Para finalizar minha “provocação”, sintetizo na seguinte frase: o processo de integração supranacional na Europa é mais um processo de construção que de integração, no qual são reconhecidas as identidades nacionais, regionais, locais. Trata-se de integrar as diferenças no próprio processo, mantendo e não tentando eliminar ou abolir as possibilidades de expressão da diferença (por exemplo, um dialeto local). Era isso que de alguma maneira eu queria lançar para o debate.

AYRTON FAUSTO – Eu queria fazer apenas uma observação. Na América Latina a palavra integração é usada em diferentes níveis, incluída a compreensão do senso comum do que é a integração. Aliás, esta compreensão do senso comum é aqui justificada historicamente, pelo caráter incipiente desse processo, muito distante de qualquer concepção de Comunidade Européia de Nações como a que a União Européia tem desenvolvido.

No entanto, se compararmos o sentido da integração latino-americana na década do 60 e na atualidade, pode-se notar um salto qualitativo importante na discussão sobre os mecanismos e importância da integração supranacional, inclusive na hierarquia política e econômica da temática. No caso da Flacso, por exemplo, uma instituição que tem inscrito nos seus princípios os esforços nessa direção, nos anos 60 essa parte da sua vocação era vivida como uma frustração absoluta.

Werner tem razão quando diz que a integração supranacional nos nossos países não tem hierarquia política, não é objeto de debate político público, e talvez por causa disso o tema é muito carregado ideologicamente, a análise tem pouco a ver com o conhecimento da realidade. Olhando pela perspectiva latino-americana, a ênfase que Werner

colocou na política como motor fundamental da integração é uma novidade a ser construída.

Por exemplo, no âmbito da regulamentação da produção farmacêutica na América Latina, os efeitos dos passos dados na harmonização de políticas foram absolutamente positivos. Positivos tanto para saúde da população quanto para os empresários. Porém, essa informação concreta é pouco conhecida entre os políticos e portanto pouco debatida ou apreciada na hora de analisar os efeitos da integração supranacional na América Latina.<sup>2</sup>

Outro exemplo: a igualdade de oportunidades em termos de gênero foi incluída como temática na agenda do Mercosul por ação e efeito de um grupo de pessoas decididas em momentos-chaves da estruturação das instâncias supranacionais.<sup>3</sup> Esta minha intervenção é só um lembrete: cuidado com generalizações!

ALMINO AFFONSO – Eu pergunto ao Werner se também no início da Comunidade, há 50 anos, não houve um forte viés econômico, com o Tratado do Carvão e o Tratado do Aço. Minha lembrança é que, no começo da Comunidade Européia, o econômico também teve seu papel central. A nossa integração é, sim, predominantemente econômica. E não vejo por enquanto como seria muito diferente, dadas as condições das nossas economias e sua inserção internacional.

WERNER – A Comunidade Européia efetivamente teve em seus inícios os tratados relativos ao aço e ao carvão, porém eu tenho a impressão de que esses tratados constituíram-se como instrumentos ou ferramentas fundamentais de políticas mais amplas. O econômico consolidava, era o vetor da construção do processo da Comunidade Européia, porém a idéia original era realmente o projeto político de terminar com as sucessivas guerras internas e um tipo de concorrência econômica que se traduzia rapidamente em distúrbios mais amplos.

SILVIO GOMES – Eu gostaria também de fazer uma colocação nesta questão do substrato econômico ou político da integração

---

2 Ver: FAUSTO, Ayrton, Conferência Panamericana sobre Armonización de la Reglamentación Farmacéutica. Documento de Referencia, OPS/OMS, Washington, 1997.

3 Ver: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999; e VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999.

supranacional. Entendo que havia um substrato fundamentalmente econômico na origem da Comunidade Européia, porém é preciso levar em conta que estamos falando de burguesias assentadas, consolidadas economicamente e politicamente há muitos séculos.

Também é preciso considerar que, após as guerras, a Europa estava num momento de recomposição difícil, e ao mesmo tempo frente a um grande poderio dos Estados Unidos que praticamente ocupava a Europa e queria ocupar a Europa politicamente e economicamente. Eu acho que é essa a problemática fundamental. Eu acompanhei muito de perto a construção do Mercado Comum do ponto de vista do mercado agrícola. E realmente tratava-se de um jogo político. O central, eu diria, foi a percepção de que a integração comunitária, como se dizia na época, era o elemento fundamental para reestruturar relações, novas e autônomas, em face dos Estados Unidos.

No campo da agricultura, por exemplo, isso foi extremamente explícito na medida, por exemplo, em que todas as regulamentações visavam à defesa da produção européia frente aos Estados Unidos, com enormes subvenções internas e imposição de taxas a importação. A Europa defendeu a sua autonomia na produção de milho frente aos Estados Unidos, mas foram decisões políticas, não foram decisões econômicas de ganho de mercado as que comandavam o processo, inclusive porque do ponto de vista agrícola a Europa não exportava nada para os Estados Unidos. Tratava-se da procura por uma relativa homogeneidade frente a um destino político autônomo e de preservação da sua capacidade decisória nas correlações de força internacionais. Eu acho que essa questão política foi muito presente em todas as falas das autoridades nacionais e de políticos europeus na época, e foi assim percebida pela cidadania dos países: o desafio americano.

Eu acho que na integração de países o papel dos estados nacionais é fundamental. E na construção do Mercosul, numa conjuntura diferente, nós assistimos a uma total desconexão das economias. A flexibilização do mercado de trabalho, por exemplo, acaba com conquistas sociais que tiveram a vocação de preservar direitos de cidadania, por exemplo, a defesa do emprego, a defesa dos direitos previdenciários. Esse tipo de desregulamentação vai na contracorrente de uma perspectiva integradora que tenha como eixo a necessária participação social nos processos de integração supranacional.

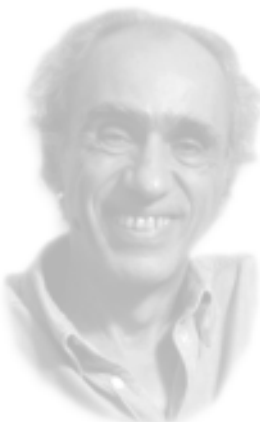
## II Parte

# Integração, Descentralização e Dívida Social

*Expositores:*

*Almino Affonso*

*Cristovam Buarque*



# Democracia, Integração e Descentralização

*Almino Affonso<sup>1</sup>*

Ainda há pouco, ao dar início ao Seminário, o prof. Ayrton Fausto teve o zelo de dizer que a Flacso não é simplesmente uma instituição acadêmica, dado que sua visão abrange a problemática política e social do país. Há de ter sido por isso, reportando-se à minha biografia, que fui incluído entre os convidados para participar deste Seminário, que arranca da experiência de Franco Montoro em São Paulo e faz incursões sobre alguns aspectos da democratização, esboçados ou comprometidos na Constituição Federal de 1988.

Desde quando exerceu o mandato como senador da República, Franco Montoro já revelava sua preocupação com a democracia participativa como, por exemplo, ao apresentar projeto de lei que assegurava aos trabalhadores a representação no Conselho Nacional do Alcool, dando a eles poder para intervir nas decisões da referida instituição.

Mas, foi ao assumir o Governo de São Paulo que Franco Montoro marcou a sua cara inovadora, fazendo valer seu compromisso com a descentralização, rompendo, assim, a tradição autoritária que caracteriza a Administração Pública no Brasil.

Descentralizar uma administração é dividir poder. É minimizar poder de quem o tem por legitimidade eleitoral, ou por delegação configurada numa nomeação. Não obstante isso, Franco Montoro, por meio de convênios com as prefeituras de São Paulo – que ele denominava “parcerias” –, realizou uma obra significativa em todos os setores pú-

---

1 Presidente do Conselho Consultivo da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil. Foi diretor da Escola Latino-Americana de Ciência Política da FLACSO (1972 a 1976); Ministro do Trabalho (1963); Secretário de Estado dos Negócios Metropolitanos de São Paulo (1983 a 1986); Vice-Governador do Estado de São Paulo (1986 a 1990); Deputado Federal por três mandatos (de 1959 a 1963; de 1963 a 1964; de 1995 a 1999).



blicos, contribuindo financeiramente com a administração municipal a tal ponto que, não raro, não se sabia ao certo quem respondia pelos empreendimentos, se o governador do Estado ou se os prefeitos municipais. Realizava-se, assim, uma efetiva descentralização administrativa e política em decorrência.

Ademais, na mesma visão participativa, o governador Montoro instituiu o Conselho da Comunidade Negra. Nós temos em São Paulo uma presença negra expressiva... Mas, os negros jamais tinham tido voz de ser ouvida nas decisões políticas do Estado. Como essa instituição se organizou? Os movimentos negros, devidamente estruturados, indicaram seus representantes, de modo a que opinassem sobre os vários aspectos da ação administrativa, avaliando-a do ângulo da problemática do negro. Era, em resumidas contas, o negro influenciando na política educacional, na política de transportes, na política de saúde pública, na política cultural, refletidas em seu próprio mundo.

Por outro lado, a mulher – que até a Constituição de 1988 era, a rigor, cidadã de segunda classe – passou a integrar o Conselho Representativo da Mulher, o que significou um grande avanço em termos de relação igualitária homem/mulher, antecipando-se, de certo modo, às grandes conquistas que, nesse particular, a Constituição Federal de 1988 viria consagrar.

Como corolário dessa visão democrática, o governador Franco Montoro, criou a Delegacia da Mulher, a primeira a ser instituída no país, assegurando à mulher um tratamento de respeito efetivo a seus direitos e, de maneira especial, à sua dignidade pessoal. Pode-se imaginar os alcances dessa medida, propiciando à mulher formular, num clima de deferência, as acusações que entenda deva fazer quando submetida a violências na rua e no seu próprio lar, ou simplesmente facilitando-lhe revelar, perante a mulher-delegada, fatos, o que antes se sentia constrangida de fazê-lo. A exemplo de São Paulo, multiplicaram-se pelo país as Delegacias da Mulher, consagrando uma conquista significativa na preservação dos direitos femininos.

Poderia ampliar outros exemplos de prática democrática do Governo Montoro, acentuada através da descentralização administrativa, da participação do cidadão nos órgãos do Estado e da relação de igualdade entre o homem e a mulher, entre o branco e o negro. Tão expressiva foi essa experiência que eu ousei afirmar que o Governo Franco Montoro, em São Paulo, foi o mais democrático que conheci ao longo de minha vida pública.

Mas, vale destacar que a prática política, que tanto distinguia Franco Montoro, estava irmanada à sua formação doutrinária. Pois Franco Montoro era um homem de pensamento político, era um professor de Filosofia do Direito e de Ciência Política. Sua ação, portanto, transcendia a um compromisso social, por mais relevante que isso fosse.

Ao analisar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seus estudos de Filosofia do Direito, ele assim preleciona: "Ao lado das demais garantias individuais e sociais dos direitos relativos à política social, estão contidos em suas linhas fundamentais: primeiro, o direito ao desenvolvimento, que é afirmado no preâmbulo do texto de 1948 e erigido pela Assembléia das Nações Unidas em imperativo mundial para a década de 70, atingiu a plenitude de sua significação no conceito feliz da encíclica *Populorum Progresso* – **desenvolvimento é o novo nome da paz**".

Prosegue Franco Montoro, no mesmo texto acima referido: "O segundo direito ligado ao anterior é o que tem cada homem de participar ativamente do processo do desenvolvimento. Não se trata simplesmente de receber passivamente os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização; em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos detentores do poder, o homem tem o direito de ser considerado pessoa consciente e responsável, capaz de ser sujeito e agente no processo de desenvolvimento".

Na sua obra *Participação e Desenvolvimento com Democracia*, Franco Montoro insiste no tema: "Participação é uma palavra-chave. Ela indica um dos caminhos mais promissores para promoção do desenvolvimento em termos de eficiência, justiça social e democracia. Participação é um conceito teórico e uma prática social. Em ambos os sentidos a participação marca o processo de construção da democracia moderna". A visão política de Franco Montoro se expressou, objetivamente, em seu governo e, insisto em recordar, se deu antes que a Constituição Federal de 1988 houvesse sido elaborada.

Todos seguramente se recordam de que Ulisses Guimarães – que tão cedo nos deixou – denominava a Constituição de 88 como sendo a Constituição Cidadã. Sabemos o quanto contra ela se levantam, cada vez mais, as forças mais atrasadas do país, buscando desmerecer as conquistas que ela consagra. Não me detenho numa análise mais ampla. Mas quero situar três pontos que me parecem fundamentais: em primeiro lugar, a instituição do plebiscito, do referendo e da iniciativa

popular, verdadeira revolução institucional, desgraçadamente pouco notada no Brasil.

Com efeito, proclama a Constituição de 1988 que o poder do povo – a soberania popular – projeta-se por intermédio dos representantes legitimamente eleitos e, de maneira direta, pelos próprios cidadãos por meio dos institutos já referidos. Ou seja, ao lado da **democracia representativa** que perdura desde o começo da República, cria-se lateralmente uma **democracia participativa**, também denominada **democracia semidireta**, dando uma nova dimensão à interferência do povo nas decisões do Parlamento e do próprio Poder Executivo, como nunca houve na história do país.

É certo que, ao longo do tempo, algumas vezes foram convocados o plebiscito ou o referendo. Mas, em termos específicos, para um determinado caso e não como uma instituição de caráter permanente. Por exemplo, em 1823, quando a Assembléia Constituinte foi dissolvida por d. Pedro I, de imediato foi criado um Conselho de Estado para, entre outras funções, elaborar a Constituição do Império, que deveria ser submetida ao referendo das Câmaras Municipais. Não sei se pode-se chamar de referendo a consulta então formulada num clima autocrático, como rescaldo do golpe de Estado do imperador. De todo modo me alegro que ao menos duas Câmaras Municipais tenham votado contra a aprovação da Constituição de 1824 – a de Recife, em Pernambuco, e a de Itu, em São Paulo.

De igual modo, ao ser proclamada a República em 1889, o Governo Provisório, pelo Decreto nº 1, instituiu o sistema republicano, mas estabeleceu que ele deveria ser submetido a um plebiscito, do que dependeria a sua consolidação. Entretanto, como é sabido, os constituintes votaram o projeto de Constituição e dede logo confirmaram, como definitivo, o Sistema Republicano de Governo. Creio que não discordaremos se eu disser que a República nasceu de um ato de força, que, portanto, teria sido profundamente democrático submetê-la a uma Consulta Plebiscitária, como se havia comprometido o Governo Provisório.

Por outro lado, quando o país entrou em crise com a **renúncia** do presidente Jânio Quadros, foi instituído o Sistema Parlamentarista de Governo, através de emenda constitucional votada pelo Congresso Nacional, a toque de caixa, não obstante estarmos mergulhados num **estado de sítio**, não declarado juridicamente, mas de fato, o que tornara a reforma constitucional inconstitucional. Daí eu ter sustentado

àquela época, e volto a afirmar agora, que a adoção do parlamentarismo, naquelas circunstâncias, foi um “golpe branco”.

Ainda cabe recordar a convocação do Plebiscito de 1963, para que o povo decidisse pela manutenção do sistema parlamentarista ou pela restauração do sistema presidencialista, que assegurou ao presidente João Goulart a recuperação do mandato presidencialista em plenitude.

Como podem observar, por meio dos exemplos invocados, os institutos do plebiscito ou do referendun haviam sido, invariavelmente, convocados para dar solução política a um fato específico. Ou seja, com anterioridade à Constituição Federal de 1988, esses institutos não tinham vigência permanente.

Pode-se argumentar que, a partir da Constituição de 1946, foi instituída a figura do plebiscito para casos de subdivisão ou fusão de Estados. Portanto, algo de caráter permanente. Mas, ainda assim eram instituições que abrangiam uma hipótese específica (desmembramento de Estados etc.), sem a abrangência que os constituintes deram à Lei Magna de 1988. A Constituição de 1967 ampliou essa tese, submetendo os municípios à consulta plebiscitária, se acaso se propusessem ser parcializados.

Mas, a Constituição Federal de 1988 não: ela coloca o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como **forma de poder popular**. Vale dizer que, a partir dela, é possível que o povo seja convocado para dizer se aprova ou rejeita determinada medida do Poder Executivo ou se quer que este ou aquele projeto de lei seja aprovado ou rechaçado. É o povo, como se vê, intervindo diretamente nas decisões do governo, revolucionando, portanto, a democracia representativa.

Vários projetos de lei, na Câmara dos Deputados e no Senado da República, foram apresentados objetivando regulamentar o art. 14 da Constituição de 1988, que prescreve os referidos institutos. Tive a honra de haver sido relator dessas matérias, na Comissão de Constituição e Justiça, no exercício de meu último mandato de deputado federal. Reformulei-os por meio de um substitutivo e tive a alegria de vê-lo aprovado, por unanimidade, na Câmara Federal, com o aplauso de todas as lideranças parlamentares, bem como no Senado da República, de igual modo unânime, e por fim sancionado pelo presidente da República sem um veto, por mais insignificante que fosse.

Pois bem, apesar da significação política desses institutos, ainda hoje não foram aplicados, porque falta uma pequena reforma do Regimento Comum do Congresso Nacional, que possibilite a tramitação de pro-

jetos plebiscitários, de referendo ou de iniciativa popular. Não escondo o quanto isso me revolta! A Constituição Federal de 1988, ao criar a democracia participativa, fez uma revolução política. Mas, os parlamentares sem se darem conta desse alcance histórico, omitem-se nessa tarefa complementar.

Talvez os senhores se recordem de um projeto de iniciativa popular que estabelecia regras punitivas em relação à corrupção política, que chegou à Câmara dos Deputados respaldado por um milhão de assinaturas, conforme determina a Constituição Federal. O projeto resultava de um movimento de âmbito nacional, inspirado pela Igreja Católica e que teve, entre seus líderes principais, um prezado companheiro meu de exílio – vereador Francisco Whitaker, admirável combatente das causas sociais. Mas, o projeto não pode tramitar à falta de normas regimentais! O presidente Michel Temer recebeu-o e entregou-o a um deputado federal para que assumisse a paternidade política...Vejam, no entanto, a diferença da representação de um projeto subscrito por um milhão de cidadãos ou simplesmente assumido por um deputado federal!

Às vezes eu me indago se a própria esquerda não se entusiasma com a prática plebiscitária. O receio, talvez, de que as forças políticas e sociais majoritárias levem a consulta plebiscitária a uma derrota! A prevalecer, no entanto, esse raciocínio, a própria vigência democrática perde sentido... Basta lembrar que, num processo eleitoral, temos não raro um partido político com 18% do tempo de televisão para fazer sua propaganda, enquanto outro dispõe, esqualidamente, de 2%! Ou ainda quando temos, de um lado, uma riqueza “bilhardária” alavancando determinada candidatura, em contraste com outra que sobrevive franciscaneamente...

Nem por isso essas contradições sociais poderiam nos levar a abrir mão das campanhas eleitorais, divulgadas por televisão... A realidade nos mostra, aqui e ali, a vitória de candidaturas claramente comprometidas com os interesses sociais ou com as teses enraizadas nas causas nacionais. E por que não será assim com as consultas plebiscitárias ou com os projetos de iniciativa popular? Tivéssemos tido a oportunidade de discutir o projeto autocrático, que instituiu o direito de reeleição do presidente da República, dos governadores e prefeitos, tenho certeza de que teria prevalecido a tese democrática que a ele se opunha.

Porém o que são, em essência, o plebiscito e o referendo? Cabe assinalar, desde logo, que esses dois termos técnicos não têm um signifi-

cado conceitual uniforme. Curiosamente, nem na doutrina, nem nas Constituições dos diversos países. Às vezes, se denomina “plebiscito” o que, noutra Constituição, é chamado de “referendo”, ou ainda, em uma terceira, de “referendo consultivo”. A tal ponto é assim, no direito objetivo e na doutrina, que alguns doutrinadores de maior valia chegam a dizer que é irrelevante que nos percamos nesses debates definidores.

Para maior clareza, reporto-me ao ensinamento de Gládio Gemma: **“Sob o aspecto normativo, poder-se-á apresentar uma definição de plebiscito que o distinga do referendum; a partir daí, qualificar-se-ão ou não como plebiscitos as votações populares historicamente verificadas, se, por suas conotações, entrarem ou não na definição pré-escolhida. Mas, sob o aspecto descritivo, é de registrar a falta de uma definição unívoca de plebiscito que o diferencie do referendum”**.

Valendo-me da lição de Gládio Gemma (“os dois termos são, a rigor, sinônimos”), optei por defini-los em meu parecer de maneira direta e objetiva: “plebiscito e referendo são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, cabendo diferenciá-los, tão-somente, quanto à ordem da convocação: o plebiscito há de sê-lo com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo aprovar ou delegar o que lhe tenha sido submetido; e o referendo, ao revés, com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, reque-rendo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

O que o Congresso Nacional consultar ao povo, por sua vez caberá uma resposta, positiva ou negativa, que o obrigará. Nem teria sentido que fosse diferente; pois se a resposta popular não obrigasse o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, a consulta plebiscitária se transformaria em simples pesquisa de opinião pública. A abrangência desses institutos, portanto, é imensa. Relembremos o governo adotando como medida administrativa a venda da Vale do Rio Doce. Submetido o fato ao povo, em consulta plebiscitária, a resposta é decisória. Estou convencido de que o povo teria rechaçado a decisão espúria do presidente Fernando Henrique Cardoso e se teria preservado significativo patrimônio nacional.

Consultas dessa natureza são freqüentes na Europa, nos Estados Unidos. Na Bélgica, as Constituições Políticas – excetuando uma – foram todas submetidas ao referendo popular. Podem imaginar o quanto a cidadania passa a influir nas decisões do governo? Por outro lado, por

meio da **iniciativa popular**, mais ainda cresceu o seu poder condicionador. De acordo com a Constituição de 1988, iniciativa popular é o projeto de lei formulado diretamente pela cidadania, com a subscrição de cerca de um milhão de assinaturas, apresentado à Câmara dos Deputados e com a mesma tramitação das proposições dos parlamentares.

Não obstante o alcance político desses institutos, ainda hoje paralisados, à falta de normas regimentais que lhes defina a tramitação. O povo, por ignorar a significação dessas instituições, deixa que a inércia anule a maior conquista política da Constituição Cidadã.

Um outro avanço, em termos democráticos, na Lei Magna de 1988, é o conjunto de normas que assegura o acesso à **Justiça**, vale dizer, a **garantia de os direitos do cidadão pelo acesso à Justiça**. Com efeito, de que valem os direitos proclamados na lei, se o cidadão não tiver como fazê-los efetivos? Direito que não tem acesso à Justiça e nada é a mesma coisa. Há uma longa tradição que vem da Antigüidade (do Código de Hamurabi, do Digesto Romano, das Ordenações Portuguesas) que sempre procurou suprir a deficiência daqueles que, não tendo recursos econômicos, ficam ao desamparo da Justiça. Como lograr a defesa de seus direitos, se os cidadãos não têm como contratar os serviços do advogado ou sequer têm meios para pagar as custas processuais?

Sempre houve normas que minimizaram esse quadro de carências. À falta de recursos econômicos, aqueles que comprovadamente demonstrassem essa limitação, ficavam isentos de pagamento de custas processuais. Mas, a Constituição de 1988 vai além: obriga o Estado (a União, os Estados, os municípios) a constituir as **Defensorias Públicas**, com a tarefa específica de defender os hipossuficientes. **Ou seja, é o advogado, são as custas processuais, é o acesso à Justiça. É uma revolução social.**

O que nós tínhamos, até então? Tínhamos as Procuradorias Judiciais nos Estados. E através delas os cidadãos supriam suas deficiências. Mas, a partir dessa instituição, passamos a ter um debate gigantesco. Todos os que necessitam – e são a grande maioria! –, como assegurar-lhes, efetivamente, o acesso à Justiça? Há recursos para instalar as Defensorias Públicas, com advogados que passam a integrá-las mediante concurso público, em número bastante? O simples fato delas se constituírem, há de refletir no estímulo a uma demanda crescente. Por sua vez, a crise econômica e social que sacode o país, provocando o contraditório dos direitos, acentua a cada dia a carência dos defenso-

res públicos! Como transformar o enunciado constitucional em uma prática social eficiente?

Em São Paulo, a procuradora-geral do Estado criou a Procuradoria de Assistência Judiciária. Por meio de convênio com a Ordem dos Advogados, a referida Procuradoria cumpre (ou tenta fazê-lo) as funções de uma Defensoria Pública, até hoje inexistente naquele grande Estado. Não escondo o impasse que envolve o acesso à Justiça, tão brilhantemente consagrado na Constituição de 1988. Na pesquisa que pude fazer, por meio de consultas telefônicas, verifiquei que as Defensorias Públicas (que devem ser integradas por advogados concursados) limitam-se a um quadro profissional incapaz de dar conta da volumosa demanda de cidadãos que lhe batem à porta. A Defensoria Pública do Rio de Janeiro, por exemplo, não vai além de um quadro de 300 advogados! E os que não lhe recebem a atenção profissional? Passaremos a ter “carentes de justiça” de duas categorias: os que precisam da assistência judiciária e são atendidos, e os que precisam e são postergados?

A solução dada em São Paulo, em princípio, parece ser adequada. Mas, apenas parece. Com efeito, por meio do convênio entre a Procuradoria de Assistência Judiciária e a OAB/São Paulo, os advogados que nele se inscrevam, espontaneamente, passam a receber honorários de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por mês... Temos em São Paulo, segundo informação atualizada, 26 mil advogados conveniados. Em termos numéricos, a diferença entre a assistência possível, a exemplo do Rio de Janeiro, e a realizada em São Paulo é da água para o vinho!

Não posso, entretanto, omitir a inquietação que me assalta. Sem quebra de respeito aos colegas conveniados em São Paulo, é legítimo supor que tenham um preparo profissional a desejar, na medida em que aceitam honorários mensais da ordem de R\$ 800,00! É uma presunção *juris tantum*, bem sei. Mas, não é presunção absurda. Se assim é, estaremos construindo duas categorias de “cidadãos carentes”: os atendidos por profissionais competentes, integrantes das Defensorias Públicas, que os remuneram com honorários dignos, e os outros, que são atendidos numa sala de emergência...

Confesso-me dividido. De um lado, quero ver a norma constitucional, que instituiu a “Defensoria Pública”, respeitada em plenitude, fugindo ao simulacro. Mas, não vejo quando uma Defensoria Pública, em cada Estado, pelo Brasil afora, estará em condições de contratar 20 mil profissionais e remunerá-los condignamente. O que fazer? Fechar os olhos, como a sociedade fecha os olhos diante do sistema carcerário?



Nos anos 60, Darcy Ribeiro – essa figura admirável que tanta falta nos faz! – propôs algo polêmico. O país enfrentava grande dificuldade em termos de médicos. Basta dizer que, até mesmo em São Paulo, não dispúnhamos de médicos em todos os municípios. Nesse contexto, Darcy Ribeiro defendeu a seguinte tese: “vamos instituir a figura do pré-médico. No quarto ano de medicina, o estudante passaria a ser reconhecido com o direito de exercer, parcialmente, a profissão, podendo atender questões menos complexas, a serem definidas. Com isso, supunha o prof. Darcy Ribeiro que o Governo poderia convocar esses “pré-médicos” a prestarem serviço profissional pelos brasis mais desamparados, enfrentando questões que, à falta de assistência em tempo hábil, se convertem em fatalidades.

No meu entender, havia lógica. Era uma proposta para o Brasil real. Mas, não vingou. Foi uma polêmica espantosa. Em nome da qualificação universitária, levantaram-se figuras proeminentes da medicina. E o projeto foi enterrado. Passados 40 anos, não sei se ainda hoje há mulheres morrendo de parto, homens se acabando com simples apendicite e crianças que falecem de pura desidratação...

Fico a pensar se, retomando a proposta Darcy Ribeiro, não poderíamos adaptá-la para os profissionais do Direito. Por exemplo, talvez se pudesse instituir, como requisito para prestar “Exame da Ordem” (quero dizer da OAB), a prova de prestação de “assistência advocatícia”, a partir do 4º ano de Curso Jurídico, atendendo questões judiciais mais singelas e que, não tomadas em conta, podem degenerar em confrontos que às vezes levam ao crime. O alcance social dessa prática seria inequívoco; mas, também do ponto de vista profissional, o advogado estaria enriquecido por uma experiência valiosa.

É verdade que hoje as faculdades de Direito têm o dever de organizar os chamados “escritórios de advocacia”, com vistas a ampliar a formação profissional dos estudantes, anteriormente restringida, em grande parte, a um saber doutrinário. De todo modo, esses escritórios têm uma dimensão limitada, não alcançam à maioria dos “formandos”, e, por consequência, pouco contribuem para atender à demanda majoritária.

Pode-se, ademais, ampliar o exercício das hipóteses: o de incluir que o profissional da advocacia, para que seja mantido em seu status pela OAB, preste serviços gratuitos, durante dois anos depois de inscrito, sem prejuízo de poder advogar e perceber honorários, à semelhança dos médicos que, embora graduados, são obrigados a passar por um período probatório nos hospitais, a chamada “residência”. Enfim,

o que não podemos é confortar-nos com a conquista institucional, enquanto a prática social anula o acesso à Justiça. Não é um desafio intelectual. É um desafio à cidadania, porque não há direitos válidos sem acesso à Justiça.

A Constituição Federal de 1988 fez uma revolução em matéria de direitos. O princípio da cidadania ganhou uma significação sem precedentes. Pensemos que cidadão, no início dos inícios, era conceituado no âmbito estritamente político. Basta reportarmo-nos à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Era uma clara bifurcação. Quais eram os Direitos do Homem? Eram os Direitos Cíveis. E quais eram os Direitos do Cidadão? Os que se restringiram aos direitos eminentemente políticos. Na Constituição de 1988, como todos sabem, a cidadania abrange o conjunto de direitos, políticos e sociais, o que torna a Defensoria Pública de uma amplitude sem equivalência. Com isso, o advogado cresce numa significação histórica, que eu nem sei em que medida se apercebeu o quanto foi alcançado.

Valho-me de trabalhos do prof. Rui Álvares Affonso – meu filho, que tanto me orgulha – para fazer, antes que conclua esta conferência que já vai longe, algumas observações finais sobre a problemática da **descentralização**. Com frequência, a descentralização que se reclama é de natureza fiscal, vale dizer, recursos que emanam do Governo Federal e se redistribuem para os Estados e municípios; e nessas transferências também vão embutidas transferências de poder político. O Estado e o município ganham prestígio e força decisória, enquanto a União perde recursos e se debilita politicamente. Em que momento se dá esse tipo de transferência? Ou a União está em crise em termos fiscais e ela sente necessidade urgente de **transferir encargos, mas não transfere recursos**. Ou então se cria um paradoxo. O município, por exemplo, assume a grandeza das novas funções, mas não tem recursos suficientes para cumpri-las.

A outra hipótese de descentralização dá-se no contexto de um processo de democratização acentuada da sociedade, como resultado de pressão política crescente. No Brasil, isso foi visível. Antes mesmo da Assembléia Constituinte, já tramitavam no Congresso Nacional emendas constitucionais no sentido de transferir, fortemente, recursos financeiros da União para os Estados e municípios. Sem deter-me na análise das proposições, apenas relembro, para marcar o rumo do quero dizer, as emendas constitucionais do deputado Márcio Porto e do deputado Aírton Sandoval.

Do que exponho, resultam fatos dignos de análise. Se nós tivéssemos uma política de descentralização, efetivamente elaborada, as transferências deveriam ser compensatórias proporcionalmente, porque a disparidade das necessidades ou desnecessidades do país é gigantesca. Se a transferência se dá como decorrência de uma regra geral, pode ocorrer que determinado município se enriqueça, em contraposição a outro que se empobrece, sem que se logre estabelecer o equilíbrio. Na verdade, em lugar do êxito econômico e social, poderá vir à tona acirrada disputa entre municípios e entre Estados.

A guerra fiscal é o exemplo mais chocante: um há que tirar do outro, por meio de medidas que estimulam o investimento em sua área territorial, em detrimento de outros, num quadro de verdadeiro confronto de Estados ou municípios. A própria União não está excluída desse entrechoque. Inconformada com as concessões que a Constituição de 1988 fez a municípios e Estados, ela vem buscando recuperar o que perdeu. E de que forma o faz? Por meio de métodos autoritários, tendo em vista a superação de dívidas dos Estados e dos municípios, ela se dispõe a fazer "acordos", desde que se curvem ao mandamento de sua política econômica, de redução do próprio Estado. As dívidas passam a ser compensadas ou não, na medida em que Estados e municípios se ajustem ao mandonismo da União, profundamente antidemocrático, tanto no objetivo quanto no método.

Pelo exposto, quando se levantar a tese da **descentralização**, é preciso que se definam os seus alcances, caso a caso. Porque, conforme for, em vez lograr-se um avanço democrático, pode-se decair num retrocesso político e social.

# A Necessária Abolição da Miséria

*Cristovam Buarque<sup>1</sup>*

Agradeço por estar aqui, debatendo e apresentando uma provocação à Flacso. Vim, sobretudo, por essa provocação. Mas quero falar de uma idéia que, a meu ver, devemos debater. É a idéia central dos próximos anos na América Latina – a forma de erradicar a pobreza.

Até aqui, principalmente nos últimos 50 anos, quando se consolida um pensamento que pelo menos a gente julgava autônomo da América Latina a partir de tudo que surgiu com a Cepal – Comissão Econômica para a América Latina, a idéia que tivemos é que a pobreza seria erradicada a partir do aumento da riqueza. Essa é a idéia que prevaleceu. As estratégias mudavam, era estratégia do protecionismo, estratégia de um planejamento centralizado, estratégia descentralizada de vez em quando, o uso das tarifas, o uso de taxas de juro, de câmbio, o uso de capital externo... Havia diferentes estratégias, havia uma concepção econômica de que a pobreza era falta de riqueza e que, portanto, para erradicar a pobreza o caminho a seguir era muito simples: aumentemos a riqueza do continente que a pobreza vai desaparecer dentro de algum tempo. Essa é a concepção do desenvolvimentismo. Nos últimos 10, 15, 20 anos essa concepção mudou. A idéia de tudo isso que se mantém é que a pobreza se erradica por meio do homem e da riqueza, mas que essa riqueza vinha não mais do protecionismo e sim da abertura comercial, não mais do Estado gastando dinheiro e sim do Estado não deixando que haja inflação por meio da sua austeridade e mantendo a estabilidade monetária; não mais por meio de investimen-

---

1 Ex-governador do Distrito Federal e ex-reitor da Universidade de Brasília (UnB), onde exerce a função de professor titular do Departamento de Economia. Presidente da ONG Missão Criança e autor de 18 livros – o mais recente é *Admirável Mundo Atual – Dicionário Pessoal dos Horrores e Esperanças do Mundo Globalizado* (Editora Geração, 2001).

tos estatais e sim da eficiência privada; não por meio do planejamento e sim da liberdade de mercado e da sua eficiência. Mudou a estratégia, mas manteve-se a mesma concepção.

O que eu quero defender neste momento como idéia é que o problema da pobreza não é um problema da dimensão econômica – a pobreza é um elemento da dimensão da ética. Nós, por razões éticas, queremos ou não erradicá-la, aceitamos ou não conviver com ela. É um problema ético, primeiro ponto.

Vamos ao segundo ponto. Assumindo que, pela visão da ética, a existência de pobreza é incompatível com a decência, a forma de erradicá-la não é por meio do crescimento econômico nem do aumento da riqueza, mas sim diretamente por meio da redução da pobreza. Em vez de querer aumentar a renda e mesmo distribuí-la como forma de erradicar a pobreza, temos que agir diretamente no concreto, não no econômico; não na renda, mas no mundo da “concretude”. Aquilo que significa pobreza, que é a escassez de coisas, bens e serviços, não é a falta de dinheiro, é a falta de bens e serviços; não se trata de espaço abstrato da renda, mas de espaço concreto. Eu proponho cinco elementos do concreto, cuja escassez significa pobreza:

- escassez de comida;
- escassez de acesso à educação;
- escassez de serviços médicos;
- escassez de um lugar onde morar com água potável, coleta de lixo e esgoto (que costumo chamar de escassez de um endereço limpo); e
- escassez de um sistema de transporte urbano, confortável e de qualidade.

Eu poderia citar um sexto elemento, mas seria um complicador. O sexto item seria a escassez de segurança e Justiça (não Justiça no sentido social, mas acesso à Justiça, aos serviços judiciários), mas não vou considerá-lo até pela dificuldade de poder dizer “sim, é possível erradicar a pobreza em pouco tempo”. O sexto toma mais tempo e, na verdade, é consequência dos outros. Então, vamos ficar nos cinco e debatê-los ou, pelo menos, quatro desses, embora possam existir seis, sete e oito, que eu não mencionei, mas dos quais vocês podem lembrar.

Sugiro também como tema de debate a definição exata disso: comeram o quê? educação até quando? qual educação? serviço médico

de que tipo? e para quais doenças? um lugar onde morar, mas com casa ou sem casa?...

Não é por meio da distribuição da renda, mas sim da mobilização da mão-de-obra ociosa pobre, que se produz o que se precisa. Esta forma mudaria completamente as estratégias tradicionais de luta contra a pobreza. Uma estratégia que consiste em ter a população de um país, em especial aquela que está ociosa, mobilizada. Mas não “mobilizada e ponto”, “mobilizada para produzir determinada coisa”... Aqui se rompe mais uma vez com a idéia anterior. Na idéia anterior, durante 50 anos, mentimos ao povo dizendo que por meio da poupança nós investimos: “vocês ficam empregados, produzem para os ricos, que são os que compram, pobre não compra. Agora, graças aos ricos comprarem os produtos que vocês fazem, vocês têm um salário e com o salário saem da pobreza”. Essa é a estratégia econômica. Nós dissemos aos povos do continente: “venham fabricar automóveis para os ricos, vocês terão um salário e com esse salário não serão mais pobres”. Também dissemos: “venham participar do grande esforço de um programa de construção de habitações para os ricos, vocês vão ter um salário e com esse salário de peão vocês vão sair da pobreza. Venham fazer os viadutos por onde passam os carros dos ricos para que eles não fiquem engarrafados. E com aquele viaduto que beneficia o rico que tem carro, vocês vão ter um salário e o salário tira vocês da pobreza”. Isso é uma mentira! Nós fizemos as maravilhosas habitações das classes média e alta latino-americanas – melhores do que as da classes média francesa, alemã, inglesa – e os pobres continuaram sem ter onde morar e sem água potável, coleta de lixo ou esgoto. Nós fizemos uma maravilhosa infra-estrutura urbana para os ricos, e os pobres continuaram sem escolas para seus filhos. Foi uma mentira em nome do desenvolvimento. Eu estou propondo acabar com essa mentira e dizer “vocês vão sair dessa pobreza porque terão agora a força de trabalho – que vocês já têm e que está ociosa – usada para produzir o que precisam para sair da pobreza, e depois lutar para chegar a ir bem além da pobreza”.

Depois do enfoque ética do problema da pobreza, depois da visão de que a pobreza é definida pelo real, não a moeda real, mas pelo real da realidade da escassez; depois de afirmar que a forma das pessoas adquirirem acesso aos bens de serviços essenciais se dá por meio da mobilização delas, vamos ao quarto e último item. Essa mobilização, a meu ver, é possível por meio do emprego remunerado da população pobre, para que ela produza o que precisa. Gostaria de dar um nome

a isso, chamar de incentivos sociais, ou até poderia chamar de incentivos éticos. Durante décadas, em nome do desenvolvimento, demos incentivos fiscais, aliás, continuamos dando – acaba de ser dado cerca de um bilhão de reais para montar uma fábrica de automóvel. Dentro da linha de raciocínio que estabelecemos, um bilhão de reais é o que o Estado vai tomar de suas contas e colocar nas mãos de uma empresa privada para produzir automóveis. Para quem? Para os ricos. Em nome do que isso foi feito? Do emprego. Com um detalhe: agora nem mais emprego existe como existia nos anos 50 e 60. Temos hoje mais limitação, e não ia haver emprego para fazer automóveis e bens de luxo para todos. Então, daríamos em vez desses incentivos fiscais, financeiros, créditos subsidiados e toda essa parafernália que o Estado brasileiro criou para servir aos ricos, daríamos incentivos para que os pobres possam produzir o que eles precisam. Que tipo de incentivos? Na minha linha há pelo menos 30. O mais conhecido é um programa que iniciamos aqui no Distrito Federal, no governo anterior, chamado Bolsa-Escola. Que consiste em quê? Pobreza é sinônimo de não ter educação? É. Como é que damos educação à população? Ora, paguemos aos pobres para que eles aprendam a ler e estudem, vamos dar um incentivo social aos pobres. As mães estão ociosas do ponto de vista econômico? Paguemos e contratemos as mães para que elas sejam fiscais de suas crianças estarem na escola. Esta é a idéia do Bolsa-Escola: pagamos um salário mínimo à mãe cujos filhos não falem à aula durante aquele mês inteiro. O que é isso? É mobilizar as mães para que os filhos tenham educação. É claro que não basta as mães fazerem. É preciso contratar uma quantidade grande de operários para fazer as escolas. Mas agora eles vão fazer escolas, e não viadutos. Eles vão continuar fazendo viadutos, mas sem mentiras. O viaduto não é para tirá-los da pobreza, é, no máximo, para dar-lhes uma renda de um salário mínimo, seja R\$ 150,00, R\$ 180,00 ou R\$ 200,00. Mas isso não os tira da pobreza. No entanto, garantir por 11 anos que as crianças vão da 1ª série do 1º grau à última do 2º grau, isso sim é um produto que tira da pobreza.

Outro incentivo desse tipo que implantamos, ainda na área da educação: ser pobre é ser analfabeto. Mobilizamos os pobres analfabetos para que eles deixassem de ser analfabetos. Como é que fazíamos? Pagávamos aos analfabetos para que aprendessem a ler, e as pessoas presas à visão do desenvolvimento econômico ficavam rindo como se isso fosse um absurdo. Os que riam haviam tido bolsa de estudo para fazer mestrado, doutorado; na hora de dar bolsa de estudo para um

analfabeto aprender a ler, ninguém aceita, as pessoas acham que é ridículo. Claro que tecnicamente isso exige alguns refinamentos; não podemos pagar por mês, porque o sujeito não é besta, ele é analfabeto. Ele não vai aprender a ler nunca para ficar ganhando o dinheiro dele. Então, comprávamos a primeira carta que ele escrevesse. Ele se inscrevia no curso e depois de três meses fazíamos uma prova. Uma prova não, distribuíamos um papel. Quem fosse capaz de escrever uma carta que o professor lesse ganhava R\$ 100,00. R\$ 50,00 é quanto eu proponho para o Brasil. É claro que tinha que ser três meses depois, porque senão o espertinho poderia se inscrever no curso já sabendo ler só para ganhar os R\$ 50,00. Nossa garantia era que ele tinha que ter a frequência às aulas obrigatoriamente e escrever uma carta.

Nota-se nesse ponto uma relação com a pergunta sobre centralização e descentralização. Como fazer com as crianças de zero a seis anos antes de entrarem na escola? Essas crianças não vão acompanhar o estudo se usarmos o método do desenvolvimento econômico, que é o que vocês vêem por aqui (até parou ultimamente) – as chamadas frentes de trabalho. O que é uma frente de trabalho? Você chega a um pobre e diz: “você é pobre, eu vou lhe dar um salário mínimo para você vir pintar meio-fio no bairro dos ricos, porque os ricos precisam morar num bairro com meio-fio pintado”. O que está acontecendo? Em geral, são mães, não são homens que estão trancando os filhos de zero a seis anos em casa para poderem vir ganhar um salário mínimo, pintando o meio-fio por onde passam os carros dos ricos. Essa criança trancada jamais vai sair da pobreza, e a mãe, com o salário mínimo, vai ficar viva e pobre, não vai sair da pobreza. Vejam a diferença, em vez de se pagar um salário mínimo, pagar até menos para ela ficar em casa cuidando do filho e dando-lhe um crédito para que ela possa comprar brinquedos pedagógicos para essas crianças. Aí sim, você começou a tirar essa criança da pobreza; na verdade ela só vai sair quando estiver adulta, mas já começou a se preparar para chegar à escola e seguir um curso correto. Você mobiliza essa mão-de-obra que está ociosa, não para fazer o trabalho dentro da renda, dentro da economia a serviço da elite, mas sim para fazer um serviço no espaço da pobreza, para oferecer o bem real que aquela família precisa para sair da pobreza num certo prazo.

Outro programa que também implantamos aqui – não se trata de teoria, implantamos: a cada criança que passasse de ano dávamos R\$ 100,00 numa caderneta de poupança. Por serem crianças pobres, elas não poderiam tocar nesse dinheiro se não terminassem o segundo grau.



Com isso, você dá um incentivo a sair da pobreza, porque se estimulou a conclusão do segundo grau.

Há muitos incentivos desse tipo, viáveis, além do que, obviamente, existem programas que não são diretamente incentivos. Por exemplo, em um grande programa de construção de rede de água e esgoto, não vai ser dado dinheiro a ninguém, porque ninguém põe água na casa com dinheiro privado. Água você põe na rua, você não põe na casa, na casa você puxa. É preciso ser muito rico para mandar buscar água de um rio a 20, 30 quilômetros e trazer para sua casa, ou para levar o esgoto a 10, 20 quilômetros adiante. Isso é um projeto social de obras, sob a responsabilidade de empresa. Mas essa empresa, que vai contratar o peão para colocar esgoto, luta contra a pobreza, diferentemente da empresa que contrata um peão para fazer um prédio de ricos. Porque uma coisa é o peão ganhar um salário mínimo fazendo um prédio para os ricos e outra é ganhar um salário mínimo colocando água e esgoto nos bairros populares. Uma coisa é ganhar um salário mínimo construindo uma universidade, a outra é ganhar um salário mínimo fazendo uma escola primária. Obviamente, estou imaginando que existam professores suficientes e que a universidade tem um papel na luta contra a pobreza na medida em que forma a mão-de-obra necessária para erradicar a pobreza na saúde, na pedagogia, e muitas das áreas da universidade, não em todas. E quando digo não em todas, não falo da área da estética, porque essa tem uma razão sublime para existir, sagrada, própria da civilização. Existir apesar de toda pobreza, lembrando São Tomás de Aquino, Descartes. A arte, essa é uma coisa à parte, essa está no nível da sacralidade.

O que eu quero propor a vocês é essa idéia da erradicação da pobreza como tema da ética, sua solução com a produção direta dos bens e serviços necessários para erradicar a pobreza, ou seja, os bens e serviços cuja escassez caracteriza a pobreza. E finalmente a idéia de que isso é possível por meio do financiamento de mão-de-obra pelo Estado para produzir as coisas de que se precisa.

Um programa de erradicação da pobreza no Brasil, para toda a população brasileira, garantindo os cinco itens que eu mencionei antes, custaria 40 bilhões de reais. Bolsa-Escola para 10 milhões de crianças; Salário Pré-Escola ou Bolsa Pré-Escola para 6 milhões de famílias pobres com crianças de zero a seis anos; Programa Bolsa-Alfa para 20 milhões de analfabetos em quatro anos; Programa de Água e Esgoto; Reforma Agrária, pois a reforma agrária é a mobilização do pobre para

usar o seu potencial para produzir alimentos para si, para os outros pobres e para ainda ter uma renda; o Programa de Habitação, que eu não proponho por meio de um BNH, que termina fazendo para os ricos, de maneira ineficiente. Proponho uma coisa mais simples – que vai ter falha, vai gerar algum desperdício –, mas acho que no fundo o desperdício é muito menor do que deixar um BNH financiando os arranha-céus de classe média. Proponho pagar um salário a cada habitante dos bairros pobres para que ele melhore a sua própria casa, mas proponho pagar meio salário mínimo durante três meses – depois de três meses, se constatarmos que a casa ficou pronta, dá-se mais três meses, e meio salário mínimo e mais um crédito para ele comprar material de construção nas lojas perto da casa. Há quem vá dizer: “mas vai haver pobre que toma isso de cachaça”, mas também existe muito rico que toma de cachaça o salário que recebe para não fazer nada por aí. E há outros que dizem que alguns vão vender o material de construção. Eu acho que não, porque eles vão querer o dinheiro no final dos três meses. E ainda que isso ocorra, é um desperdício muito mais barato do que os dos “TRTs da vida”. Os desperdícios são menores, e mais: por pior que seja o desperdício, a renda vai ficar fluindo ali, naquela comunidade.

Há que se considerar que estou prevendo nesses programas um sistema de fiscalização. No caso, por exemplo, de pagar as mães para cuidar dos filhos, só pagávamos para aquelas que freqüentavam um curso de como cuidar dos seus filhos, uma vez por mês, aos sábados, das 8h às 12h. Essas mães tinham que se submeter a um programa de treinamento, de formação. Era quando checávamos como iam as coisas na casa dela. No final, dávamos o dinheiro, caso contrário não dávamos. Nada distribuído gratuitamente, somente com prestação de serviço para si próprio, nada de cesta básica distribuída, nada de dinheiro distribuído, nem mesmo renda mínima no sentido de direito adquirido. Não há direito à renda, a pessoa tem direito à escola e à saúde. Na realidade, para se ter a escola e a saúde, pagamos uma renda, do jeito que se paga a um médico para que ele atenda um doente. Pagamos a mãe para que ela cuide do filho. A mim parece óbvio – o Bolsa-Escola pode ser um instrumento de saúde. O México adotou o Bolsa-Escola exigindo que, além da criança estar na escola sem faltar à aula, para a mãe receber o dinheiro também deve levar a criança ao médico uma vez por mês. Se não levar ao médico, não recebe o dinheiro. E as pessoas perguntam: “e se não houver médico?” Se não houver médico, não recebe. Agora, diga a uma família, numa comunidade, que se ela levar os filhos ao médico receberá um

salário e que como não há médico ela não o receberá. Ela crucifica o prefeito, mas consegue um médico.

O governador Itamar Franco está montando o Bolsa-Escola no Vale do Jequitinhonha. Chegou em cidade que não tinha escola e disse: "aqui, se tivesse escola, vocês receberiam". A escola apareceu, porque o prefeito quer o dinheiro, porque esse dinheiro circula, porque as mães se mobilizam, porque nós vivemos num país em que as pessoas não se mobilizam por educação, mas se mobilizam por renda, até porque neste país passou-se a querer educação como uma maneira de aumentar a renda depois e não como uma maneira de educar-se.

Então, com R\$ 40 bilhões por ano, poderíamos ter um programa de incentivo social capaz de erradicar a pobreza no prazo de 10, 15 anos, que é o tempo de educar toda uma geração que nasce agora, até chegar ao final do segundo grau. R\$ 40 bilhões é menos que 14% dos R\$ 300 bilhões de receita do setor público brasileiro por ano. Neste ano, já vão ser mais de 300 bilhões. Aliás, para os senhores terem uma idéia, eu falo em R\$ 40 bilhões, mas o governo federal neste ano vai ter R\$ 32 bilhões de superávit. Um país que tem R\$ 32 bilhões de superávit tem como gastar R\$ 40 bilhões num programa de erradicação da pobreza. Você constata saídas de dinheiro por corrupção, por sonegação, e acaba por compreender que sem essa evasão haveria como financiar isso. Ainda supondo que não haveria como, minha proposta é que o orçamento federal seja feito em duas etapas. Primeiro faz-se o orçamento da luta contra a pobreza e diz-se que necessitamos de R\$ 40 bilhões. Só sobram R\$ 260 bilhões. Vamos discutir democraticamente quem é que vai ficar sem dinheiro, ou seja, tirar de onde? Tira-se do Exército, tira-se dos incentivos fiscais, tira-se das universidades, tira-se de algum lugar, mas não dos pobres, porque ao não fazer isso estamos tirando dos pobres. Quando debato isso, as pessoas perguntam: "e de onde vem o dinheiro?" Eu digo que é muito engraçado. Na hora em que apresentamos um programa para erradicar a pobreza, perguntam de onde vem o dinheiro. Mas se esse dinheiro está por aí, ninguém pergunta de onde veio o dinheiro. O dinheiro está sendo gasto, e então de onde veio o dinheiro para as coisas atuais? Indaguemos de outra forma: "de onde vem o dinheiro para as novas coisas?". Algumas deverão deixar de ser feitas. Se assim não for é porque queremos continuar com a pobreza.

Proponho isso com um sentimento de otimismo de que é possível. Primeiro, porque eu falo em R\$ 40 bilhões – valor bruto –, e 30% desses R\$ 40 bilhões voltariam para o governo sob a forma de carga

fiscal. Então, na verdade, não são R\$ 40 bilhões e sim R\$ 28 bilhões. Com isso já se chegou a menos de 10% do que é preciso.

Segundo, porque quando você gasta esse montante, reduz muitos outros gastos. Ao propiciar um programa como o Bolsa-Escola, diminuem os gastos com saúde porque a pessoa vai comer – quem come não tem tanto problema com saúde. Ao colocar água e esgoto, você diminui os gastos com saúde de maneira radical, aumenta a produtividade da população, porque diminuem ausências, no trabalho ou escola, por diarreia, por hepatite. Você começa a ter uma economia tão eficiente que esse dinheiro é rapidamente compensado nas contas do próprio governo. Até hoje não consegui fazer uma avaliação custo-benefício do programa Bolsa-Escola. Não tenho tempo e sou suspeito, além do mais. Aliás, a minha área de trabalho sempre foi custo-benefício. Ganhei minha vida por um tempo fazendo isso. Eu sou suspeito, não vai merecer credibilidade, mas tenho quase certeza de que a taxa é maior do que um, do ponto de vista econômico, esquecendo a importância da educação para as crianças, esquecendo que isso é um direito. Mesmo assim, acho que a taxa é superior a um, em termos de retorno financeiro para o governo. Então, acho que custa pouco – e sou otimista porque, a meu ver, a elite brasileira, tão podre e egoísta como ela é, parece estar começando a entender que é mais barato erradicar a pobreza do que gastar dinheiro para manter o *status quo* em segurança, em ineficiência, o custo em vergonha internacional com os indicadores que nós temos...

Tenho a impressão de que se inicia um movimento parecido com aquele do final do século passado pela erradicação da pobreza e ao qual até as forças conservadoras aderiram, porque viram que já não eram eficientes, por estar custando muito manter a pobreza economicamente sem ferir a imagem do país. É claro que tais forças nunca fizeram nada de forma leviana em relação aos seus interesses; antes de libertar os escravos aprisionaram a terra, em 1850. A terra, que era possível por meio da posse, passou a ser só por meio da propriedade, até porque não se queria população negra trabalhando. O que se queria era buscar europeus, e europeus que chegando aqui, tomavam a primeira carroça e ocupavam uma terra lá para dentro, uma terra que não tivesse dono. Assim, é preciso dar propriedade a essa terra. Vai-se inventar coisas para não se distribuir bem a renda. Vai-se inventar medidas para manter os seus privilégios, mas eu acho que já não faz parte dos privilégios a existência da pobreza. Acho que ganhar-se-á erradicando a pobreza. Então, é um momento favorável.

É nesse ponto que quero fazer a provocação, aliás, como conselheiro e participante da Flacso, como me considero. Gostaria que a Flacso tentasse concentrar, não digo 100%, mas uma grande parte da sua inteligência no tema pobreza. E não só no Brasil – em todo o continente. Trazer esse tema para dentro da Flacso e dizer: “esta é a prioridade de nossas pesquisas”. Desculpem se radicalizo um pouco. “Vocês querem bolsas de estudos? Terão, mas para erradicar a pobreza. Se querem estudar outra coisa, vocês podem, mas sem bolsa de estudos, porque queremos ajudar na luta contra a pobreza. Então, não vamos investir em comércio internacional”. Desculpem se alguém aqui se enquadrar no exemplo. Não fazemos uma rede de pesquisa sobre a filosofia em torno da pobreza, a teologia e sua relação com a pobreza, e não quero falar só pelo lado das ações práticas, da teoria da pobreza, da definição de pobreza, mas também das estratégias de erradicação da pobreza. Se a Flacso não aceitar isso, vai ficar para trás porque quem vai agir será o Fundo Monetário, será o Banco Mundial. Essas instituições perceberam: ou mudam de linha ou necessariamente vão radicalizar o neoliberalismo e defender o *apartheid* explícito, ou até mais, a ruptura da espécie humana em dois tipos de seres, os seres da modernidade e os seres não-modernos. Aqueles vivem 100 anos, estes vivem 40. Aqueles não têm doença, estes continuam doentes. Aqueles consomem, estes não consomem... Até que, daqui a 20, 30 anos, com a biotecnologia, vão dizer “aqueles têm um DNA tal tipo, estes têm um outro DNA”. Isso pode acontecer, ou vai acontecer, se não se tomar alguma medida com o Fundo Monetário e o Banco Mundial. Eles podem, muito bem, consolidar essa opção que chamemos à direita, que eu não acho impossível, apesar de não ser o que eu estou vendo nas minhas conversas com eles. Percebo que nos discursos dos chefes de Estado, ainda há um ranço da idéia de semelhança entre todos os seres humanos, incluindo pobres. Ou eles fazem esse lado ou eles fazem outro, e esse outro pode servir como proposta de erradicação da pobreza, de maneira que não afetarão aquilo que lhes interessa. Se os senhores olharem bem, tudo que falei é possível dentro dos cinco mandamentos do neoliberalismo: para fazer isso que mencionei não é preciso fechar as fronteiras; não é preciso quebrar o equilíbrio fiscal, porque eu proponho que os R\$ 40 bilhões saiam dos R\$ 300 bilhões, eu não sugiro aumentar o orçamento para R\$ 340 bilhões nem recomendo aumentar a carga fiscal que eu acho alta; não se fala em mudança no papel do Estado – este apenas financia a mão-de-obra. E isso resolve.

O que estou propondo era impensável na esquerda até alguns anos atrás em relação a cuidar de meninos pobres de zero a seis anos. Falávamos em creches para todas as crianças e isso é uma mentira. O Brasil não tem como fazer 60 mil creches em cinco ou dez anos, e os meninos daqui a dez anos não precisam mais. E na hora em que se fizer 60 mil creches, os senhores acreditam que o Estado brasileiro tem competência para administrá-las? Imaginem a primeira greve das 60 mil creches. O que vai acontecer com essas crianças? Quem vai niná-las? Já pensaram greve contra ninar menino?... É a primeira licitação de leite, quando a empresa que perdeu entra na Justiça, impugna e leva dois, três, quatro, cinco meses para resolver? Fica-se sem leite. Então, qual é a solução? Vamos levar para a própria família a responsabilidade de cuidar, dando-lhe condições. Isso não exige aumentar o aparelho do Estado.

Não falei aqui em rever as privatizações nem em retomada da inflação, porque estou supondo que vamos gastar dentro dos limites do orçamento. Falo em R\$ 40 bilhões e digo que é possível, se não for possível, em vez de 10 anos faz-se em 15, em vez de 15 faz-se em 20, mas não se rompe com o equilíbrio fiscal. Então, acho que, mantidos esses mandamentos do neoliberalismo, trazer esses sonhos, dar um passo no caminho de uma utopia, isso é possível.

Deixo aqui um desafio: vamos criar uma rede de pesquisa em torno do tema da pobreza.

Só para concluir, eu não falaria isso há 15, 20 anos, sabem por quê? Porque houve uma coisa que eu acho positiva na tragédia intelectual das esquerdas: a morte da revolução à espreita na esquina. Sonhávamos, até pouco tempo atrás, com essa revolução e tínhamos certeza de que ela viria rápido. A falta de perspectiva da revolução iminente trouxe o tema da pobreza para as nossas mãos, porque enquanto a gente acreditava que dentro de mais alguns anos haveria uma revolução, a gente não precisava se preocupar com os pobres. “Calma cara, daqui a dez anos você vai ser socialista” – esse era o raciocínio que estava na cabeça da esquerda. A esquerda se preocupava com os trabalhadores, jamais com os pobres. Mas, como hoje ela não tem mais em vista a revolução, ou nos preocupamos com os pobres ou deixamos de ser de esquerda, porque o primeiro conceito de ser de esquerda é ético, não é técnico, não é social, é um problema de humanismo, não é um problema nem de justiça no sentido social. A pobreza voltou como tema, pelo fracasso da revolução para a esquerda e pelo fato de

que o neoliberalismo agrava o quadro de pobreza. Acho que a Flacso seria a instituição por excelência para ter um grande programa de pesquisa, de estudos, de debates e de mobilização social em torno desse tema. Mas isso é uma simples idéia, que pode ser muito bombardeada, criticada, e por essa razão eu gostaria de ouvir críticas, reações contrárias, provocações, o outro lado e, o mais importante, sugestões novas, alternativas a essas que fiz.

*Pergunta – O Planfor não gera emprego, mas gera oportunidades de emprego. Eu queria que senhor comentasse: como o senhor vê essa política?*

CRISTOVAM – Há inúmeras políticas às quais não somos contra, mas que não se destinam a resolver o problema da pobreza. O emprego não resolve a pobreza, a não ser o emprego de quem ganha mais de mil reais por mês. Nesse caso, tanto faz o Planfor, como ganhar na loteria. No entanto, o emprego de dois salários mínimos só tira da pobreza dependendo do que se vai produzir. Eu estou desviando o debate do mundo, do lado da renda para o lado da produção. Quero saber o que esse emprego vai produzir. Dependendo do que ele produz, ajuda a erradicar a pobreza ou apenas ajuda a dar uma renda ao pobre. Não vou ficar contra a renda, mas não basta. Como também não sou contra aumentar o salário mínimo de R\$ 150,00 para R\$ 180,00, absolutamente. Mas há de se convir, não tira ninguém da pobreza um aumento de R\$ 30,00 no salário mínimo. Não vai tirar ninguém da pobreza ganhar R\$ 180,00, vai tirar da pobreza se esses R\$ 180,00 forem ganhos fazendo escola para os filhos. Ao mesmo tempo, não seria pobre, na minha definição, aquele que ganha R\$ 150,00, mas tem uma boa escola para os filhos, aquele que se ficar doente conta com um sistema médico de qualidade, que consegue tomar o ônibus todos os dias sem ficar no desconforto da fila do ônibus, aquele que tem um lugar para fazer a sua casa e uma torneira com água, que tem uma privada com descarga e um sistema de limpeza que passa semanalmente e que com o dinheiro compra comida. Você vê que desses cinco itens mencionados só dois passam pela renda: o transporte público e a comida. Os outros não são pela renda, os outros são uma oferta social. Mesmo assim, nesses dois você pode influir. E o transporte público, a gente pode até chegar a estudar a possibilidade dele ser gratuito. Quando a prefeita de São Paulo, Luiza Erundina, propôs tarifa zero, foi muito criticada. Não entendo por que se criticou a tarifa zero de ônibus. O que era necessário saber é se essa tarifa zero estava prevista em recursos e de onde eles viriam. Então, o Planfor depende de qual será o produto deste trabalho.

*Pergunta – No dia 23 de outubro, no jornal O Globo, o senhor falou a respeito do questionamento de um jovem sobre a questão da internacionalização da Amazônia. Pareceu-me que aqui existem vetores determinantes de um estado de pobreza para toda a América Latina. Este estado generalizado de pobreza na América Latina, precede a intencionalidade brasileira de combater a pobreza?*

CRISTOVAM – Deixe-me ver se entendi, a intencionalidade de que haja pobreza ou se é necessário uma intencionalidade do Estado para erradicar a pobreza? Qual é dos dois? O segundo? Claro que exige uma intencionalidade do Estado por erradicar a pobreza. Eu falei aqui, inclusive, que dentro dos mandamentos do neoliberalismo não seria necessário aumentar o Estado, mas sim haver uma mudança no Estado. O Estado precisa começar a dizer: “nosso objetivo central é erradicar a pobreza”. Aliás, eu não coloco só um, eu coloco quatro objetivos para se construir uma modernidade ética no Brasil. Erradicar a pobreza é um, mas o outro é completar a democracia, melhorar a qualidade vida de todos e dar resposta aos três problemas da contemporaneidade: o emprego, a globalização e a ecologia. Mas eu me concentrei na erradicação da pobreza. Deve existir um Estado que queira fazer isso, aquele que diga que esta é a nossa prioridade, que sem isso a gente não vai conseguir.

*Pergunta – Eu concordo plenamente com o senhor, mas ao mesmo tempo me pergunto sobre as contradições. Muitas vezes esta estratégia pode criar contradições e não resolver o problema da pobreza, como acontece com a administração do PT em Belém. Está certo priorizar a erradicação da pobreza, porém, a administração e a política não podem deixar de pensar a cidade como um todo...*

CRISTOVAM – Estou totalmente de acordo, por isso que eu digo que são quatro eixos no Brasil: completar a democracia, erradicar a pobreza, melhorar a qualidade de vida de todos, da classe média e até dos ricos – o Brasil é um país onde a qualidade de vida do rico não está boa. Ele compra um carro japonês, mas fica engarrafado, e se parar no trânsito é assaltado... Eu acho que entre colocar a Flacso para discutir a qualidade de vida da classe média e colocar a Flacso para discutir a erradicação da pobreza, eu fico com a Flacso para erradicação da pobreza. Eu não estou propondo aqui que vocês na Flacso analisem como ganhar eleição, e sim, como erradicar a pobreza. Deixem para os políticos este assunto de como combinar isso.

Para mim, a maior contradição não é essa, a maior contradição é que todo mundo fala em distribuir renda, mas se o Brasil distribuir



renda, os pobres vão ficar desempregados, porque toda a economia brasileira é montada para produzir para ricos. Se a gente distribuísse a renda brasileira, dava R\$ 400 para cada um dos adultos que trabalham, não para as crianças. Não ia dar para ninguém comprar um carro, acho que nem uma bicicleta. O pior é que também não daria para pagar escola privada e nem um seguro privado de saúde.

Eu não falei em distribuição de renda, notou? Falo em garantia de educação. Esses meninos educados é que vão fazer a revolução social que minha geração e a de vocês é incompetente para fazer. Gosto de dizer que no Brasil não existe revolucionário com mais de dez anos de idade, e com menos de dez a gente não sabe qual é. Por isso, todos têm que estar na escola. Gosto de revolucionário hoje é botar os meninos na escola para que daí um saia da casca de criança e vire revolucionário.

Um ponto mais grave, agora. Eu falei aqui que tudo é possível. Falemos da parte mais difícil: isso não dá voto. Esse projeto de que falei, não elege ninguém, a erradicação da pobreza não dá voto porque o imaginário brasileiro não está querendo erradicar a pobreza, está querendo aumentar a riqueza; o pobre não se seduz pelo projeto de erradicação da pobreza, o pobre se seduz pelo projeto de aumento da sua riqueza. Se fôssemos dois candidatos aqui, eu propusesse um excelente sistema de transporte público, ele propusesse um automóvel para todos, ele ganhava o voto de todos os pobres. Se eu dissesse que todas as crianças vão terminar o segundo grau e ele dissesse que todos vão entrar na universidade sem vestibular, ele ganhava eleição. Até os analfabetos votariam. Então, esse é um problema eleitoral que a gente vai ter de resolver: o nível dos nossos partidos, dos nossos discursos. E eu não sei quando é que se vai conseguir.

Quero esclarecer que não estou propondo aqui um programa de governo que se concentre nos pobres. Não existe isso e nem se ganha eleição assim, nem os pobres votam nisso. Estou propondo como tema de debate estudos, pesquisas, reflexão, de como erradicar a pobreza incluindo esse aspecto, como erradicar inclusive com duas premissas: a democracia e a estabilidade monetária. Eu acho que não vale a pena para erradicar a pobreza trazer a inflação de volta. Principalmente porque terminam os pobres pagando e, segundo, porque ninguém vai mais discutir pobreza e vai discutir correção monetária, e nem proponho, já que os pobres não querem isso, já que a classe média fica com raiva, "vamos dar uma ditadura a favor dos pobres". Sou contra também porque no fim ela não vai ser a favor dos pobres.

Em relação à qualidade de vida, um dos itens é o crescimento. Há que voltar o crescimento, não sou contra crescimento. Note-se, quando eu falo em pobreza, as pessoas acham que abandonei todo o resto. Em geral, vem o preconceito. Não estou propondo abandonar o crescimento econômico até porque erradicar a pobreza é item de um projeto utópico. Primeiro, porque falta muito ainda na marcha por uma utopia, que passa sim pelo aumento da riqueza. Mas não há possibilidade de a gente colocar todas as crianças na escola e continuar a recessão. Não vejo como. E então as pessoas perguntam: “de que adianta educar, se não vai haver emprego?”. Inicialmente, acho que adianta educar mesmo que não se tenha emprego. Eu prefiro um desempregado educado do que um empregado analfabeto, do ponto de vista existencial e social. Depois, eu garanto que quem não foi educado não vai ter emprego. Agora, quem foi educado tem uma chance maior de ter emprego. E mais, quando todos forem educados, esse país faz a sua revolução e vai haver emprego para todos ou vai-se decidir que não é necessário ter emprego para se ter uma boa vida, como na Europa, onde já existem desempregados que têm seu bom salário-desemprego, suas crianças têm boa escola, bom sistema de saúde... Então rompe-se o círculo vicioso porque você não trabalha em conceito vicioso econômico: a população não tem poupança, não investe, não tem emprego, não tem salário e é pobre, ainda não poupa. Eu estou propondo outro: se a criança é pobre, vira adulto pobre e seus filhos serão pobres. Se a gente rompe o círculo e diz que essa criança vai ser educada e vai ser um adulto educado, seus filhos serão educados. E aí a pessoa tem toda a chance de saída da pobreza ou até de inventar outro conceito de riqueza que seja o caminho. Talvez o conceito de riqueza baseado na renda tenha ficado velho, e esse pessoal vai inventar um outro. Isso tudo tem muito a ver com Josué de Castro, que foi um dos meus mestres. Josué era um sujeito que cada vez que eu estudo, mais genial acho. Sessenta anos atrás, dizer que o desenvolvimento não acaba com pobreza... Foi o único que falou isso naquela época. A esquerda inteira embarcou no projeto desenvolvimentista como caminho da utopia da erradicação da pobreza.

## III Parte

# Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e Caribe

*Expositores:*

*Pedro Daniel Weinberg*

*Nassim Mehedff*

*Caren Addis*

*Ivônio Barros Nunes*



# Modernización de la Formación Profesional en América Latina Y El Caribe”<sup>1</sup>

*Pedro Daniel Weinberg*<sup>2</sup>

## Introducción

**T**razar un panorama actual de la formación profesional en América Latina y el Caribe procurando identificar los principales ejes de transformación e innovación que en este campo tienen lugar, implica necesariamente un abordaje desde diferentes perspectivas.

En sí misma considerada, la formación profesional puede ser analizada desde el punto de vista de sus objetivos, de sus métodos, de las formas organizativas que adopta o de los modelos de gestión y financiamiento que asume.

Pero, y simultáneamente, la formación profesional es también lo que ha dado en denominarse como un “cruce de caminos”. Esto es así porque posee la particularidad de pertenecer tanto al campo de la política social, en función de su potencial aporte a la integración y cohesión social, como al campo de las políticas productivas y laborales, a partir de su funcionalidad a los objetivos de incremento de la productividad, de mejoramiento de la competitividad y de que, si bien no genera por sí misma empleo, igualmente resulta estratégica para cualquier política activa de mercado de trabajo.

---

<sup>1</sup> Síntese do documento elaborado em março de 2001 por Cinterfor/OIT, a pedido de IFP/Skills. Uma versão preliminar deste documento foi apresentada no Seminário “Idéias Sociais e Políticas Na América Latina”, organizado pela FLACSO/Brasil em dezembro de 2000, Brasília; e no Seminário “Innovaciones en la gestión de la formación profesional en América Latina y el Caribe”, Rio de Janeiro, dezembro de 2000.

<sup>2</sup> Pedro Daniel Weinberg, argentino, Director de Cinterfor/OIT desde 1995. Fue Especialista Regional de Educación Técnica y Profesional de la UNESCO; experto de la OIT en temas de Formación Profesional, y Consultor de CEPAL, UNICEF entre otros organismos internacionales.

A diferencia de décadas atrás, cuando la formación profesional se entendía como un campo específico y reservado a los especialistas, actualmente se encuentra en los más diversos foros, en el discurso de los más variados actores y es materia de interés para muchas disciplinas. Se discute acerca de sus vínculos con los sistemas de relaciones laborales, de su función dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología, y de cómo articularla eficazmente con los sistemas de enseñanza regular, en la perspectiva de una educación a lo largo de la vida o permanente.

Es debido a ello que en el presente documento se ha optado por describirla en su actualidad desde tres perspectivas fundamentales:

- las formas institucionales o de organización que la formación profesional adopta a lo largo y ancho de la región;
- el análisis de sus vínculos con las dimensiones laboral, tecnológica y educativa;
- los procesos de descentralización y de creciente participación de múltiples actores, con la consiguiente aparición de innovaciones de diverso tipo en los nuevos ámbitos o espacios donde la formación profesional es diseñada, negociada y ejecutada.

En ese mismo orden, las tres grandes secciones del documento toman, cada una, estas tres posibles perspectivas para describir y entender la actualidad de la formación profesional en América Latina y el Caribe.

Finalmente, y en el capítulo de conclusiones, se procura extraer aquellas lecturas de conjunto que es posible realizar en un campo tan variado como dinámico.

## **I. El nuevo panorama institucional de la formación americana**

Cualquier intento por describir las formas en que la formación se viene estructurando y organizando actualmente en la región de América Latina y el Caribe es, inevitablemente, más complejo y difícil que en el pasado. Hasta hace al menos dos décadas una tipología con sólo tres categorías alcanzaba para presentar, grosso modo, lo que sucedía

en materia de formación en la mayor parte de los países. Dicha tipología era la siguiente:

- países donde la formación era diseñada, planificada y ejecutada centralmente por una entidad de carácter público, formalmente adscrita al Ministerio de Trabajo, gestionada de forma tripartita o multipartita, financiada mediante un impuesto específico sobre la nómina salarial, con cobertura nacional y diversos grados de descentralización administrativa y funcional. Tales los casos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia; del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica; del Servicio de Capacitación Profesional (SECAP) de Ecuador; del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala; del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) de Honduras; y del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) de Nicaragua;

- países donde la formación era impartida por una o varias entidades, que poseían los mismos rasgos que en la categoría anterior, pero cuya gestión recaía en las organizaciones empresariales más importantes del país. Tal el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil; del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) de Perú; del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) de México; y otras;

- países donde la formación aparecía subsumida dentro de la estructura de la educación regular, especialmente la educación media técnica, sin que llegara a ser la corriente principal dentro de la oferta educativa de estas instancias. Tales los casos del Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET) de Argentina y de la Universidad del Trabajo (UTU) de Uruguay.

Sin llegar a ser, como ya se ha dicho, una tipología exhaustiva que pudiese dar cuenta de todos los casos, lo cierto es que lo que no quedaba comprendido por ella, podía justamente catalogarse de excepción. Así por ejemplo el Instituto de Cooperación Educativa (INCE) de Venezuela, que constituyó una variante en la medida que se trata de un ente autónomo, adscrito al Ministerio de Educación y con una estructura de organismos

especializados sectoriales que vinculaban simultáneamente al INCE y a otras instancias públicas y privadas, o bien del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) de Perú, perteneciente a la órbita del Ministerio de Vivienda. En Cuba, el Centro Nacional de Capacitación y Superación Técnica (CENSUT) es otro ejemplo de un organismo sectorial dependiente de otro ministerio: el Ministerio de la Construcción.

Ya en esa época, sin embargo, esta ordenada y relativamente sencilla fisonomía institucional de la formación profesional en la región, comenzaba a mostrar señales de cambio. En Chile, si bien el INACAP había nacido como una institución de derecho público, a raíz de la promulgación en 1975 del Estatuto Social de la Empresa, del Estatuto de Capacitación y Empleo en 1976, y del Decreto con Fuerza de Ley no. 5 de 1981 que modifica el papel de las instituciones de capacitación, inicia un proceso de transformación política, institucional y administrativa. Pasó así a desligarse del financiamiento del Estado y a actuar en condiciones semejantes a las de los demás organismos técnicos de ejecución reconocidos por la autoridad gubernamental. Simultáneamente (1976), surge el Servicio Nacional de Empleo (SENCE) en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como una instancia reguladora, administradora y financiadora del sistema nacional de capacitación. Esto era de por sí una señal de lo que a la postre sería un fenómeno regional, el de la mayor incumbencia de los Ministerios de Trabajo en el campo de la formación profesional.

De forma análoga, surgía poco después, en ámbito del Ministerio de Trabajo de Brasil, la Secretaría de Empleo y Formación Profesional (SEFOR) buscando también desarrollar una nueva forma de acción del Estado, estimulando mediante diversos programas tanto a la oferta – pública y privada – de formación como a su demanda. Rápidamente comenzaron a surgir en las órbitas de los Ministerios de Trabajo unidades y servicios que pasaron a ocuparse específicamente del tema.

Un poco a consecuencia de los propios programas que a partir de los Ministerios de Trabajo comienzan a instrumentarse, tanto aquellos orientados a fomentar el desarrollo de la capacitación en la empresa como los dirigidos a poblaciones específicas, comienza a surgir, a partir de cierto momento en forma casi explosiva, una oferta privada de capacitación que crece estimulada por los incentivos que supone participar de las licitaciones públicas o de los sistemas de capacitación a empresas que descuentan dichos servicios de sus impuestos.

A partir de estos dos fenómenos, comienza a trastocarse profundamente la tipología anotada. Si aquellas instituciones de formación cumplían la función de orientar a nivel nacional la política en materia de formación y desarrollo de recursos humanos y, a la vez, eran las ejecutoras hegemónicas de acciones formativas, ambas áreas de competencia exclusiva comienzan a verse cuestionadas. Por un lado, los Ministerios de Trabajo asumen, en algunos casos desplazando totalmente a la institución y en otros coexistiendo con ella, un papel directriz en materia de formación y capacitación, con lo cual el papel rector resulta, cuando menos, relativizado. Por otro, en la medida que surge una oferta privada de capacitación, el carácter hegemónico de la institución en materia de ejecución de acciones formativas resulta también cuestionado.

Sólo considerando el hecho de la irrupción como actor protagónico de los Ministerios de Trabajo en el campo de la formación, resulta inevitable modificar aquella antigua tipología con, al menos, dos categorías más:

a) la de aquellos países (como Chile) donde la institución pública nacional (INACAP) se transforma en una entidad privada asimilable (al menos formalmente) a cualquier otra del mercado, y donde el Ministerio de Trabajo, a través de un servicio especializado (SENCE) se ocupa de fijar las reglas del juego en materia de oferta de capacitación, desarrolla programas especiales para determinadas poblaciones, y administra un mecanismo de incentivos tributarios que opera como estímulo a la demanda de capacitación.

b) la de aquellos países (como Brasil) donde también el Ministerio de Trabajo, mediante una unidad especializada (SEFOR) asume un papel central en materia de establecimiento de directrices de política de formación y desarrollo de recursos humanos, administra fondos orientados a la formación y capacitación, y dirige programas dirigidos a diferentes poblaciones o bien estimula el desarrollo de proyectos de capacitación por parte de otros actores (como los sindicatos), de forma simultánea a la acción que continúan dando la o las instituciones de formación (como SENAI, SENAC, SENAR, SENAT).

La creciente complejidad del escenario regional en materia de formación no acaba, sin embargo, aquí. En todos los países se ha visto



un renovado interés por parte de los actores productivos y laborales por la gestión de los fondos y recursos aplicados a la formación. Muchas entidades gremiales empresariales, pero también sindicales, han cuestionado en distintos momentos la forma en que se gestionan las instituciones nacionales de formación. En algunos casos, estas críticas han resultado en profundos procesos de transformación institucional que, sin cambiar el carácter fundamental de las instituciones, las han adecuado a los nuevos desafíos y requerimientos que les fueran oportunamente planteados (caso del INA de Costa Rica). En otros, el proceso terminó en el cambio de carácter de muchas instituciones públicas y tripartitas, a la figura de entidades privadas sin fines de lucro y directamente gestionadas por cámaras empresariales nacionales o sectoriales (caso del INFOCAL de Bolivia).

### **Una tipología de arreglos organizativos de la formación en América Latina y el Caribe**

La heterogeneidad y riqueza de las experiencias regionales en materia de formación ameritarían realizar una descripción pormenorizada, caso a caso, de los avances e innovaciones registrados. Sin embargo, la construcción de una tipología de lo que actualmente viene aconteciendo en materia de organización de la formación en América Latina y el Caribe, obliga necesariamente a asumir un grado de abstracción que hace perder de manera inevitable, buena parte de las especificidades que en el análisis caso a caso es dable encontrar. Abstraer implica, además, asumir una serie de criterios que permitan reunir los casos de los diferentes países con base en características comunes que hacen justamente a las formas de organización de la formación a nivel nacional. Dichos criterios, para ser útiles a los fines de una tipología, resultan restrictivos.

En esta tarea, además, la definición de cuál es la unidad de análisis es determinante para las categorías que en definitiva componen la tipología. Existen, en tal sentido, tres alternativas que podrían ser manejadas en tanto unidades de análisis: los países; los arreglos organizativos; y los actores de la formación. Se ha optado en este caso por considerar a los arreglos organizativos de la formación como la unidad de análisis, y no a los países en los cuales estos arreglos se manifiestan o los actores que los componen. Los arreglos organizativos aquí considerados son, además, aquellos que pueden ser catalogados

de “predominantes” en cada país, en función básicamente del grado de cobertura e impacto que ellos alcanzan dentro de la oferta total de formación y capacitación.

Existen sendas justificaciones para no haber tomado como unidad de análisis a los países o a los actores de la formación. La alternativa de tomar como unidad a los países, encierra el problema de que, al margen de lo que se ha dado en denominar como “arreglos predominantes”, existe todo un espacio relativamente heterogéneo en materia de oferta de formación y capacitación que alcanza diversos grados de madurez y desarrollo. En tal sentido, delinear una tipología que dé cuenta y permita comprender lo que sucede en este espacio se torna particularmente difícil y, en caso de lograrse, puede terminar en una tipología con demasiadas categorías, con demasiados pocos casos en cada una, y por lo tanto más parecida a una descripción caso por caso que a una clasificación general.

Por su parte, la alternativa de considerar a los actores como unidad de análisis encierra otro tipo de problemas. Si bien en los casos de aquellos países donde la oferta de formación, tanto en su nivel de definición política y estratégica como en el operativo, se encuentra concentrada en un solo actor, la labor podría ser relativamente sencilla, lo cierto es que no es esa la realidad en un gran número de países de la región. De hecho, una tipología actual y útil -a los fines de ayudar a entender qué es lo que está pasando en materia de formación- ha de dar cuenta no sólo de los actores existentes sino también, y fundamentalmente, qué roles ellos vienen asumiendo y qué tipo de interrelaciones están estableciendo entre sí.

Lo dicho no quita, sin embargo, que es posible desarrollar esfuerzos de clasificación considerando cualquiera de las dos alternativas que han sido aquí descartadas, mediante criterios diferentes a los aquí utilizados.

Al considerar a los arreglos organizativos de la formación como unidad de análisis, se han tomado dos criterios básicos que hacen a la conformación de las categorías:

- primero, la distinción entre dos niveles, que existen en cada uno de los arreglos: (a) el nivel de las decisiones sobre políticas y estrategias de formación, y; (b) el nivel operativo o de ejecución directa de acciones formativas;
- segundo, la especificación de cuáles son los actores que en

definitiva asumen la responsabilidad por las funciones comprendidas en cada uno de los anteriores niveles.

Dos precisiones es necesario realizar respecto de la forma final de la tipología y de la distribución en cada una de ellas de los distintos países.

En primer lugar, en ningún caso está presente aquí una visión valorativa que pretenda indicar qué tipo de arreglo es “mejor” y cuál “peor”. Los contextos sociales, económicos y políticos en que cada uno de ellos surge son demasiado complejos como para adelantar juicios que serían, al menos, temerarios. Los diferentes tipos de arreglos que serán presentados aquí, han presentado según los casos, ventajas y desventajas, errores y aciertos, pero que no es del caso abordar en esta parte.

En segundo lugar, existen una serie de dimensiones que no son aquí consideradas. Sólo por señalar algunas: calidad de las acciones realizadas, carácter público o privado de las instancias que asumen las diferentes responsabilidades, configuración de cada modalidad de gestión particular (tripartita, bipartita, estatal, empresarial, sindical), esquemas de financiamiento, descentralización administrativa y funcional, etc. Hay al menos dos razones de peso que justifican la exclusión de dichas dimensiones: uno, incluirlas significaría – de nuevo – construir una tipología donde sería necesaria una categoría para cada caso, volviéndose, por tanto, inútil a los fines de una clasificación; dos, todas estas dimensiones son abordadas en otras partes de este mismo documento donde su consideración resulta más pertinente, o bien en las aclaraciones puntuales que serán realizadas para justificar la inclusión de ciertos casos en determinadas categorías.

Hechas estas aclaraciones, se presenta a continuación las cuatro categorías resultantes:

**A. Arreglos donde tanto la responsabilidad por la definición de políticas y estrategias, como la que hace a la ejecución directa de acciones formativas, se concentra en una sola instancia, normalmente en instituciones nacionales o sectoriales de formación.**

Este tipo de arreglo aparece representado en la región por instituciones como: el INFOCAL en Bolivia; el SECAP en Ecuador; el INSAFORP en El Salvador; el INTECAP en Guatemala; el INFOP en Honduras; el INATEC en Nicaragua;

el INAFORP en Panamá; el SNPP en Paraguay; el SENATI y el SENCICO en Perú; y el INCE en Venezuela.

Tal como se mencionó, al margen de las características comunes en cuanto al arreglo organizativo de la formación en cada país, existen diferencias en otras dimensiones. Así por ejemplo, las hay en cuanto a los esquemas de gestión, ya que en algunos casos se trata de instituciones tripartitas, y en otros de instituciones gestionadas por organizaciones empresariales. Si bien la mayoría de estos arreglos están representados por instituciones de carácter nacional, y que por lo tanto abarcan a todas las ramas de la producción y los servicios, en algunos casos estamos en presencia de instituciones sectoriales.

Sin embargo, y en cada uno de estos países, las instituciones mencionadas constituyen la oferta de formación de mayor cobertura, la que reúne un mayor número de especialidades, y son, a la vez, los espacios donde se definen las políticas y estrategias en materia de formación profesional a nivel nacional y donde se ejecuta (considerando individualmente cada arreglo) la proporción mayor de la oferta de formación y capacitación.

**B. Arreglos organizativos donde la definición de políticas y estrategias se concentran en una sola instancia, que tiene a su vez un rol preponderante en la ejecución directa de acciones formativas el cual, sin embargo, contiene estrategias de complementación mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores.**

Como ejemplos de arreglos que pueden ser incluidos en esta segunda categoría, están los representados por: el HEART en Jamaica; el INFOTEP en República Dominicana; el SENA en Colombia, y el INA en Costa Rica.

Hasta cierto punto, esta categoría constituye una especificación de la anterior, en la medida que cada una de estas instituciones es el actor principal en materia tanto de definición de políticas y estrategias, como de ejecución de acciones de formación profesional. La especificación viene dada porque en cada uno de estos cuatro casos, cada institución viene buscando una proyección en términos de ubicarse como actores estructurantes de sistemas nacionales de formación y capacitación

que incluyen, también, a la oferta extrainstitucional. Dicha proyección se busca, según el caso, mediante mecanismos diversos, tales como contratación externa de cursos, acreditación de acciones formativas y entidades capacitadoras, acuerdos de cooperación, mecanismos de apoyo al mejoramiento de la calidad de las acciones, entre otros.

**C. Casos de coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes con lógicas diferentes. Uno, normalmente asociado a los Ministerios de Trabajo, donde éstos, mediante instancias especializadas, asumen un rol de definición de políticas y estrategias sin ejecutar, en ningún caso, acciones de formación, tarea ésta última que es asumida por una multiplicidad de oferentes y actores. Otro, asociado a instituciones de formación, nacionales o sectoriales, que pueden responder a las características descritas para los tipos de arreglos (A) o (B).**

Los casos que componen esta categoría los encontramos en al menos tres países: Brasil, México y Uruguay.

- en Brasil, donde, por un lado, el Ministerio de Trabajo a través de la SEFOR diseña políticas y estrategias sin ejecutar ninguna acción (éstas son ejecutadas por oferentes privados, no gubernamentales, sindicatos, etc.), y Sistema "S" (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT) por otro, desarrolla la doble función de establecer políticas y estrategias de formación para sus respectivos sectores y, a la vez, ofrecen servicios de formación directa;

- México, donde este mismo tipo de coexistencia está representada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad por un lado, y CONALEP, CECATI, ICIC, etc.; y

- Uruguay, con la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) por un lado, y el accionar del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), COCAP, y CECAP, por otro.

La característica propia de estos países radica, precisamente, en la coexistencia de ambos tipos de arreglo. Este hecho, sin embargo, no debe inducir a pensar en realidades separadas e incomunicadas. En todos estos casos los vínculos y áreas en común de ambos arreglos están en proceso de elaboración y desarrollo

lo cual, inevitablemente, hace que se susciten profundos y ricos debates sobre el presente y el futuro de la formación profesional en cada país. Algunos de los puntos principales en la agenda de discusión en dichos países son: los vínculos entre la formación profesional y la educación media técnica y tecnológica, el desarrollo de sistemas nacionales de normalización y certificación de competencia laboral, o los esquemas gestión y financiamiento de la formación.

Por otro lado, en casi todos los casos se verifica el hecho de que no se está en presencia de "compartimentos estancos", sin comunicación entre sí. Por el contrario, cuando se analizan los procesos licitatorios de cursos, y la composición de los ejecutores de los programas de capacitación impulsados desde los Ministerios de Trabajo, se verifica una participación importante de las instituciones de formación que conforman el segundo arreglo predominante.

**D. Arreglos en los cuales el nivel de definición de políticas y estrategias en materia de formación, es asumido de forma completa por el Ministerio de Trabajo a través de instancias especializadas, las cuales, no obstante, no ejecutan ninguna acción directa de formación, sino que dicha tarea es asumida por múltiples oferentes y actores.**

Los casos que pueden ser incluidos en esta cuarta categoría, así como las instancias que desempeñan los roles descritos son: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en Argentina, a través de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional y la Oficina Nacional de Políticas de Empleo; y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través del SENCE en Chile.

Tanto en Argentina como en Chile, existen sendas instancias especializadas a nivel de los Ministerios de Trabajo que tienen, entre otros cometidos, el de fijar las "reglas de juego" en materia de oferta y demanda de capacitación. Si bien los mecanismos de financiamiento difieren, en ambos casos se procura una estrecha vinculación de las acciones formativas ofrecidas por el mercado con las políticas activas de empleo. Por un lado, estimulando a la demanda de capacitación por parte de las empresas, ya sea que ésta se concrete a partir de recursos internos o mediante

contratación de servicios con organismos ejecutores. Por otro, se establecen, financian y gestionan programas de formación, capacitación y empleo dirigidos a grupos específicos, tales como trabajadores desempleados, jóvenes, microempresarios, trabajadores rurales, minorías étnicas, entre otros.

La primera conclusión que se puede extraer de la situación actual en materia de las formas de organización de las políticas y sistemas de formación en la región, es que éstas tienen un grado de heterogeneidad mucho mayor que en el pasado.

La heterogeneidad existente se debe en buena medida a la pluralidad de agentes actuantes en el campo formativo en todos los países. En el momento en que las instituciones nacionales de formación profesional dejan de ser los actores hegemónicos de la oferta formativa, y aparecen en escena los Ministerios de Trabajo, las organizaciones empresariales y sindicales, así como la oferta privada de formación y capacitación, inevitablemente los mapas de las alianzas y articulaciones se tornan diferentes entre sí.

Esta diversidad también encierra una distinta opinión acerca de cuáles son las formas más eficientes de hacer política social y de atender a los requerimientos que en materia de formación demanda tanto el sector productivo como la sociedad toda. Por otro lado refleja una discusión acerca de cuáles deben ser las áreas y las formas de actuación del Estado, qué puede y/o debe ser librado al mercado y, aunque más recientemente, qué se puede dejar en manos de la sociedad civil con sus diversas formas de organización.

El modelo basado en la concepción del rol subsidiario del Estado surge en un contexto de fuerte crítica a los modelos que entregaban a una entidad de carácter nacional, pública o paraestatal, la responsabilidad por el diseño, planificación y ejecución de las políticas de formación. Se criticaron aspectos tales como los problemas de autoreferencialidad, que no prestaba atención a la demanda del mercado laboral; la falta de una cultura de la evaluación de los resultados formativos y la falta de flexibilidad de estructuras de carácter nacional, centralizadas, para atender requerimientos que necesitan respuestas a medida. Si bien estas son todas críticas que hacen a los sistemas de formación profesional, éstas se enmarcan dentro de una discusión más general a cerca de cuál debe ser el rol del Estado.

Habiendo pasado el período de mayores y más duras críticas, fundamentalmente aquellas de orden ideológico, hacia el antiguo modelo

de las instituciones de formación profesional, actualmente es posible comprobar varias cosas: primero, ponderar las características de aquel modelo, en función del momento histórico en que surgió y se desarrolló; segundo, entender que las instituciones de formación profesional nacionales ya no son las mismas del pasado, y que todas se encuentran en procesos de profunda transformación; se ha avanzado ya lo suficiente como para poder realizar un balance también de las virtudes y defectos de los modelos que se propusieron como sustitutivos.

En primer lugar, es equivocado equiparar la continuidad del modelo organizativo basado en la institución nacional de formación profesional, con la persistencia de un enfoque basado en la oferta. Todas las instituciones nacionales han variado sustancialmente sus concepciones sobre los criterios orientadores de su acción, desarrollando mecanismos más o menos sofisticados de acercamiento a las demandas del mercado y la sociedad.

Las políticas impulsadas desde los Ministerios de Trabajo, han contribuido al incremento de la oferta privada de capacitación, diversificando los oferentes que operan en un mercado emergente, desarrollado en buena medida, a partir de las nuevas formas de acción estatal. Este hecho ha permitido el surgimiento de mecanismos más inmediatos y concretos de articulación entre oferta y demanda: cursos cortos e intensivos para espacios reales detectados en el mercado. También han impulsado la instalación de la cultura de la evaluación de los resultados a la cual se hacía mención antes.

Los rasgos expuestos arriba pueden ser considerados como características positivas de los nuevos modelos de sistemas de formación. Hay, sin embargo, otros planos en los cuales éstos no pueden suplantar al de la institución nacional de formación profesional. Uno de ellos es la necesidad que tiene cualquier sistema de poseer mecanismos adecuados para el desarrollo y actualización curricular, así como para el desarrollo técnico-pedagógico. La capacidad de acumulación de conocimientos y experiencia sólo se puede lograr íntegramente en contextos institucionales duraderos y orientados por horizontes estratégicos de mediano y largo plazo, y no en el marco de una oferta fragmentada, institucionalmente débil, y cuya visión de la realidad no vaya más allá de las demandas inmediatas de las empresas.

Un segundo punto a destacar es que, aunque se debe tener en cuenta el mercado y a su demanda en materia de formación, no puede ser éste la



única guía de los sistemas y políticas de formación profesional. La razón es que en el mercado se razona con una visión de corto plazo, y puede, si se lo sigue a ultranza, hacer tomar decisiones aparentemente oportunas en lo inmediato, pero inconvenientes en el largo plazo. El necesario ajuste a nivel micro entre oferta y demanda de capacitación, no debe considerarse como sustitutivo de políticas serias y de largo plazo.

En todos los diferentes tipos de arreglos organizativos adoptados por los países de la región, la pluralización y diversificación de la oferta de formación y capacitación es un dato de la realidad, y lograr que la diversidad no se transforme en fragmentación es hoy un desafío importante.

En materia de políticas de Estado relativas a formación y desarrollo de recursos humanos, hay ciertos lineamientos estratégicos en torno a los cuales se está intentando lograr un consenso entre los países de la región:

- En primer lugar, las condiciones de equidad que ofrecen los sistemas en orden al acceso a las oportunidades de formación y capacitación, en el sentido que las mismas son una clave fundamental para asegurar a su vez condiciones socialmente justas en materia de empleo y de integración plena a la vida social y política de los ciudadanos.

La expansión y diversificación de la oferta formativa contribuye en gran medida a mejorar los márgenes de cobertura en comparación con modelos de política centrados en instituciones hegemónicas. Sin embargo, la sola multiplicación de oferentes no implica de por sí mayores niveles de equidad. La intervención pública por lo tanto continúa siendo insustituible para corregir los sesgos del mercado, tanto en lo que tiene que ver con los diferentes grupos de población como en lo que atañe a los distintos sectores económicos.

- Segundo, la articulación entre las políticas de formación y las políticas de desarrollo económico y productivo que apuntan, entre otros objetivos, a los de la elevación de los niveles de productividad y de competitividad empresariales y nacionales.

Esto refiere a la búsqueda de una necesaria convergencia entre las apuestas que los países realizan con vistas a una inserción exitosa dentro de las nuevas condicionantes de la economía globalizada y las políticas de formación que cada vez más constituyen un pilar fundamental

de lo anterior. Sobre todo importan las relaciones y sinergias que se puedan establecer y desarrollar entre las áreas de la formación y aquellas de la innovación y el desarrollo tecnológico.

- En tercer término, el aseguramiento de la sustentabilidad política y económica en el tiempo de los esfuerzos que se realizan en el propio campo de la formación. La aparición de nuevos modelos organizativos para la formación en diversos países significó en muchos casos el fin tanto de los arreglos políticos como de los esquemas de financiamiento que los habían sustentado durante décadas. Hay países donde el modelo de institución nacional subsiste, pero en los cuales se han cuestionado duramente los esquemas de gestión y financiamiento de éstas. De todos modos, ya sea mediante instituciones, Ministerios de Trabajo o con modelos mixtos, parecen estarse dibujando nuevos sistemas de relacionamiento a partir de la constatación de que la formación es menos un campo especializado y más un espacio de diálogo social, concertación y negociación progresivamente ampliado a empresarios, trabajadores, y otros ámbitos institucionales vinculados a la educación, al desarrollo tecnológico, a las políticas económicas y a los sistemas de relaciones laborales.

- Finalmente, se comprueba una multiplicación de las alternativas de esquemas de financiamiento ensayados por los países de la región. Por un lado, subsisten el sistema de financiación pública para la formación en la empresa con recursos obtenidos mediante impuestos o contribuciones parafiscales de destinación específica, y el modelo de financiación pública para la formación en las empresas con recursos generales del Estado. Pero surgen también nuevos esquemas de financiamiento, y en este sentido se podrían mencionar: el sistema de incentivos tributarios, por el cual la empresa recupera sus gastos después de presentar su declaración de impuestos – este es el caso de Chile –, y aparecen también una serie de combinaciones, sobre todo en los casos de las IFP (Instituciones de Formación Profesional) que exploran distintos mecanismos de apertura y flexibilización.

## **El financiamiento de la formación profesional**

Durante la década de los noventa, y especialmente en los últimos años, el financiamiento de la Formación Profesional se ha convertido en un asunto de gran relevancia en la agenda de políticas públicas de la región latinoamericana.

Hasta la década de los ochenta este no era un tema prioritario, por varias razones:

1. se habían consolidado dos grandes sistemas públicos de formación profesional y/o educación técnico-vocacional: a) el de las Instituciones de Formación Profesional (IFP), con su régimen tripartito y su mecanismo de financiamiento por la vía de la contribución parafiscal, y b) el de las áreas de Educación Técnico-Vocacional (ETV) integradas en los sistemas educativos formales, con sus respectivas variaciones entre países y evoluciones en el tiempo. Estos dos sistemas coexistían en la mayoría de los países, con predominancia de uno u otro según el caso. Ambos sistemas eran (y aun son) financiados con recursos públicos, sea mediante aportes de los presupuestos nacionales, provinciales o municipales en el caso de la ETV, o mediante las contribuciones parafiscales de las IFP que, independientemente de su fuente y de la mayor o menor ingerencia de los sectores privados (empresarios y trabajadores) en su administración, son entidades oficiales, que actúan en la esfera pública y fueron creadas por el Estado mediante actos gubernamentales y/o legislativos (un caso atípico, más por razones históricas y de tradición jurídico-cultural nacional, pero que no invalida el planteamiento general, sería el del SENAI, el SENAC y el SENAT del Brasil);

2. si bien existía, como siempre ha sido el caso, el esfuerzo directo que realizan las empresas en la formación de sus trabajadores, la relativa estabilidad de las bases tecnológicas y de las estructuras organizacionales de los aparatos productivos de la época hacían que esta fuera una actividad de carácter más bien secundario, con predominancia de las prácticas informales y sin involucrar – en general – inversiones significativas;

3. también existían desde entonces ofertas privadas de servicios de educación técnica y capacitación laboral, pero su

magnitud e incidencia eran muy menores, y por lo tanto también era relativamente insignificante en términos agregados tanto la inversión realizada para crear esa oferta como la de clientes que pagaban por sus servicios;

4. las anteriores ofertas eran, en lo fundamental, suficientes y adecuadas para las demandas de calificación de la fuerza laboral de economías cuyas dinámicas de cambio tecnológico no eran muy intensas, bien protegidas por barreras arancelarias de la presión competitiva del comercio internacional. También eran suficientes para atender la demanda poblacional por servicios de formación y capacitación laboral, dado que si bien la expansión demográfica estaba en pleno vigor, la presión por servicios educativos se concentraba sobre la educación básica general y, por otra parte, las ofertas de las IFP y de los sistemas formales de educación técnico-vocacional eran crecientes.

Pero, como es bien sabido, en los últimos dos lustros la situación ha cambiado fundamentalmente: no es necesario detenernos en este documento sobre los factores que determinan tal cambio: la internacionalización del comercio, la aceleración del cambio tecnológico y organizacional, la flexibilización de los mercados laborales, la emergencia de la formación permanente como paradigma en las trayectorias laborales de los trabajadores y en los procesos de desarrollo productivo, etc.

Estos factores han colocado a la formación de recursos humanos, y específicamente a la Formación Profesional en uno de los primeros lugares de la agenda de políticas de desarrollo, lo que a su vez ha puesto en cuestión la capacidad, la pertinencia y la relevancia de los aparatos públicos tradicionales de formación para el trabajo, ha propiciado la emergencia de otras modalidades de oferta, algunas ya existentes en pequeña escala, otras novedosas y surgidas al compás del cambio económico, técnico y social. Todo ello, naturalmente, conduce al replanteo del tema del financiamiento de la formación para el trabajo.

Parejo al cuestionamiento de la capacidad de los tradicionales sistemas públicos centralizados, para responder con eficiencia, pertinencia y oportunidad a las necesidades del aparato productivo y de las demandas poblacionales, corre el reconocimiento de la emergencia de un mercado de competencias laborales en el que concurre una variedad de oferentes

– algunos públicos, pero la mayoría privados, que generan una oferta desconcentrada y descentralizada: las instituciones de capacitación no formal privadas, los cada vez más importantes aparatos de formación en la empresa o en instituciones de origen empresarial, los Centros de Desarrollo Tecnológico que integran innovación y transferencia de tecnología por la vía de la capacitación, las ONGs, etc.

Esto quiere decir que mientras se continúa haciendo grandes inversiones de recursos públicos en los aparatos tradicionales, la inversión privada crece en volumen y en diversidad (aunque es de lamentar que no haya estudios confiables que la cuantifiquen por lo menos aproximadamente). En cualquier caso, no parece que falte, sino que por el contrario crece el esfuerzo económico hecho por el Estado, por las empresas y por los trabajadores en la formación profesional, sea ella inicial o continuada. Así:

- invierte el Estado en el financiamiento de sus aparatos de ETV (Enseñanza Técnico Vocacional) y – en el caso de las IFP – en la aplicación de los recursos provenientes de la contribución parafiscal;
- invierten las Empresas en la formación interna o mediante contratación externa o mecanismos de *outsourcing*;
- invierten los oferentes privados de servicios de formación;
- invierten las personas que compran servicios en el mercado privado.

De este razonamiento se desprendería la conclusión de que el problema fundamental al abordar el tema de financiamiento de la formación profesional no es tanto de volumen, ni de fuentes de recursos, sino de la racionalización de esa inversión agregada, y ello pasa por la racionalización de la oferta, incluyendo por supuesto la reforma de los aparatos tradicionales de la misma.

Pero esta reforma no es un asunto interno de los sistemas tradicionales: es un asunto de articulaciones y sinergias con los nuevos oferentes, y que debe extender su ámbito al de sus articulaciones con sistemas antes relativamente independientes como el de la Educación Básica y el de la educación tecnológica post-secundaria. En otras palabras, estamos diciendo que el problema del financiamiento es

subsidiario al problema de la creación de Sistemas Nacionales de Formación para el Trabajo, y que ello a la vez exige un replanteamiento de los actores de la misma.

Puede haber muchos acercamientos a este problema, y cada uno de ellos se expresará de manera diferenciada en cada contexto nacional.

En América Latina están emergiendo varios acercamientos, que planteamos a continuación de manera puramente exploratoria, los que pueden llegar a constituir modelos diferenciados para el abordaje de la cuestión del financiamiento en el contexto más sistémico de la oferta nacional de formación para el trabajo:

A. subsiste el sistema de financiación pública para la formación en las empresas con recursos obtenidos mediante impuestos o contribuciones parafiscales de destinación específica. No siempre esta destinación es directa y exclusivamente para la formación profesional, sino que en algunos casos se dirigen a temas como la readaptación laboral de trabajadores despedidos del empleo por procesos de reestructuración industrial o modernización estatal, que incluyen acciones de recalificación profesional, y que se entregan para su administración a nuevos actores tales como los Ministerios de Trabajo;

B. subsiste también el modelo de la financiación pública para la formación en las empresas con recursos generales del Estado, a través de los sistemas formales de ETV. En este caso, el fenómeno emergente es el del papel creciente que asumen las provincias y municipios en la financiación de este servicio, sea con recursos propios, sea por aplicación de trasferencias del presupuesto nacional por efecto de políticas de descentralización;

C. surge el sistema de incentivos tributarios, por el cual la empresa recupera sus gastos después de presentar su declaración de impuestos. Es el caso de Chile, donde las empresas gastan en capacitación y pueden recuperar sus gastos cuando hacen su declaración de impuesto a la renta, con un tope equivalente al 1% de la masa salarial;

D. aparecen también una serie de combinaciones, sobre todo en los casos de las IFP que exploran mecanismos de apertura y

flexibilización. Por ejemplo, las empresas brasileñas pueden tener acuerdos de exención con el SENAI, es decir, en lugar de pagarle a la institución pueden utilizar directamente parte de su contribución, pero esto debe ser autorizado por el SENAI, y sólo puede ser usado para contratar cursos con esta institución. En Colombia, las empresas pueden recibir como reembolso del SENA hasta un 50% de los aportes que han realizado como contribución parafiscal, siempre que presenten planes de formación internos en los que invierten por lo menos una cantidad equivalente al reembolso solicitado.

En general, de diversas maneras, empieza a aparecer lo que se perfila como una de las estrategias de financiamiento más promisorias, en cuanto se adapta a las nuevas circunstancias y requerimientos socioeconómicos e institucionales en la región, de las que destacaremos tres fenómenos centrales:

a) la constitución de alianzas o asociaciones del Estado con organismos privados, ejecutores o intermedios de apoyo a la formación. Así, las empresas que usan la exención tributaria, en el caso chileno, o las IFP, o las autoridades administradoras de la ETV, u otros agentes estatales responsables de programas de formación dirigidos a poblaciones especiales como los Ministerios de Trabajo, las redes de Solidaridad Social, etc., tienen la libertad de contratar los servicios de capacitación en toda la amplia gama emergente de organismos proveedores de capacitación a los que antes nos hemos referido. Esto rompe con la fusión anteriormente prevaleciente entre financiación y ejecución de servicios de formación, y conduce a la separación y autonomía de los organismos que regulan, los que financian y los que proveen los servicios de capacitación. En resumen, lleva a un replanteamiento profundo de los tradicionales esquemas de roles entre lo público y lo privado en la formación para el trabajo;

b) la diversificación de agentes estatales vinculados con la formación para el trabajo: ya no son sólo los Ministerios de Educación y las IFP, sino nuevos agentes como los Ministerios de Trabajo, las Secretarías de Bienestar Social, los Fondos de Solidaridad o Compensación Social, etc., quienes se convierten en fuentes públicas de financiamiento, facilitado esto por la

tendencia a la contratación de agentes públicos y privados, con lo que no es necesario realizar las grandes inversiones necesarias tradicionalmente para la instalación de servicios de formación, sino que se aprovechan la iniciativa y los recursos privados, sean ellos con o sin ánimo de lucro;

c) el incremento del protagonismo de las empresas como inversionistas y/o ejecutores directos en la formación de sus trabajadores

Todo lo anterior conduce a la creación de verdaderos mercados de competencias laborales, a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados. Esta tendencia es muy favorable para estimular la pertinencia, la flexibilidad y la eficiencia de la formación, pero también tiene el riesgo de que los mismos mecanismos de mercado así como el mayor protagonismo de las empresas conduzca a una oferta de formación concentrada en quienes pueden pagar y en las necesidades inmediatas de las mismas empresas, o en ofertas de baja calidad, faltando suficiente valor agregado o el conocimiento acumulado de formación desarrollado por las instituciones.

Por ello, y por la necesidad de introducir racionalidad a estos mercados, orientándolos en consonancia con las necesidades estratégicas de formación integral de la fuerza de trabajo, es indispensable que el Estado asuma un papel muy activo, aunque completamente diferente al tradicional: ya no necesariamente debe ser el financiador y proveedor de la formación, sino que debe cumplir tres papeles básicos:

a) el financiamiento de todo el esfuerzo formativo que conduce a la provisión de la formación profesionalizante básica y transversal que difícilmente será asumida por agentes privados en el juego del mercado;

b) la organización, la regulación, la asistencia técnica y el control de calidad del conjunto de la oferta formativa;

c) la creación y fomento de verdaderos sistemas integrales de formación para el trabajo, que integren sinérgicamente a la gran variedad de oferentes y de fuentes de financiamiento de la formación a los que nos hemos referido.



Todo lo anterior supone cambios profundos en la institucionalidad de la formación, concretamente en las IFP. Pero también todo ello destaca la importancia de que esos cambios sean orientados y conducidos por una institucionalidad pública que – aunque renovada – asegure el cumplimiento de metas estratégicas de desarrollo nacional y la atención a las necesidades de las poblaciones vulnerables, en aplicación de principios de solidaridad y equidad social.

## **II. La formación: un hecho laboral, tecnológico y educativo**

La relevancia de la formación, al interior de los sistemas de relaciones laborales en América Latina y el Caribe, es hoy un hecho indiscutible. Basta para ello considerar los antecedentes de pactos o acuerdos nacionales o sectoriales tripartitos sobre empleo, productividad, relaciones laborales que introducen propuestas sobre formación; el creciente número de convenios colectivos que explícitamente incorporan a la formación y a la capacitación dentro de las cláusulas acordadas; el desarrollo de la legislación laboral que hace referencia tanto al derecho a la formación como a su operativización, o bien la aparición de diversas instancias de diálogo y concertación - bipartitas y tripartitas- en este campo. Los vínculos de la formación con temas como productividad, competitividad, salarios, salud ocupacional, condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad social, empleo y equidad social, hacen que ella sea cada vez más un elemento clave dentro de los actuales sistemas laborales en la región.

Otro tanto es posible afirmar de la importancia de la formación como un componente central y estratégico dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología. Muchas de las instituciones de formación profesional, así como otras instancias surgidas más recientemente y que actúan en este campo, no se limitan a desarrollar una oferta formativa pura. A lo largo y ancho de la región ya es frecuente encontrar diversas experiencias de centros o servicios tecnológicos que estas mismas entidades montan para ofrecer una gama de servicios más amplia e integral, tanto a las empresas como a la comunidad en general: laboratorios de ensayos de materiales, servicios de certificación de productos y procesos, eventos de divulgación tecnológica, publicaciones especializadas, bancos de datos de recursos tecnológicos y de consultores en diversas áreas, servicios de

asistencia técnica y consultoría, entre otros. De otra parte, algunos institutos tecnológicos han pasado de centrarse en la problemática de la investigación -desarrollo y adaptación de tecnología "dura", como materiales, herramientas y equipos; y "blanda" como la información y los programas informáticos- a considerar también todo lo relativo a la gestión, desarrollo y formación de recursos humanos. Dicha confluencia no es en absoluto resultado de la casualidad. Resulta ya parte del sentido común en la esfera productiva que el "capital humano" es un componente central y definitorio dentro de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas y sectores económicos. La formación aparece entonces, en este escenario, como una herramienta fundamental tanto para desarrollar esta nueva tecnología como para aprovechar y utilizar eficazmente cualquiera otra.

Cuando se observa el accionar actual de diversas entidades de formación de la región se comprueba, entre otros aspectos, que se ha venido desarrollando una amplia y flexible oferta de formación que dice relación con **la renovada importancia que se asigna a la dimensión educativa de este campo de actividad**. Es dable encontrar, dentro de la oferta curricular de estas instituciones, desde cursos de formación inicial, pasando por cursos medios y superiores, y llegando a ofertas de actualización que pueden interesar incluso a profesionales universitarios. Y, como si esto fuera poco, surgen innumerables ejemplos de cooperación con otros organismos públicos, como los Ministerios de Educación en los campos de la enseñanza media técnica, tecnológica no universitaria, y la educación de adultos, con empresas y entidades colaboradoras, con sindicatos, con organizaciones no gubernamentales, y tantas otras variantes imposibles de ser consignadas de forma exhaustiva en este documento. Vale decir, entonces, que la formación ha venido reforzando un componente educativo que siempre tuvo, tanto a través de la propia oferta de las instituciones especializadas como mediante la búsqueda de una mayor articulación y cooperación con otras entidades, organismos y modalidades de enseñanza que trabajan en esta esfera.

Por lo tanto, relaciones laborales, tecnología y educación son dimensiones fundamentales de la realidad actual de la formación y, además, espacios donde ésta juega un rol decisivo. Para analizar más en profundidad dichas dimensiones y campos de actuación de la formación, se abordarán seguidamente cada uno de ellos: formación y relaciones laborales; formación y procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica; formación y educación a lo largo de toda la vida.

## **Formación y relaciones laborales**

La formación es hoy un componente central y estratégico de los sistemas de relaciones laborales. Así lo confirma el interés y el creciente involucramiento de empresas y trabajadores, de las organizaciones representativas de unas y de otros, de los Ministerios de Trabajo a través de sus unidades especializadas en el tema, sus programas de formación y capacitación y las nuevas políticas activas de empleo, la más reciente legislación laboral y el incremento de convenios colectivos que contienen acuerdos referidos a formación.

De hecho, la formación siempre ha estado estrechamente vinculada con las relaciones de trabajo. Aun en la etapa preindustrial, cuando la producción tenía características artesanales, existían ya las figuras del maestro de taller y del aprendiz, donde el primero iba permitiendo y estimulando una progresiva acumulación de saberes y habilidades por parte del segundo que, a la larga, se transformaba en portador y continuador de la tradición del oficio. Es decir que ya en ese momento, el proceso de aprendizaje estaba absolutamente integrado dentro de aquellas primarias relaciones laborales y formaba parte de las "reglas del juego" de la producción y el trabajo de la época.

El desarrollo y auge de la era industrial, en cambio, marchó conjuntamente con las tendencias a la especialización y mayores niveles de la división del trabajo en la sociedad. Si bien el aprendizaje nunca dejó de acontecer como algo importante en los centros de trabajo, en cierto momento la responsabilidad por la formación de quienes habrían de desempeñarse en determinados puestos comenzó a ser deslocalizada hacia esos otros espacios, tanto físicos como institucionales, que pasaron a ser los centros de formación.

Esta última tendencia se produjo, en América Latina y el Caribe, paralelamente a los primeros esfuerzos industrializadores, mediante el surgimiento de instancias especializadas que pasaron a encargarse de la función formativa. El aprendiz es, típicamente en dicha etapa, una persona, generalmente un joven que concurre a cursos de formación en una institución durante cierto período de su vida y que se convierte en trabajador al ser finalmente contratado y ubicado en un puesto de trabajo donde pasa a aplicar los conocimientos, habilidades y destrezas previamente adquiridos. Cabe aclarar, sin embargo, que esto se trató de una situación predominante pero no absoluta. De hecho, ya a mediados de la década de los años setenta, algunas de las instituciones de formación

profesional como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de Costa Rica, y Cinterfor/OIT mismo, comenzaron a preocuparse por delinear y aplicar estrategias que permitiesen certificar a aquellos trabajadores que, a través de su propio desempeño laboral, hubiesen alcanzado niveles de calificación que merecieran un reconocimiento formal.

Haciendo referencia, entonces, a la etapa de industrialización que tuvo lugar al influjo del modelo desarrollista, podría decirse que, de modo general, la formación desempeñó un papel en cierta medida disimulado dentro de los sistemas de relaciones laborales de la época. Siendo en cualquier lugar y circunstancia la calificación un componente importante de la producción, lo cierto es que durante dicha etapa cuando se hacía referencia a las "relaciones laborales", se hablaba básicamente de los hechos y procesos de negociación y/o conflicto en torno a temas tales como el salario, la estabilidad y las formas de promoción en el empleo, la extensión de determinados beneficios sociales, etc.

En dicho contexto, la formación fue una actividad que rara vez era objeto de negociación; por lo tanto conocía escasas menciones dentro de los convenios colectivos de trabajo, y en la legislación laboral tenía sólo algunas referencias básicamente declarativas o bien que especificaban el ámbito institucional en el marco del cual debía resolverse su ejecución (normalmente una entidad de carácter público y nacional). En varios países las organizaciones de trabajadores y de empleadores mantuvieron un interés importante, pero al fin y al cabo limitado al participar mediante delegados en las instancias directivas de las instituciones de formación profesional.

Se trató, en definitiva, de sistemas de relaciones laborales insertos en un contexto donde:

a) el Estado jugaba un rol central en varios órdenes, entre ellos en el de la negociación colectiva, en el de la producción y prestación directa de servicios, y en la protección mediante barreras arancelarias de la producción nacional;

b) las empresas se desarrollaron justamente en un contexto fuertemente proteccionista, orientadas al mercado de consumo interno, y no tenían por tanto grandes presiones ni desde los consumidores, ni desde la competencia;

c) los trabajadores y sus organizaciones luchaban por una

extensión y profundización de sus derechos, asumiendo un supuesto básico que también asumía el Estado y los empresarios: la producción y el empleo habrían de crecer sostenidamente, más allá de eventuales crisis cíclicas. Los sindicatos eran, además, organizaciones en proceso de fortalecimiento, en la medida en que también se creía que, tanto la producción industrial, como los contratos basados en salarios, crecerían indefinidamente y por tanto también su base de representación y su poder;

d) como consecuencia de la misma estrategia de desarrollo “hacia adentro”, el imperativo de la innovación y desarrollo tecnológico se vio morigerado, los ciclos de vida de los productos eran más bien largos, y las exigencias de calificación y sobre todo de recalificación de la mano de obra, no resultaban tan altas en términos de actualización con nuevas técnicas, herramientas, materiales o formas de organización del trabajo. El desafío era en todo caso cuantitativo: proveer en número suficiente personal calificado y semicalificado para las industrias.

En los últimos veinte años esta realidad ha cambiado de modo radical en prácticamente todos sus aspectos provocando, entre otras consecuencias, una revalorización de la formación dentro de los sistemas laborales y un interés creciente de los distintos actores en ella. ¿Por qué?

Primero, porque han cambiado las estrategias de inserción internacional de las economías de la región. Ya sea a través de políticas de apertura comercial unilateral, o en el contexto de procesos de integración regional, de forma más o menos drástica la producción nacional comienza a verse expuesta a otro tipo de reglas que exigen medidas urgentes para mejorar su competitividad. Esto ha generado una intensificación del ritmo del cambio tecnológico aplicado a la producción, una disminución de los ciclos de vida de los productos y, por tanto, también de la calificación, generando presiones constantes por su actualización.

Segundo, la importancia relativa del «factor conocimiento» dentro de las nuevas formas de organización de la producción y el trabajo se ha incrementado notablemente. El control de la información y el conocimiento pasa entonces a ser estratégico, tanto como antaño fue el control de la tierra o de los medios de producción. La capacidad de

generar conocimiento y gerenciarlo bajo el concepto de las organizaciones que aprenden, está considerado como una fortaleza clave para la competitividad y ha desembocado en una revalorización del talento humano. De ahí que el interés de los diferentes actores en acceder a la toma de decisiones en materia de diseño, ejecución o financiamiento de la formación se torne también algo vital.

Tercero, el supuesto del crecimiento sostenido e indefinido de la producción y el empleo – o más bien de la relación directa entre ambos – se ha revelado a la postre como sin validez. Si bien la producción puede seguir creciendo, como de hecho lo hace, la generación de empleo no sucede correlativamente y, en muchos casos, se asiste al nuevo y preocupante fenómeno del crecimiento económico y productivo con aumento del desempleo. El crecimiento del empleo en aquellos sectores con mayor dinamismo económico no alcanza a compensar, en muchos casos, el despido originado por la nueva relación capital-trabajo, afectada por la introducción de innovaciones tecnológicas, y por los cierres que se producen en sectores incapaces de contrarrestar la competencia de bienes del exterior. En el antiguo contexto, alcanzaba con aplicar durante los períodos de crisis políticas de tipo compensatorio, como el seguro de desempleo o los programas de empleo de emergencia. Actualmente ha surgido una nueva generación de políticas activas de mercado de trabajo que, invariablemente consideran a la formación y a la capacitación como su elemento más central y estratégico.

En este nuevo contexto, el posicionamiento de los actores productivos y laborales cambia, la negociación se vuelve más compleja y comienza a ser cada vez más difícil abordar temas como el salario o la estabilidad laboral de manera independiente. Se presta ahora mucho más atención a las relaciones entre empleo, salario, productividad, producción, competitividad, calidad, etc. Es dentro de este nuevo estado de cosas que la formación aparece revalorizada y comienza a percibirse como un tema estratégico. Ella es incorporada a un creciente número de convenios colectivos y también se incluye dentro de la legislación laboral. Surgen y se multiplican experiencias de diálogo social y concertación en el campo de la formación, que demuestran tener una capacidad de desarrollo y de sostenibilidad muy grande, aun en contextos de alta conflictividad.

Como un fenómeno que se inscribe dentro de un proceso más general de reestructura y replanteamiento del rol del Estado en la vida

social y económica, pero también de la mencionada revalorización de la formación en el campo de las relaciones laborales, resulta un hecho cada vez más generalizado el protagonismo asumido por los Ministerios de Trabajo en el escenario de la formación profesional de América Latina y el Caribe, fundamentalmente en lo que se refiere a la definición de los lineamientos de políticas.

Del viejo rol de mediación en la relación capital-trabajo, centrado en los aspectos de remuneraciones, estabilidad y condiciones de trabajo, estos Ministerios amplían su competencia abordando, en este sentido, la dimensión de la formación desde la perspectiva de políticas activas de empleo. Esto se expresa tanto en materia de la normativa, como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios que atienden específicamente a la formación profesional y su relación con los demás aspectos laborales.

El origen de esa cada vez mayor incumbencia encuentra su génesis, precisamente, cuando las carteras laborales entienden que la formación profesional constituye un elemento protagónico en la **formulación y puesta en marcha de políticas activas de empleo**.

A mediados de los años setenta en Chile, aproximadamente diez años después en México, y sobre todo desde inicios de la presente década en otros países: Argentina, Brasil y Uruguay, por citar algunos, los Ministerios de Trabajo desarrollan ambiciosos proyectos que les dan un mayor involucramiento en el campo de la generación de políticas públicas de empleo. Estos programas, financiados con recursos propios en casi todos los casos, reforzados en otros por créditos de la banca internacional, no sólo reconocen la relevancia de la formación profesional en el logro de los resultados, sino que también dan inicio a una reformulación de su tradicional institucionalidad: los sistemas de formación que se comienzan a generar procuran definirse a partir de una mayor atención a la **demanda de formación** del aparato productivo. Este enfoque se concibe con vistas a superar, de alguna manera, la rigidez verificada en algunas instituciones nacionales que se habían apegado a una estructura organizativa y programática demasiado ajustada a la oferta capacitadora disponible.

Por ello, puede decirse que la formación ocupa un espacio central dentro de las políticas activas de empleo que comienzan a impulsarse desde los ministerios laborales. Dentro de esta orientación, la concepción desarrollada pasa por un papel centrado en el diseño de

políticas y estrategias, generación de mecanismos de financiamiento y supervisión, monitoreo y evaluación de las acciones de capacitación, delegando la función de ejecución de dichas acciones a otros agentes, tanto públicos como privados.

Como ya se expresó, la trascendencia otorgada a estas políticas se evidencia en los importantes volúmenes de recursos financieros asignados a la concreción de los diversos programas y proyectos. Estos recursos provienen de distintas fuentes: fondos públicos para capacitación establecidos por ley; recursos extraordinarios provenientes del erario público; fondos de desempleo; así como por la capacidad que tienen los Ministerios de Trabajo de asumir el endeudamiento público en el campo de la formación profesional (proyectos junto al BID y al Banco Mundial, entre otros). Adquieren también trascendencia instancias tripartitas que, coordinadas por los Ministerios, incorporan a empleadores y trabajadores a la discusión y la toma de decisiones sobre las políticas consideradas.

Pero de modo especial merece destaque el papel que los Ministerios de Trabajo vienen desempeñando, a través de las ya mencionadas **políticas activas de mercado de trabajo**. En la medida en que dichas Secretarías tienen participación en la definición de los grandes lineamientos nacionales que hacen a las estrategias de desarrollo y transformación productiva, a la vez que comienzan a actuar también en el campo del fortalecimiento y modernización de la oferta formativa, tienen la posibilidad de actuar simultánea y en forma congruente sobre las distintas y principales caras del problema.

La decisión de intervenir en el mercado de trabajo a través de políticas de empleo, responde a diversas razones: atender problemas de la transición en el proceso de apertura económica; responder a situaciones de riesgo social mediante instrumentos de redistribución; corregir fallas de mercado, tanto en el terreno de la vinculación entre oferta y demanda laboral como en materia de capacitación.

Dentro del nuevo concepto de políticas activas de mercado de trabajo, un campo donde los Ministerios de Trabajo tuvieron, y tienen, acciones de gran envergadura e importancia, es en los programas y proyectos de capacitación y empleo de jóvenes. Dirigidos a jóvenes en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, surgieron como mecanismos de compensación a los duros efectos sociales de las políticas de ajuste estructural y de apertura al comercio internacional de las economías de la región, con sus correspondientes procesos de



reorganización de los servicios sociales estatales. A través de un proceso concentrado e intensivo de servicios de capacitación, formación por competencias transversales de tipo psicosocial, nivelación escolar y práctica laboral, los programas apuntan a elevar las oportunidades de inserción laboral de esta población. Algunas de sus características principales son: la adopción como indicador de la pertinencia de la capacitación a la detección de oportunidades de práctica laboral en empresas; la autofocalización de la población objetivo; y la ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado.

Los Ministerios de Trabajo de la región, en resumen, están actuando decisivamente en el campo de la formación profesional y contribuyendo a su integración en función de estrategias superiores y nacionales, relacionadas con la transformación productiva, los desafíos de incrementar la productividad y competitividad de las empresas y las economías, de modo de asegurar un crecimiento económico ambiental y socialmente sustentable.

### **Formación y procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica**

Las más innovadoras experiencias a nivel regional en materia de formación, conciben a ésta como parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo como de producción, adaptación e innovación. Esto está marcando un viraje tanto conceptual como metodológico en la acción de instituciones, centros de formación y unidades de educación tecnológica.

En términos conceptuales, estas experiencias se caracterizan por poseer cierto grado de especialización hacia sectores económicos determinados (metalmecánico, celulosa y papel, cuero y calzado, química, construcción, etc.) lo cual les permite, entre otros beneficios, un mayor grado de actualización tecnológica en máquinas, equipos y materiales, pero también en conocimientos y técnicas aplicados a la producción. Dicha actualización, complementada con nuevas estrategias de acercamiento y colaboración con el sector productivo está posibilitando ofrecer una serie de servicios que vienen a complementar la tradicional oferta de formación.

Ya sea como una conceptualización previa a estos cambios, o como resultado práctico de ellos, lo cierto es que se modifica también la noción de cuáles son los sujetos de atención de estas unidades, servicios y centros. Si antes la principal población atendida consistía básicamente

en trabajadores individuales, principalmente jóvenes, a los cuales se procuraba transmitir de una forma sistemática un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas vinculadas con una ocupación, hoy día estas nuevas experiencias conciben también a las unidades productivas (empresas de diverso tamaño y características), sus formas de encadenamiento productivo y organizaciones, y los propios sectores económicos, como parte de su público prioritario.

Se procura además, que este nuevo público pueda ser atendido de forma más integral que en el pasado. De esta forma, en casos como los Centros Nacionales de Tecnología, del SENAI, y los Centros Federales de Educación Tecnológica, dependientes de la Secretaria de Educación Media y Tecnológica, de Brasil; los Centros de Servicios Tecnológicos del SENA; los Núcleos Tecnológicos del INA, además de las acciones que SENCICO y SENATI ofrecen en Perú a las empresas con el propósito de que accedan a prestaciones no sólo de formación y capacitación, sino también de investigación y desarrollo, asistencia técnica y consultoría, o información tecnológica.

Si bien esta diversificación de los servicios institucionales posee un componente de búsqueda de financiamiento alternativo, se trata en muchos casos de un componente aún incipiente. Su mayor potencialidad reside en los procesos de fortalecimiento de la actualización, pertinencia y calidad de la propia formación. La articulación en un ambiente apropiado de formación y educación, trabajo y tecnología, permiten estructurar mecanismos mediante los cuales se adquieran, además de sólidos conocimientos técnicos y tecnológicos, los valores, hábitos y conductas inherentes a las competencias que las actuales circunstancias históricas requieren de los trabajadores, técnicos y profesionales.

Una característica fundamental de esta nueva concepción de la formación, radica en la incorporación de contenidos y metodologías propios de lo que se ha dado en llamar "educación tecnológica". De modo breve, ésta consiste en *registrar, sistematizar, comprender y utilizar el concepto de tecnología, histórica y socialmente construido, para hacer de él un elemento de enseñanza, investigación y extensión, en una dimensión que exceda los límites de las simples aplicaciones técnicas: como instrumento de innovación y transformación de las actividades económicas, en beneficio del hombre como trabajador y del país.*

La propia tecnología ha superado hoy la dimensión puramente técnica del desarrollo experimental o la investigación de laboratorio; abar-

ca cuestiones de ingeniería de producción, calidad, gerencia, mercadeo, asistencia técnica, compras, ventas, entre otras, que la convierten en un vector fundamental de expresión de la cultura de las sociedades. Podría decirse que el propio proceso tecnológico es, en sí mismo, un ejercicio de aprendizaje que modifica la forma de "ver" el mundo, marcado por teorías, métodos y aplicaciones. También es conocimiento y mantiene, por lo tanto, la constante exigencia del "espíritu de investigación" sobre los hechos que son generados, transmitidos y aplicados. Surge entonces la necesidad de una más estrecha aproximación entre las conquistas del conocimiento científico y técnico y el saber de los "aplicadores" de tecnologías, sean ellos estudiantes, instructores, investigadores o trabajadores, a fin de informarlos sobre su papel en la transformación técnica de la producción y el trabajo.

En las concepciones más integrales a este respecto puestas en práctica en la región, se procesa un distanciamiento de las nociones restringidas de un adiestramiento, formación y preparación de mano de obra hecha en función de las necesidades inmediatas del mercado de trabajo. Por el contrario, ellas buscan transmitir al trabajador dimensiones distintas capaces de tornarlo apto como agente de las evoluciones científico-tecnológicas del mundo moderno y, de ese modo, permitirle aportar su inteligencia, creatividad y empeño al interior de la unidad productiva.

Un somero relevamiento de lo que viene aconteciendo en la región permite ver, por un lado, que buena parte de las instituciones de formación, tanto públicas como privadas, vienen acometiendo el desafío de vincular más estrechamente a la oferta formativa con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología. Pero, por otro lado, también se constata una tendencia por la cual, institutos tecnológicos y organismos vinculados a organismos empresariales sectoriales, comienzan a abordar simultáneamente los temas tecnológicos y de formación y desarrollo de recursos humanos.

### **Formación y educación a lo largo de toda la vida**

La formación constituye, en última instancia, una actividad eminentemente educativa, y tanto su historia como su actualidad en la región de América Latina y el Caribe así lo confirman. En los períodos iniciales casi todas las IFP de la región realizaron importantes esfuerzos encaminados, por un lado, a la atención prioritaria de jóvenes no incorporados por el sistema educativo regular, a través de la

modalidad de aprendizaje. Más aun, las primeras instituciones que surgieron en la región tuvieron el propósito expreso y principal de estructurar y administrar la modalidad de aprendizaje que hasta entonces se llevaba de manera casuística y débilmente reglamentada en algunos sectores de la industria en expansión. El aprendizaje fue claramente concebido para los jóvenes entre 14 y 18 años de edad que terminaban la enseñanza primaria y no tenían posibilidades o aspiraciones de continuar en el sistema educativo formal. Fue por lo tanto una opción alternativa a la enseñanza de nivel medio, y se concibió inicialmente para los hijos de los obreros cuyas aspiraciones eran seguir la profesión de sus padres.

Esta oferta no tuvo originalmente ningún reconocimiento o correspondencia para equivalencias con niveles de la enseñanza formal. Fue concebido netamente como un sistema independiente de formación para el trabajo, sin pretensiones de paralelismo con el sistema regular. Sin embargo, la evolución de la situación y cobertura del sistema de educación regular sí tuvo efectos importantes en la formación profesional. Durante sus primeros años, casi todas las IFP se vieron compelidas a proporcionar cursos introductorios de "nivelación previa" para impartir los conocimientos elementales de lecto-escritura y matemáticas que diesen a los participantes los rudimentos necesarios para aprovechar la formación ofrecida. Aun más, en muchos casos las IFP se dedicaron a la implementación de programas de alfabetización y educación de adultos, ya fueran éstos propios o a través de los esfuerzos realizados por los Ministerios de Educación. En otras palabras: **la experiencia acumulada con la atención de los sectores en desventaja, más el mandato recibido desde las más altas esferas de los gobiernos, hicieron posible que las instituciones de formación profesional se constituyesen entre los primeros organismos públicos sectoriales a ser convocados para la promoción de las políticas sociales formuladas para lograr la equidad y superar la pobreza, a través de un esfuerzo educativo.**

Como producto de una mejora sustantiva de los niveles de escolaridad de la población en general, las IFP fueron paulatinamente disminuyendo sus esfuerzos hacia la implementación de programas de nivelación previa y de educación de adultos, llevando sus labores hacia aspectos más relacionados con su misión específica y originaria: la formación para el trabajo productivo. En tal sentido, la expansión de la cobertura de los sistemas regulares de enseñanza en los niveles primario y secundario permitió a estas instituciones modificar gradualmente los requisitos de escolaridad

de los postulantes a sus programas, sobre todo a aquellos más formalizados, y mover hacia arriba sus niveles de formación.

No obstante ello, aún prevalecen en muchos programas formativos de las instituciones de la región, contenidos relacionados con matemáticas y lenguaje, que en ocasiones se tratan de los mismos que deberían impartirse en los programas educativos regulares requeridos como mínimos para ingresar a la formación profesional. De hecho, los problemas de enfoque, de baja calidad o de insuficiencia en el ámbito educativo formal se reflejan a la hora de la aplicación práctica de la formación profesional.

El carácter educativo de la formación no se agotó, sin embargo, en la mera circunstancia de su relación con el sistema de educación regular. La formación impartida por las instituciones no se restringió nunca a una mera formación para el puesto de trabajo. Por el contrario, ella tendió siempre a la comprensión del significado del trabajo y del ambiente en que se desarrolla contribuyendo, además, a una toma de conciencia y una valorización del trabajo productivo, mediante el desarrollo del gusto por la ocupación aprendida, así como el sentido de dignidad y orgullo profesional.

Hoy en día, tanto el sistema de educación regular como los diversos sistemas de formación se encuentran enfrentados a un nuevo contexto que plantea desafíos de gran envergadura. Dentro de éstos, probablemente el mayor sea el de adecuar y actualizar los contenidos curriculares y las certificaciones ofrecidas a los nuevos perfiles laborales surgidos como consecuencia de las transformaciones acontecidas en el mundo productivo y la nueva realidad del empleo.

Sin duda se trata ésta de una situación que viene a afectar más a los sistemas regulares de educación que a la formación, históricamente más vinculada al devenir productivo y laboral. Esa es una de las causas del progresivo acercamiento que se constata entre ambos sistemas, así como también del surgimiento de algunas de las más innovadoras iniciativas que tienen lugar en la región tendientes a normalizar la oferta de formación y educación con base en los actuales perfiles de competencia laboral.

En todo caso, existe hoy un extenso consenso, tanto a nivel político como de la sociedad, en el sentido de que es preciso reestructurar la oferta de educación y formación en términos suficientemente flexibles como para responder a la diversidad y mutabilidad de las demandas de calificación. Nadie puede esperar hoy que el acervo ini-

cial de conocimientos constituidos en la juventud le baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo exige una actualización permanente del saber, en un momento en que la educación básica de los jóvenes tiende a prolongarse. La educación y la formación, efectivamente, están en mutación; en todos los ámbitos se observa una multiplicación de las posibilidades de aprendizaje que ofrece la sociedad fuera del ámbito escolar, y la noción de especialización en el sentido tradicional viene siendo reemplazada en muchos sectores modernos de actividad por la de competencia evolutiva y adaptabilidad.

Se trata éste de un cambio básicamente cualitativo. Si antes alcanzaba con transmitir determinados conocimientos técnicos y ciertas habilidades manuales para que los individuos se incorporaran a un empleo que los estaba esperando, ahora es preciso entregar toda una gama de competencias que anteriormente no eran suficientemente enfatizadas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación. Estas han de ir acompañadas, además, por las nuevas competencias técnicas requeridas que son relativamente menos específicas que en el pasado: idiomas, informática, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Resulta entonces prioritario proporcionar medios para que las personas puedan autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional: encontrar un primer empleo, buscar uno nuevo, iniciar un emprendimiento empresarial, recalificarse a través de cursos, y formarse permanentemente: ocupado o desocupado, en su casa o en su lugar de trabajo. **En lo que parece un juego de palabras, a la par que se produce la extinción del "empleo para toda la vida", emerge el concepto de "formación a lo largo de toda la vida".** Este giro, tanto conceptual como práctico de la formación, conlleva una serie de consecuencias que es preciso resaltar:

- en primer lugar, al contrario de unas décadas atrás cuando la tendencia dominante era hacia la especialización, hoy parece cada vez más necesario contar con una serie de competencias básicas y generales, que sirven tanto para actuar en ambientes de trabajo con menor grado de control y más situaciones imprevistas que deben resolverse sobre la marcha, como para "navegar" en un mercado de empleo difícil y competitivo. La formación específica, que sigue siendo necesaria es, cada vez más, adquirida en el propio trabajo y las empresas prefieren tomarla a su cargo. Las

entidades de formación, y muchos programas, comienzan a operar un acercamiento, tanto a nivel de contenidos como institucional, con la esfera de la educación general o regular. Como ésta también se encuentra en proceso de reforma, se beneficia de este acercamiento en la medida en que la formación profesional le proporciona experiencia en materia de relacionamiento con el sector productivo. Dicho de otro modo, una sinergia beneficiosa para ambas tradiciones e institucionalidades;

- en segundo término, la responsabilidad por la formación comienza a ser compartida y se transforma necesariamente en un espacio de concertación y cooperación. Si las personas ya no se forman exclusivamente en los centros de estudio, sino que lo hacen además en sus casas y en sus trabajos, entonces la responsabilidad por la formación la comparten las entidades de formación, los empresarios, los gobiernos y los propios individuos (y las organizaciones en que participan y los representan). Se revitaliza así la gestión tripartita y se favorece también el surgimiento de nuevas formas de gestión de la formación. Ellas no reconocen modelos únicos: podemos estar hablando de acuerdos sociales o políticos que permiten, por ejemplo, el desarrollo de modalidades de alternancia o formación dual, como se puede hablar también de centros de formación producción cogestionados por cámaras empresariales o sindicatos. Se encuentran fundaciones gestionadas por los sindicatos que cuentan con financiamiento de origen empresarial, así como sistemas nacionales con conducción tripartita. Pero cualquiera sea la forma que se adopte, lo cierto es que se incrementan los casos en que se busca establecer las alianzas que permitan aprovechar los recursos que las sociedades poseen a través de los diversos actores, con el fin de utilizarlos más eficientemente y al servicio de la formación permanente e integral de los ciudadanos;

- en tercer término, surge de su propia naturaleza que, para que la formación permanente sea posible, debe existir una oferta sumamente flexible y dinámica. La progresiva difuminación de las fronteras entre ramas productivas en el nivel de las competencias básicas, hace que existan infinitas posibilidades en cuanto a los itinerarios que los individuos recorren para llegar a un mismo tipo de empleo. Las demandas posibles de esas

personas son difíciles de estandarizar y la oferta de formación, para estar a la altura de esos requerimientos debe ser una suerte de "menú de autoservicio" donde cada cual pueda satisfacer sus necesidades de calificación en las más diversas circunstancias y tiempos, así como con diversos grados de profundidad y distintos contenidos. De otra parte, las demandas de formación también se han extendido y diversificado en función de factores tales como: la mayor importancia relativa del factor conocimiento dentro de la producción; el ingreso de grandes contingentes a la vida activa (sobre todo en los países menos industrializados); la reducción del empleo público; los trabajadores desplazados de empresas en proceso de reconversión o desaparecidas; o la emergencia de nuevas formas de empleo y autoempleo. Atender a toda la población activa, ocupada y desocupada, del sector moderno y de los sectores más atrasados, formales e informales, jóvenes y adultos, no es una tarea que pueda ser atendida eficazmente por un solo actor aun cuando cuente con grandes recursos financieros (situación infrecuente por demás). No existe otra alternativa, también aquí, de buscar la articulación de esfuerzos mediante acciones concertadas entre diversos actores que, desde su propia especificidad y con sus propios recursos, contribuyan a estructurar un sistema de formación lo suficientemente amplio, flexible y diverso como para atender a una demanda crecientemente heterogénea de formación continua.

### **III. Participación y descentralización: actores y espacios emergentes**

Los cambios en la organización, gestión y concepción de la formación profesional en la región que se han venido reseñando a lo largo de este documento están directamente relacionados con las transformaciones operadas en los contextos en que ella actúa.

Así sucede con los fenómenos anotados en el capítulo II, sobre los escenarios de la formación, donde se muestra que la formación ha venido adecuándose al nuevo concepto de la educación a lo largo de la vida, a las formas y el ritmo con que actualmente ocurren los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología, o al surgimiento de sistemas de relaciones laborales más diferentes y complejos.



En la aproximación realizada en el capítulo I en torno a una tipología de la formación regional se observa que la formación se halla hoy inserta en una geografía de actores más variada y heterogénea, y que ello ha influido notoriamente en los arreglos organizativos que se vienen desarrollando.

Resulta obvio, por otra parte, que las transformaciones educativas, tecnológicas, laborales, así como las que tienen que ver con la modificación de los roles de los actores históricos de la formación y el surgimiento de otros nuevos están en función, a su vez, de cambios de carácter más global y que vienen determinando no sólo a la nueva realidad de la formación, sino prácticamente a todas las áreas del quehacer político, social, económico y cultural de nuestras sociedades. En tal sentido, es imposible no mencionar, al menos, el avance en los procesos de globalización e internacionalización de la economía, las consecuentes modificaciones operadas en las estrategias de desarrollo de los países de la región, y el ritmo a que se vienen incrementando los flujos de información, conocimientos y tecnologías que hacen a las nuevas formas de producir y trabajar.

En este escenario de múltiples e interdependientes transformaciones, existen otras dimensiones en las cuales es posible detectar tendencias de cambio en la formación que se lleva a cabo en la región. De entre ellas interesa aquí destacar dos fundamentales y complementarias: **existen hoy niveles de descentralización en cuanto a la gestión de los programas e instituciones mayores que los experimentados en el pasado, esta situación a su vez estimula y posibilita mayores niveles de participación de más y variados actores.**

La descentralización en la gestión de la formación conoce al menos dos modalidades principales: (a) aquélla que tiene que ver con la delegación de aspectos administrativos, financieros u operativos hacia instancias que operan a niveles territorialmente más desagregados, y; (b) aquélla otra que se manifiesta en la focalización de esfuerzos, personal, recursos e infraestructura en sectores productivos específicos.

Cualquiera sea el tipo de arreglo predominante en un país, es factible encontrar numerosos casos donde se desarrollan procesos de descentralización en la acepción territorial. Muchas instituciones de formación han comenzado a entregar mayores niveles de responsabilidad a sus departamentos regionales, estatales o provinciales. Del mismo modo, los lineamientos de política establecidos por las instancias especializadas en el tema de los Ministerios de Trabajo, se traducen y

adaptan en función de políticas activas de empleo con componentes de formación y capacitación a nivel de regiones o estados. En **Brasil**, los planes de empleo y educación profesional llevados adelante por las secretarías estaduais de trabajo de varios estados son un ejemplo de ello, como también lo son los altos grados de autonomía de que gozan los departamentos regionales del **SENAI**, **SENAC** o **SENAR** respecto de los departamentos nacionales de ambas entidades. Otro tanto es posible decir de las regionales del **INA** (**Costa Rica**), **SENA** (**Colombia**), **INTECAP** (**Guatemala**), entre otras.

Si bien estos son procesos que en algunos casos tienen que ver directamente con la estructura federativa de países como **Brasil** o **México**, también ocurren en otros donde la tradición centralista ha estado arraigada a lo largo de toda su historia. En cualquier caso, esto permite un acercamiento mayor a las especificidades culturales, sociales y económicas de ámbitos territorialmente más reducidos y facilita también el involucramiento y la participación de toda una constelación de actores que encuentran en dicho ámbito su espacio natural de acción: organizaciones vecinales, autoridades locales, cámaras y sindicatos locales, organizaciones no gubernamentales, etc.

Del mismo modo, se multiplican los ejemplos de des-centralización en términos sectoriales. Por contraste con los antiguos centros que albergaban un gran y diverso número de especialidades, hoy es dable encontrar centros, y aun instituciones, focalizadas en sectores tales como construcción, textil, automotriz, gráfico u hotelero. Las ventajas derivadas de dicha focalización en términos de actualización tecnológica y de diversificación de los servicios prestados al sector productivo ya han sido mencionadas en el Capítulo II. Sin embargo existen otras ventajas adicionales que radican precisamente en la habilitación de nuevos y fecundos espacios para la participación tanto de empresarios como de trabajadores y sus respectivas organizaciones.

Plasmar de forma exhaustiva la riqueza y diversidad de las experiencias que surgen a partir de dichos procesos no es posible en un documento de estas características. Se intentará sin embargo, realizar una aproximación general a las formas y contenidos que asume la participación de una gama amplia de actores cuya acción no fue relevada en los anteriores capítulos. Ellos son la oferta privada de capacitación, la acción de las organizaciones no gubernamentales, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Finalmente se dedicará un apartado a la dimensión local en la gestión de la formación.

## **Las organizaciones de trabajadores y la formación profesional**

En América Latina y el Caribe el interés, involucramiento y participación de las organizaciones de trabajadores en la formación profesional es hoy notoriamente más alto que hace dos décadas atrás, en particular si se observa el interés y el compromiso con el tema, por un lado, y con las modalidades y espacios de participación, por otro. En rigor, habría que decir que estas organizaciones siempre han adoptado como un aspecto central dentro de su agenda reivindicativa el de extender el acceso a la educación a toda la población como un mecanismo para asegurar una mejor distribución de oportunidades en materia de empleo, ingreso y desarrollo personal y social. Las organizaciones de trabajadores han tenido, también, un marcado protagonismo a lo largo de toda la historia de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en éste último campo, la participación sindical ha conocido altibajos que han estado en directa relación con los contextos políticos, sociales y económicos que fueron atravesando tanto la formación profesional como los sindicatos.

Las organizaciones de trabajadores fueron parte fundamental de los esfuerzos pioneros en la región y que resultaron en el surgimiento de gran parte de las instituciones de formación profesional nacionales y continuaron acompañando su desarrollo a través de su participación en las instancias directivas de muchas entidades.

Dicho involucramiento se vio, sin embargo, afectado a partir de mediados de los años 70 por una serie de factores. En primer lugar, los retrocesos observados en varios países en materia de libertades públicas en general y de libertades sindicales en particular, afectaron la capacidad de acción en varios planos de estas organizaciones.

En segundo término, el cambio en las formas de inserción internacional de las economías nacionales, mediante políticas de apertura comercial, trastocó profundamente las características de los mercados de trabajo y de las relaciones laborales. Si hasta ese entonces la base de representación de estas organizaciones estaba constituida básicamente por asalariados industriales, urbanos y hombres, a partir de estos procesos se comienza a producir una pérdida de la importancia relativa del sector industrial en términos de empleo, se incrementa la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, y se incrementa el peso de nuevas formas contractuales, creciendo, a la vez, el

autoempleo, la informalidad y el desempleo. Este cúmulo de situaciones llevó a que muchas organizaciones sindicales tuvieran serias dificultades para adecuar sus formas de acción y su propia organización a las nuevas condiciones, a la vez que vieron reducidos de modo sustancial sus márgenes de negociación en varios temas.

En tercer término, conjuntamente a las anteriores transformaciones se difundieron en la región nuevas concepciones acerca de las estrategias de desarrollo económico y de la gestión del trabajo y la producción que diferían profundamente de los anteriores paradigmas productivos. Estas nuevas concepciones, si bien colocaban un fuerte énfasis en los temas de tecnología y calificación, tendieron a situar a la capacitación como un vector vinculado casi de modo exclusivo a las estrategias de productividad y competitividad, objetivos normalmente ligados a la perspectiva empresarial. Este hecho llevó a que, en no pocas oportunidades, los sindicatos tendieran a visualizar a la capacitación como una herramienta más al servicio del capital y que debía ser, en todo caso, responsabilidad de las empresas más que de los trabajadores.

Así se constata un punto de inflexión por el cual, lo que hasta mediados de los años 70 había sido una participación pareja de los actores empresariales y sindicales (aunque en contextos de fuerte intervención del Estado), se transforma en un paulatino distanciamiento de las organizaciones de trabajadores de las decisiones y la acción en materia de formación profesional, a la vez que se constata un creciente protagonismo empresarial en este campo.

Dicho panorama comienza a modificarse, en un sentido positivo, durante los últimos años, en virtud de una serie de factores que es conveniente enumerar:

- se produce un nuevo giro conceptual que restituye a la formación y a la capacitación su lugar dentro del escenario educativo, acercando a sus actores y arreglos a los sistemas de educación regular, y propendiendo a la construcción de una nueva idea: la de educación a lo largo de toda la vida. En la medida que se reconoce a la formación su carácter de hecho educativo, se visualiza también en ella a un instrumento para la construcción de una ciudadanía moderna y democrática;
- la emergencia de las nuevas formas de organización del trabajo y la producción que colocan al factor conocimiento en el centro

de las estrategias de competitividad y productividad, han hecho también que la calificación sea una clave fundamental en el acceso al empleo. Si bien la formación no parece asegurar de modo directo la creación de más empleo, si es posible actuar en el sentido de que se produzca un acceso equitativo a las oportunidades de formación y, por esa misma vía, se contribuya a alcanzar mayores niveles de equidad social en los que tiene que ver con el acceso al empleo, el ingreso y el desarrollo personal y social;

- el vínculo explícito que en los nuevos sistemas de relaciones laborales asume la capacitación y la formación con temas como el empleo o el ingreso, hace que se abra un espacio de acción a las organizaciones sindicales que les permita destrabar una situación donde progresivamente iban perdiendo margen de negociación. Conocer más de cerca cuáles son los desafíos y problemas actuales de la empresas y las economías nacionales y qué papel juegan allí las políticas de formación, entrega a las organizaciones de trabajadores mayor información, y por lo tanto mayor poder, como para poder incidir activamente en los diversos ámbitos de negociación, sean éstos a nivel de empresa, de rama, nacionales y, aún, internacionales.

Este mayor involucramiento de las organizaciones sindicales en los espacios institucionales relacionados con la formación y la capacitación, se revela tanto en términos de avances conceptuales como en el plano de la acción. Se comprueba un notorio incremento de instancias especializadas en el tema en las diversas organizaciones sindicales de la región; se realizan diagnósticos e investigaciones y se producen documentos de análisis y de propuesta sindical en el tema. Cada vez más se organizan talleres, foros y seminarios sindicales donde se aborda el tema de la formación en sí, y en sus vinculaciones con otros temas estratégicos para el sindicato. Las actividades de formación sindical incorporan también el tema de la formación profesional y se comienza también a discutir cuál debe ser el vínculo entre uno y otro tipo de formación.

En términos de participación sindical en la toma de decisiones y aún en la ejecución de acciones de formación, es posible identificar una amplia gama de experiencias, algunas incipientes y otras más desarrolladas, pero que demuestran en todos los casos que el actor sindical está decidido a constituirse como un actor protagónico en el campo de la formación

profesional en América Latina y el Caribe. Esto es algo auspicioso y positivo para las organizaciones sindicales. Pero también lo es, y fundamentalmente, para la propia formación. La participación de los sindicatos contribuye significativamente a equilibrar el juego de intereses dentro de la formación, de por sí tensionada por los diferentes objetivos a que debe contribuir. Entre otros aspectos, los sindicatos pueden aportar en el sentido de desarrollar concepciones y prácticas integradoras que contribuyan a reducir el riesgo de polarización de nuestras sociedades. Esto último refiere tanto a las personas como a las empresas. A las personas, evitando que se profundice la separación entre aquellas que tienen acceso al conocimiento y al empleo, y quienes están condenadas a la exclusión social. A las empresas, contribuyendo a que se consolide una situación con algunas que han adoptado políticas adecuadas de recursos humanos y que hacen de la flexibilidad y la competitividad un lema transversal en todos sus ámbitos, y aquellas otras que no invierten, se rigidizan, no se modernizan y están condenadas a desaparecer en un mercado competitivo, aumentando con ello el problema del desempleo.

### **Las organizaciones de empleadores y la formación profesional**

Actualmente, en todos los países de la región, los empleadores están siendo estimulados a asumir una posición preponderante en varios planos y, entre ellos, el de la formación profesional. En éste último plano la situación actual se entronca con una dilatada trayectoria de participación empresarial.

En términos históricos, el movimiento de creación de las instituciones de formación profesional en la región tiene un punto de partida claro en la creación en Brasil de dos entidades asociadas a las organizaciones de empleadores: el **Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial – SENAI** – en 1942, y el **Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial – SENAC** – en 1946. Estas instituciones, que como experiencias pioneras forjaron una profunda huella en la región, fueron desde su nacimiento adscritas a las respectivas confederaciones y federaciones de empleadores de los sectores industrial y comercial, carácter que mantienen hasta el día de hoy.

A lo largo de las décadas siguientes, el sector empresarial continuó teniendo un marcado protagonismo en el campo de la formación profesional, y si bien la mayoría de las instituciones que posteriormente

se fueron creando no siguieron el esquema de gestión adoptado por las entidades brasileñas, sí optaron por mecanismos tripartitos donde el sector empresarial aportó de forma permanente a su desarrollo y fortalecimiento.

Los cambios ya anotados en materia de las formas de inserción internacional de las economías de la región, mediante estrategias de apertura comercial, trajeron como consecuencia nuevos imperativos y desafíos. Entre ellos importa destacar los que tienen que ver con los ritmos de innovación tecnológica y las demandas de adecuación y actualización en términos de las calificaciones requeridas. Es así que la capacitación aparece como un elemento central dentro de las estrategias de incremento de la productividad y de mejora de la competitividad empresarial. Esto llevó a que las empresas y sus organizaciones incrementaran aun más su involucramiento en temas como la gestión, el financiamiento, y las metodologías de la formación, participando de modo más activo en las instituciones de formación profesional y, también, liderando procesos en virtud de los cuales muchas de las antiguas entidades públicas pasaron a ser directamente gestionadas por las organizaciones de empleadores y, en otros casos, se produjo el surgimiento de instancias dedicadas a la formación y capacitación desde las propias organizaciones empresariales.

En todo caso, y cualquiera sea el carácter de las entidades de formación (público o privado), aquellas que han logrado mayor vigencia y adecuación al actual contexto productivo, laboral y tecnológico, deben en todos los casos su éxito a un permanente diálogo e interacción con las empresas, las cuales han pasado a constituirse como sujetos de atención prioritarios de tales entidades.

Al margen de estas iniciativas y esfuerzos de carácter corporativo, existe también una extensión de las prácticas de formación y capacitación desarrolladas por las propias empresas. En algunos casos apelando a la contratación de servicios externos, y en otros desarrollando su propia capacidad endógena, generando un fenómeno cada vez más extendido a la vez que empíricamente asociado a las estrategias más exitosas de competitividad.

El interés empresarial por la formación supera, por otro lado, al concepto de una herramienta destinada exclusivamente a la elevación de la calificación de los trabajadores. Muy por el contrario, ella es entendida como un instrumento que debe contribuir también a la elevación de las capacidades del personal intermedio, superior y aun de los propios empresarios.

Pero la influencia del actor empresarial en la formación alcanza todavía a más aspectos que los directamente relacionados con su gestión, financiamiento y ejecución. Las organizaciones empresariales han logrado también imprimir sus propias concepciones y visión de la formación en los más variados ámbitos de discusión en el tema, sea que se esté hablando de acuerdos nacionales tripartitos o bipartitos, de acuerdos sectoriales o de la negociación a nivel de empresa. Es probablemente en este aspecto donde es constatable un mayor nivel de asimetría entre la influencia alcanzada por las organizaciones empresariales y la lograda por las organizaciones de trabajadores, asimetría que sólo en los últimos años comienza a mostrar algunos signos de moderación, en virtud de los nuevos desarrollados por los sindicatos de trabajadores a que se hacía referencia en el apartado anterior.

La principal conclusión que es posible extraer de este panorama breve de la participación empresarial en la formación profesional, es que dicho actor se ha consolidado como un protagonista fundamental en este campo, y es probablemente el que ha incrementado relativamente más su capacidad para incidir en él, sea que se hable en términos de infraestructura, conocimientos, conceptualización o influencia política.

Lo dicho no debe llevar, no obstante, a obviar dos grandes problemas que subsisten tras esta fuerte influencia empresarial en la formación. El primero de ellos, que desde el punto de vista de los intereses generales de la sociedad, es conveniente que los otros intereses involucrados desarrollen también una capacidad cierta como para lograr incidir activamente en las decisiones de diverso nivel sobre formación, si es que se desea preservar su doble función de aportar tanto a la competitividad y productividad empresarial, como a la integración, cohesión y equidad social.

El segundo problema radica en la propia heterogeneidad del universo empresarial de la región. En este sentido, existe evidencia contundente que muestra que son todavía sumamente amplios los sectores empresariales que están excluidos de las oportunidades de acceso a la tecnología, al crédito y a la capacitación. En la medida que dichos sectores, constituidos por micro y pequeñas empresas, formales e informales, no sólo ocupan a la gran mayoría de la población activa de nuestros países, sino que también son los únicos donde se registra algún margen de crecimiento del empleo (aunque sea precario), está claro que deben ser objeto de políticas activas que contribuyan a su modernización. Muchas de las instancias empresariales que se han mencionado están re-



alizando acciones dirigidas a dichos sectores, sin embargo parece evidente que la superación de estas situaciones requiere de una combinación de esfuerzos, recursos y experiencia que debe provenir, además de las propias organizaciones empresariales, de los Estados, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de la sociedad civil.

### **La oferta privada y no gubernamental de formación y capacitación**

Una constatación que es dable realizar para cualquier país de la región, es la **aparición durante las últimas dos décadas de un mercado privado de la formación y la capacitación** (sobre todo de ésta última). Los grados de desarrollo y consolidación de este mercado en cada caso son dispares y dependen de una serie de factores. Aquí la cuestión fundamental no radica en el número de oferentes privados, sino en sus fortalezas y debilidades para ofrecer diversos tipos de formación que la sociedad y la producción requieren.

En todo caso, la aparición masiva de esta nueva oferta de formación y capacitación es una evidencia clara de la importancia que han adquirido a todo nivel: no sólo en lo que tiene que ver con las empresas, los gobiernos y las diversas organizaciones productivas, laborales y sociales, sino también en la población en general. Si bien la educación siempre ha sido visualizada como uno de los más eficientes vehículos de movilidad social, dicha apreciación estuvo en muchos casos y durante un dilatado período de la historia de nuestros países ligada a la educación formal y regular. Avanzar dentro de la escala educativa suponía acumular progresivamente mayores posibilidades de acceder a oportunidades de diversa índole: profesional, ingresos, prestigio, capital social, participación. En dicha percepción, ajustada a la realidad social y económica de una época de nuestra historia, contar con una formación de tipo profesional o técnica fue percibido con ciertas diferencias según la valoración cultural que en cada sociedad prevaleciera respecto del trabajo manual y el trabajo intelectual, la formación para el trabajo y la formación académica. Pero siempre supuso, a veces más a veces menos, estar "a medio camino" en la escala de oportunidades sociales, políticas y económicas.

Hoy en día esto ha cambiado radicalmente. Para empezar, se asiste a lo que se ha denominado como una progresiva "devaluación de las credenciales educativas" lo que viene a significar que ellas tienden a

perder valor relativo (justamente como herramientas para acceder a determinados niveles de empleo, salario, responsabilidad, prestigio, etc.) provocando una auténtica "fuga hacia adelante" donde cada vez es preciso alcanzar mayores niveles de educación para acceder a iguales oportunidades. Cuando se trata de ofertas educativas estandarizadas, los niveles intermedios tienden a "comprimirse" y perder diferenciación en su capacidad de proveer dicho acceso a oportunidades, y cada vez es necesario ubicarse más en los niveles superiores de calificación para diferenciarse y competir eficazmente. Sin embargo, no es ésta la única alternativa. La otra es buscar una diferenciación con base en la construcción de un perfil profesional original mediante la complementación de los estudios cursados con una combinatoria especial de cursos técnicos. Esta última afirmación resulta válida, además, para diferentes estratos de edad: un joven o una joven procurarán realizar sus estudios regulares, pero sin duda, y en la medida de sus posibilidades, intentarán realizar cursos de idiomas, de informática, de administración, o de capacitación técnica; una persona adulta, que percibe que las reglas de juego comienzan a cambiar en su ambiente de trabajo, y que ya no alcanza con los certificados que consiguió 15 o 20 años atrás, también buscará entender y manejar esas "cosas nuevas" que traen las nuevas tecnologías.

Formarse con un perfil original y único para intentar acceder a más y mejores oportunidades de empleo, actualizarse para no perder pie en el torbellino del avance tecnológico son, quizás un poco simplemente expuestas razones subjetivas que tienen que ver con el actual contexto social, laboral y tecnológico que hacen que exista una gran demanda por cursos de capacitación, demanda que, en buena medida, ha estimulado el surgimiento de un mercado privado.

Sin pretender agotar las explicaciones posibles para este crecimiento de la oferta privada de capacitación, es necesario anotar también que las condiciones para su surgimiento no han venido exclusivamente dadas por una dinámica de mercado pura, tal como la expuesta en los párrafos anteriores, sin que ello deje de ser una parte importante de lo que ha venido sucediendo. También ha estado presente en las últimas dos décadas la aparición y desarrollo de una nueva generación de políticas públicas en materia de capacitación y empleo que partían del supuesto – o requisito – de la existencia de un mercado privado para conseguir sus objetivos. La acción pública que se ha manifestado a través de programas en los cuales el Estado se reserva las funciones de

administrar y financiar, y delega la de ejecutar las acciones formativas, ha operado sin duda como un poderoso estímulo al surgimiento y consolidación de esta nueva oferta.

El análisis de lo que ha sucedido con este nuevo sector de la oferta de formación y capacitación, revela que, por un lado, presenta el problema de orientarse casi exclusivamente al sector comercio y servicios. Si bien este sector crece sostenidamente en todas las economías, este sesgo se debería más a un problema de costos e inversiones que son necesarios para implementar los cursos, notoriamente más bajos en la mayoría de los cursos para el sector terciario que para el industrial o el agrario.

Por otra parte, y como ya se mencionó antes, es también un sector que se ha desarrollado al amparo de determinadas políticas públicas que subsidiaron y estimularon el surgimiento de una oferta privada: programas de capacitación y empleo de poblaciones especiales (jóvenes, mujeres, microempresarios, desmovilizados de conflictos armados, etc.); y subsidios a la ejecución de acciones de capacitación por parte de las empresas. Vale decir que, entonces, el mercado privado de capacitación surge en la mayoría de los casos, como resultado de un cambio sustancial en la forma de intervención del Estado en la materia: retirada de la acción estatal del plano de la ejecución directa de formación; y estímulo y subsidio a la oferta privada.

En la medida que este cambio de rol del Estado y esta delegación de funciones no se produce en el contexto de una oferta privada preexistente, sino que ésta última surge justamente a partir de un cambio en las formas de intervención pública, ha hecho que el mercado presente en muchos casos, rasgos de debilidad: baja calidad de cursos, falta de adecuación a los requerimientos de las empresas, inestabilidad de las empresas oferentes, etc.

Este tipo de problemas deben ser vistos en el contexto de un proceso, en virtud del cual, y a mediano plazo, puede asistirse tanto a una depuración como a una consolidación de la oferta privada de capacitación. Sin embargo, hay al menos dos dimensiones que, aun en la hipótesis de esta consolidación de la oferta privada de capacitación, tienden a no quedar resueltos por ésta.

El primero consiste en la satisfacción de determinados requerimientos cuya atención no resulta inmediatamente rentable. Típicamente se está hablando aquí de proveer servicios de formación

para los grupos de población más desfavorecidos y con mayores carencias. Salvo cuando – de nuevo – exista una línea de financiamiento específico por parte del Estado de una oferta para estos grupos, es difícil pensar que entidades que tienen en la mayor parte de los casos un objetivo lucrativo se dediquen a ellos.

En cierta medida, aparece aquí el otro tipo de actor mencionado en la relación de nuevos actores de la formación: el de las organizaciones no gubernamentales y otros. Este tipo de instancias, no guiadas por objetivos de lucro y orientadas en muchos casos a promover el desarrollo social y económico de determinados grupos o comunidades, procuran justamente en varias experiencias facilitarles el acceso a la formación y capacitación. Se encuentran allí interesantes innovaciones metodológicas y conceptuales que han sido con frecuencia replicadas desde otros ámbitos. El problema que aparece aquí, es de otra índole. En la medida que este tipo de organizaciones trabaja con base en financiamiento limitado y muchas veces con recursos humanos que trabajan voluntariamente, están sometidas también a cierto grado de inestabilidad y no son pocas las experiencias que culminan con éxitos durante cierto período, pero que luego no resultan sostenibles.

El segundo aspecto que no resulta cabalmente atendible mediante un modelo que se confíe estrictamente a la oferta privada de capacitación, es que **los servicios de formación, para tener sentido y utilidad, necesitan actualmente complementarse con otras actividades y servicios.** Como se verá en los siguientes apartados, sólo la formación que se involucra profundamente en los procesos de innovación y transferencia tecnológica, que se entiende y se desarrolla en el marco de las relaciones laborales existentes en una sociedad, y que persigue objetivos formativos de larga duración, logra efectivamente un óptimo de pertinencia, calidad y adecuación con los requerimientos productivos y sociales.

Ambos tipos de actores – oferta privada mediante institutos y academias, y organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales – han de ser considerados, entonces, como parte del nuevo escenario de la formación y la capacitación, pero fundamentalmente en lo que respecta al plano de la ejecución de acciones.

## **La gestión local de la formación: un espacio para más actores y oportunidades**

Parte de los procesos de descentralización que han venido implantándose en una serie de países de la región, es la creciente valorización del ámbito local o regional como espacio de generación tanto de conocimiento como de riqueza. La investigación acumulada sobre los distritos industriales y los sistemas productivos locales muestran la profunda interconexión entre fenómenos económicos y socioculturales, y se subraya, asimismo, la capacidad de ciertas regiones para producir, innovar y vender, independientemente de los condicionantes estructurales del país en el cual dichas regiones se encuentran insertas.

Factores como la identidad colectiva, el sentimiento de pertenencia, el espíritu de colaboración y de innovación, entre otros, viabilizan el involucramiento y la participación de una amplia gama de actores locales sin los cuales no es posible alcanzar el estadio de competitividad sistémica que caracteriza a las regiones paradigmáticas en materia de desarrollo local.

En este marco, la capacitación laboral, componente importante de toda política activa de empleo y un requisito indispensable al momento de encarar acciones tendientes a aumentar la productividad y competitividad económica ya sea a nivel nacional o regional, pasa también a ser considerada como de interés y relevancia regional. Se puede observar, en este sentido, una creciente gama de experiencias donde la capacitación es planificada y gestionada por actores locales, o por instituciones de alcance nacional, pero donde los contenidos y forma de la misma están en función de los requerimientos específicos de la región en cuestión.

En resumen, resulta una comprobación el hecho de que en el ámbito local existen conocimientos y habilidades por parte de los actores que son mejor explotados cuando se fomenta la creación de redes de cooperación entre los actores locales con transferencia de poder de decisión al ámbito local.

La transferencia de responsabilidades y poder de decisión en la formación profesional al ámbito local o regional fomenta dos hechos: en primer lugar, una mejor adecuación de los contenidos de la formación profesional a los requerimientos y los procesos productivos locales y

las especificidades del sistema productivo local y, en segundo término, un mayor involucramiento y compromiso por parte de los actores locales desde el momento en que son ellos mismos quienes tienen en sus manos gran parte de la responsabilidad de la formación.

#### **IV. A modo de conclusiones**

1. Las transformaciones acontecidas en las últimas décadas en el campo de la formación profesional en América Latina y el Caribe han involucrado tanto al concepto mismo de formación, como las formas organizativas que adopta, sus esquemas de financiamiento, sus vínculos con los sistemas de relaciones laborales, los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica, los sistemas de educación regular, y la diversidad de actores que se interesan e involucran en su diseño, gestión, financiamiento y ejecución.

2. El concepto de la formación profesional entendida como una transmisión ordenada y sistemática de conocimientos, habilidades y destrezas a los estudiantes, orientada a una calificación o semicalificación para desempeñarse en puestos de trabajo específicos, durante una etapa acotada y normalmente previa a la vida activa ha venido modificándose profundamente.

3. Actualmente, y a través de las distintas experiencias nacionales, emerge un concepto de la formación como un hecho permanente, en el marco de la educación a lo largo de toda la vida. Dirigida no sólo a los niveles operativos de la estructura ocupacional, sino pensada como una oferta vertical en función de sectores productivos o áreas tecnológicas. Menos como un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para desempeñarse en un puesto de trabajo específico, y más como competencias de distinto nivel que permitan desempeñarse en una variedad de ocupaciones, situaciones laborales y puestos. Menos como un "adiestramiento" funcional a una división del trabajo que distinguía de modo tajante entre concepción y ejecución, y más como una formación integral de las personas, tanto en su carácter de trabajadores como de ciudadanos.

4. La institucionalidad o las formas de organización de la formación profesional también ha tenido cambios profundos y ha sido espacio para la innovación. De un panorama relativamente homogéneo a nivel de la región, con una fuerte presencia de institucionales nacionales que concentraban el grueso de las políticas de formación profesional, se ha pasado a una escenario de una gran diversidad de arreglos organizativos.

5. Junto al modelo representado por las grandes instituciones nacionales o sectoriales, públicas o privadas, aparecen en primer término, los Ministerios de Trabajo como un actor protagónico y que manifiesta nuevas lógicas con relación al papel del Estado en el campo de las políticas y sistemas de formación profesional. Tanto las organizaciones de trabajadores como las organizaciones de empleadores asumen hoy un papel más activo con relación a la formación profesional, ya sea gestionando o co-gestionando instituciones, participando de las nuevas instancias tripartitas o bipartitas en los niveles nacionales, sectoriales o locales. A diferencia con el pasado, muchos países han visto crecer también una oferta de servicios de capacitación y formación desde el ámbito privado y no gubernamental, fuertemente estimulados por una nueva generación de políticas públicas en este campo, pero que en todo caso viene a constituir cada vez más, un mercado de la capacitación y la formación.

6. El financiamiento de la formación profesional también ha conocido una importante diversificación con relación al pasado. Si antes existían dos esquemas básicos: los impuestos con destinación específica y las partidas derivadas del presupuesto general del Estado, en la actualidad encontramos estos mismos mecanismos, pero junto a una nueva gama de dispositivos. Incentivos y franquicias tributarias, venta de servicios de consultoría, asistencia técnica, certificación, etc., alianzas y acuerdos de cooperación y complementación de recursos, entre otros.

7. Si bien la formación profesional siempre ha estado estrechamente vinculada al mundo del trabajo y la producción, su visibilidad como tema central en los sistemas de relaciones

laborales es relativamente reciente. Esto queda de manifiesto, por ejemplo, en el incremento de la legislación laboral relativa a formación profesional y su mayor grado de especificación; en el ingreso de la formación profesional al ámbito de la negociación colectiva y, de modo más general, a diversos espacios de diálogo social a nivel de empresa, sectores, ámbitos locales, nacional y en los procesos de integración regional. Otro indicador de la "laboralización" de la formación profesional está dado por la centralidad que ella adquiere en la agenda de las carteras de trabajo, de los sindicatos y de las cámaras empresariales.

8. De la concepción que entendía a la formación como un campo de actividad complementario pero separado de los ámbitos de innovación y desarrollo tecnológico, se avanza hoy en diversas experiencias nacionales en el sentido de una profunda integración entre las actividades de ambos sistemas. Sin perder de vista su misión esencial, algunas instituciones inscriben a la formación en el marco de una consideración integral de los requerimientos de las empresas, sectores o cadenas productivas. Eso ha llevado a desarrollar, paralelamente a los servicios formativos, otros de nuevo tipo, como consultoría y asistencia técnica y tecnológica, investigación aplicada, información tecnológica, etc. Esto redundo no sólo en una oferta más completa de servicios sino, también, en un estímulo a la actualización tecnológica de la infraestructura, el equipamiento, los métodos y los contenidos de la formación profesional.

9. Salvo excepciones, la formación profesional se desarrolló en la región como un sistema separado de los sistemas de educación regular. Teóricamente complementarios, en la realidad mostraron disparidad de objetivos, escasa coordinación y, muchas veces, una valoración social diferente. Ambos sistemas han enfrentado crisis y cuestionamientos. Sin embargo es posible constatar diversos esfuerzos de articulación, así como la aparición de temas y debates comunes que están llevando a un acercamiento y a buscar una mayor complementación de recursos, experiencia y conocimientos. El objetivo que parece dibujarse es la construcción de sistemas nacionales de educación/formación permanente, capaces de responder a una demanda creciente, heterógena y dinámica.



10. La formación profesional asiste en diversos países de la región a procesos de descentralización y de apertura a la participación de más actores que en el pasado. En el campo de la ejecución de acciones formativas se encuentra hoy un escenario más amplio y diverso que, si bien aparece amenazado en ocasiones por el riesgo de la fragmentación y la dispersión de esfuerzos y recursos, en todo caso posee el potencial de convocar a más actores en el marco de un esfuerzo nacional. Pero también en lo relativo a la toma de decisiones y a la gestión de la formación profesional aparecen nuevas oportunidades: instancias tripartitas a nivel de los Ministerios de Trabajo, espacios de concertación y participación en los ámbitos sectoriales y locales, nuevas experiencias bipartitas locales, sectoriales o en las empresas, instancias de diálogo en los procesos de integración regional, son algunas de las novedades en este campo.

11. Los sindicatos han asumido a la formación no sólo en términos de la reivindicación del derecho a ella, sino procurando ocupar espacios de participación y negociación en la materia y, aun más, intentando vincularla con temas tales como el empleo, el salario, las condiciones de trabajo, la salud laboral o la carrera profesional.

12. Las organizaciones empresariales, por su lado, asumen que la formación y la capacitación constituyen factores claves en las estrategias de incremento de la productividad y de mejora de la competitividad. Consecuentemente, han ganado un mayor protagonismo tanto en la gestión como en la ejecución de la formación, amén de participar en las diferentes instancias de negociación que se abren.

13. La oferta privada de capacitación y formación profesional, otrora débil y marginal respecto de la magnitud que alcanzaba el accionar de las instituciones nacionales, se ha desarrollado de forma explosiva en la mayor parte de los países. Este fenómeno aparece estimulado, por un lado, por la revalorización social y económica de la formación profesional y, por otro, por los estímulos que proveen las nuevas políticas públicas en la materia.

14. Las experiencias de gestión local de la formación profesional son aún incipientes, pero constituyen un campo de

innovación promisorio, tanto en lo que refiere a la incorporación de más actores y recursos, como al desarrollo de dispositivos de acercamiento y atención a la demanda social y productiva, en el marco de proyectos de desarrollo local.

15. Los países de la región enfrentan, entonces, un desafío de envergadura: la construcción colectiva y negociada de sistemas nacionales (y, eventualmente, supranacionales) de formación permanente, lo suficientemente versátiles y flexibles como para atender una demanda heterogénea, creciente y dinámica, en forma armónica con los objetivos de desarrollo económico, social y político de las sociedades del continente.

# A Construção da PPTR no Brasil e na América Latina

*Nassim Mehedff<sup>1</sup>*

Guardo com carinho um dos últimos artigos publicados por Betinho, na Folha de S. Paulo, exatamente sobre a questão de política, trabalho e renda. Dizia ele que enfim se construía no Brasil, com as idéias e projetos que estavam germinando no Ministério do Trabalho, em parceria com outros órgãos do governo e da sociedade civil, um consenso que poderia mudar a própria história das políticas públicas no Brasil.

E hoje podemos ver que tudo isso continuou, caminhou muito, ainda mais se levados em conta os antecedentes de exclusão e injustiça social do país, assim como nossa fraca experiência na construção e implementação democrática de políticas públicas na área social em geral, ou na de trabalho e renda, em particular.

Queremos dividir nossas reflexões aqui em dois pontos: a questão do tripartismo na construção da PPTR e o papel da qualificação nesse processo.

## **O tripartismo na construção da PPTR**

Sem o tripartismo, a PPTR seria outra coisa. Certamente é algo novo, que foi iniciado em 1995, saindo de uma tradição de política pública tutelada pelo Estado, de acordo com o próprio modelo de relações capital-trabalho no país. Política pública era sinônimo de in-

---

1 Secretário Nacional de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. Doutor em Educação, professor da Universidade Federal Fluminense. Atuou como especialista do Banco Mundial e consultor de organismos nacionais e internacionais, nas áreas de educação profissional e trabalho.

tervenção de governo – uma herança de décadas de populismo e autoritarismo que marcaram a política e a sociedade brasileiras.

A novidade do tripartismo não é apenas juntar governo, trabalhadores e empresários no processo de concepção e gestão da PPTR, mas de articular esses atores em busca de consensos, da superação de suas divergências e contradições em prol de um projeto de interesse coletivo. A construção de um consenso tripartite é aquilo que Gramsci e outros teóricos chamam de trabalhar concretamente na emergência de uma nova cultura, de uma nova forma de procedimento.

É isso que estamos fazendo em relação à PPTR, desde 1995. Construindo uma nova cultura, de uma nova forma, pensando um novo modelo de Estado, de sociedade e de relações capital-trabalho, considerando todas as dificuldades que isso implica para os diferentes atores – trabalhadores, empresários e governo. Especialmente para o governo, habituado a tutelar empresários e trabalhadores – estes em particular. E é no próprio governo, naturalmente, que se encontram as maiores resistências ao tripartismo, nascidas de uma cultura burocrática e centralizadora.

Mas o problema não se limita ao governo. Da parte dos empresários e dos trabalhadores, temos também uma estrutura sindical que não foi concebida para decidir, participar e negociar. Não é raro encontrar representantes de trabalhadores ou de empresários que dizem: “Esse negócio de comissão estadual, comissão municipal de emprego não funciona, isso é bobagem! No fim, quem decide mesmo é o governo!” Ou seja, expressam justamente o modelo e a cultura que queremos mudar, sem a percepção histórica do que pode significar esse tipo de desafio no Brasil, na construção da PPTR.

E nesse ponto o Brasil é singular e pioneiro na América Latina. Nenhum outro país do continente tem um projeto – e resultados – semelhante em matéria de construção tripartite da PPTR, com um papel protagônico do Ministério do Trabalho. Há tripartismo em outros países, como Argentina, Uruguai, Chile, mas aplicado de forma restrita, localizada e sempre com adaptações que alteram a idéia do tripartismo na sua essencialidade.

Todo gestor da PPTR no Brasil precisa tomar consciência de estar assumindo um papel de intelectual orgânico, em solidariedade com a classe trabalhadora. O que não necessariamente significa ir para comícios e subir em palanques, como se fazia há 30 anos. Mas sim construir

projetos e estratégias que articulem e mobilizem os trabalhadores como atores fundamentais da PPTR, juntamente com os empresários, o governo e outros segmentos da sociedade civil. Trata-se de mudança no foco histórico e cultural, que deve orientar as decisões do gestor público, inclusive as mais simples, do cotidiano.

Certa vez o ex-governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, disse: “A minha percepção na hora de tomar a decisão é a seguinte: cada vez que chega um projeto ou uma decisão para tomar, eu me pergunto: onde é que está o pobre aqui? Onde está o excluído aqui? Aí eu tomo a decisão, e que muitas vezes é contra o que os assessores técnicos, o que o aparato estatal determinou.”

O gestor da PPTR, orientado pelo tripartismo, tem de ter percepção semelhante, perguntar-se, a cada decisão, o que isso significa do ponto de vista do fortalecimento da classe trabalhadora, certamente o elo mais vulnerável no projeto tripartite.

A história da classe trabalhadora no Brasil é peculiar, se comparada à da Europa e mesmo à de outros países da América Latina. Por exemplo: as bandeiras da educação, da qualificação profissional, fortemente alçadas pelo movimento sindical anarquista do início do século passado, tiveram sua mais forte oposição justamente entre os trabalhadores, aliados a partidos e movimentos de esquerda. Isso porque os trabalhadores, como os partidos de esquerda, postulavam a intervenção do Estado, a tutela das relações capital-trabalho, contrariando o projeto anarquista.

Estamos vivendo um momento historicamente muito bom no Brasil. As posições e discursos estão ficando mais claros, mais explícitos. Por exemplo: o preconceito, o racismo, começam a ser assumidos e debatido como problema – isso em um país que se orgulhava de ser uma “democracia racial”. Da mesma forma, a tutela das relações capital-trabalho começa a se desvendar. A CLT – Consolidação das Leis do Trabalho mostra hoje sua origem e preceitos fascistas, sua ênfase nos direitos individuais e não no coletivo, seu efeito desagregador e segmentador da classe trabalhadora.

É importante entender que tripartismo não faz milagres, não resolve nem elimina conflitos de classe, não garante, por si, alguma forma de “paz social”, nem significa cooptação de uma das partes pela(s) outra(s). Os interesses e visões de cada classe permanecem, em relação dialética. O que se pode, sim, é, sem perder de vista as diferenças,

explicitando e negociando conflitos, decidir e trabalhar em/por um projeto comum, de interesse público.

## **A qualificação profissional na PPTR**

Qualificação profissional, em primeiro lugar, é direito do trabalhador, reconhecido pela OIT e assumido pelo Brasil, na Constituição Federal e no Acordo Sociolaboral do Mercosul. E, ao considerar qualificação profissional como direito do trabalhador, estamos reconhecendo o sujeito da história e, ao mesmo tempo, abrindo um espaço privilegiado para a construção de consenso em torno de um projeto de interesse comum.

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

Assim, entendemos que qualificação profissional é item obrigatório na agenda da PPTR e do projeto maior de desenvolvimento sustentado do país, com igualdade de oportunidades e justiça social.

Essa premissa está concretizada no Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, implementado a partir de 1995, como um dos mecanismos da PPTR. Entre 1996 e 1999, o Planfor qualificou 8,3 milhões de pessoas, com investimento total de R\$ 1,4 bilhão do FAT. De 2000 a 2003, a meta do Planfor, compromissada no PPA – Plano Plurianual de Governo é qualificar 19 milhões de pessoas, por meio de parcerias com os governos estaduais e municipais, além do setor privado, em especial as Centrais Sindicais e Patronais.

O Planfor leva a qualificação profissional a 85% dos 5,8 mil municípios do país – especialmente os mais atingidos pela pobreza, desemprego e exclusão social. Uma diretriz básica do Planfor é chegar “na ponta”, onde se concentram as populações vulneráveis, sujeitas a múltiplas exclusões – social, econômica, cultural – e, por isso mes-

mo, com maior dificuldade de acesso a outras alternativas de qualificação profissional.

Apesar da escala atingida e visada, o mais importante do Planfor não são os números, mas seu foco permanente na demanda do setor produtivo, envolvendo interesses e necessidades de trabalhadores, de empresários e da sociedade como um todo. É esse enfoque que faz da qualificação profissional um ingrediente básico do desenvolvimento sustentado.

Com esse escopo, o Planfor opera de forma integrada com outros programas da PPTR, em especial o seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e crédito popular (Proger, Pronaf). As pessoas beneficiárias desses programas integram, obrigatória e prioritariamente, os grupos de público-alvo do Planfor.

Essa articulação reflete o duplo eixo do Planfor: de um lado, em populações vulneráveis, ou seja, que normalmente não teriam qualquer outra chance de se qualificar, por serem pobres e de baixa escolaridade: trabalhadores desempregados, jovens em busca do primeiro emprego, pessoas ocupadas na pequena propriedade rural, donos de pequenos negócios urbanos, além das populações acima indicadas, que configuram prioridades da área social e de direitos humanos. De outro, setores e atividades com maior potencial de geração de trabalho e renda, que podem absorver as pessoas que vão sendo qualificadas, como por exemplo: o turismo, a pequena agricultura, as atividades exportadoras, especialmente de micros e pequenos empreendimentos, serviços pessoais (como alimentação, cuidado de crianças e idosos) e de manutenção (predial, elétrica, eletrônica e outros).

O Planfor se destaca por uma série inovações no campo da construção e da implementação de políticas públicas no país. É descentralizado e pioneiro em matéria de parcerias entre o setor público e privado, governamental e não-governamental, que otimizam recursos e reduzem custos. Mobiliza amplamente a capacidade instalada de qualificação profissional no país: cerca de 2,5 mil entidades formadoras, ligadas a universidades, sindicatos, escolas técnicas públicas e privadas, instituições de formação profissional. Todas as ações de qualificação profissional são definidas pela demanda identificada nas regiões e municípios por meio de ampla rede de conselhos tripartites de trabalho, com representação paritária de trabalhadores, empresários e governo – a face mais visível e

institucionalizada do tripartismo no Brasil, em dimensão jamais atingida por outro país no continente.

Hoje, mais de 2.300 municípios já formaram Conselhos Municipais Tripartites de Trabalho e todos os Estados da Federação têm funcionando Conselhos Estaduais de Trabalho – um universo de cerca de 25 mil atores sociais em todo o país. Esses Conselhos – representativos da sociedade e do setor produtivo local – são, efetiva ou potencialmente, uma antena ligada permanentemente nas demandas do mercado de trabalho e as reais oportunidades de ocupação para as pessoas que vão ser qualificadas.

É todo um processo de diálogo social, descentralizado, participativo, de baixo para cima, voltado para o atendimento das reais necessidades do setor produtivo e da sociedade, mediante negociação e busca de consensos entre governo, trabalhadores e empresários.

Qualificação profissional, em si e por si mesma, como já dissemos, não promove o desenvolvimento, não gera emprego, nem faz justiça social. Mas é um componente indispensável de políticas públicas que visem a tais propósitos. E é também ferramenta indispensável para a promoção do trabalho digno – a nova bandeira que se acrescenta à da geração de emprego e renda.

Geração de empregos e trabalho digno. Esse é o desafio da PPTR no Brasil, que estamos enfrentando por meio de um conjunto de programas e projetos articulados, de geração de trabalho e renda, de modernização da legislação trabalhista, de proteção e recolocação do trabalhador, de melhoria das condições de trabalho e qualificação profissional. É tudo isso junto que configura uma PPTR democrática e que pode contribuir para tornar este país não só mais moderno e competitivo, como também menos injusto e mais igualitário.

*Pergunta – Gostaria que o senhor falasse sobre o sistema de voucher, mencionado na palestra da professora Caren Addis. É interessante a perspectiva de opção, a flexibilização, a democratização. E a questão também do avanço da qualificação profissional em relação à política social, não tanto da parte quantitativa, mas também da qualitativa.*

NASSIM – O Planfor foi pioneiro na inclusão do quesito raça/cor na identificação dos treinandos. Um antigo reclamo do movimento negro, sempre relegado para adiante, devido às chamadas “dificuldades operacionais” de implantação. Falava-se, por exemplo, que não havia “espaço na ficha” para esse quesito. Ou ainda se falava do constrangimento de perguntar a cor do treinando. Lutamos e hoje a par-



ticipação das diferentes etnias está claramente dimensionada no Planfor. Sem isso, não teria sido possível avançar na discussão do trato da diversidade (incluindo mulheres, jovens, idosos, portadores de deficiência) nem da focalização de programas que combatam o preconceito e promovam a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho e na sociedade. Isso foi – e teve de ser – feito em massa, pois, no campo da PPTR, em países da escala do Brasil não podemos nos dar ao luxo de ir tocando projetinhos piloto. Mesmo sendo em massa, é uma questão de qualidade na formação. Qualidade em qualificação é foco na demanda, é atenção ao perfil da população-alvo, é integração com programas de geração de renda, de direitos humanos, de desenvolvimento sustentado. Há quem avalie qualificação profissional pela carga horária, pela taxa de aprovação ou pela estruturação do currículo – como se qualificação pudesse ter a mesma lógica da educação escolar, regular.

A questão do *voucher* tem de ser discutida nessa perspectiva mais ampla, de democratização de oportunidades. O *voucher*, como outros mecanismos semelhantes, supõe um mercado azeitado, em que oferta e demanda de qualificação se encontrem com relativa facilidade. Supõe, naturalmente, informação e escolha por parte dos treinandos. Estas são questões fundamentais para quem quer implantar o sistema, no âmbito da PPTR.

*Pergunta – Como o senhor avalia o atual estágio das Comissões Estaduais do Trabalho?*

NASSIM – Eu acho muito positivo. Em 1995, havia três comissões estaduais de trabalho e meia dúzia de municipais. Hoje, estão operando todas as estaduais e as municipais em mais de 2000 localidades. Como disse, um enorme universo de atores da PPTR, que demanda qualificação sobre seus papéis, limites e possibilidades. Que precisa ter condição de refletir como estamos fazendo hoje, sobre política pública e desenvolvimento. Não se trata de transformar conselheiros em técnicos, auditores, analistas de projetos, supervisores de curso – como alguns ainda pensam. Mas sim de entender seu papel na PPTR, de definir estratégias para negociar e construir consensos. Muito mais difícil do que analisar projetos. Mas certamente mais urgente e necessário.

*Pergunta – Na nossa experiência em Roraima, o tripartismo foi um avanço. Mas temos que resolver a questão da representação de grande maioria de trabalhadores que não está vinculada a sindicatos ou mesmo das populações indígenas, que são um tema importante na*

*região. Inclusive, numa conferência recente, os índios estavam presentes e não quiseram que a gente discutisse os problemas deles. Eles acham que os problemas deles têm de ser resolvidos pela gerencia de povos indígenas...*

*Pergunta – Quando a gente vê o quadro da desigualdade, a taxa de desemprego, a jornada de trabalho, a média salarial, é difícil pensar que uma estrutura tripartite dê conta de representar essa diversidade...*

NASSIM – O tripartismo não exclui o multipartismo. De fato, a sociedade não se resume a governo, trabalhadores, empregadores. Mas o tripartismo pode ser um dos pontos de partida ou de chegada. Se não conseguirmos trabalhar, construir consensos entre esses três atores fundamentais para a PPTR, como ampliar e articular o rol de atores? O tripartismo é um aprendizado importante. Não impede que se pense em outras representações, inclusive regionalmente mais significativas, o que é fundamental em países com a escala e diversidade do Brasil.

# Programas de Capacitação Profissional Orientados pela Demanda: O Sistema de *Voucher*

*Caren Addis*<sup>1</sup>

**D**evelopment Alternatives Inc. é uma empresa dos EUA, e em breve abrirá uma filial no Brasil, no Rio de Janeiro. Nos EUA, a empresa tem dois contratos para fazer pesquisa sobre programas de *voucher* para capacitação profissional para microempresas. Os contratos são:

- 1) do Microenterprise Best Practice (MBP): com vários componentes, um deles é fazer avaliações dos programas de *voucher* financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID;
- 2) com Swisscontact: ONG que trabalha muito estreitamente com a Agência de Cooperação Suíça – Cosude, que também administra e financia programas de *voucher*.

---

<sup>1</sup> Caren Addis é doutora em Ciências Políticas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). De 1993 a 1999 lecionou Economia Política e Desenvolvimento Econômico na Rutgers, Universidade do Estado de New Jersey. Realizou pesquisas sobre a evolução das cadeias de provedores de países em desenvolvimento e escreveu o livro *Tomando a Direção: empresas de peças automotivas e a política econômica de industrialização no Brasil* (Penn State Press). Desde o começo da sua carreira, tem trabalhado de perto com Lara Goldmark, no gerenciamento do estudo de programas de *vouchers* do contrato do Microenterprise Best Practice. Esse estudo internacional pioneiro que ainda está em elaboração, visa identificar as melhores práticas dos programas de *vouchers* executados em vários países. Assim, os administradores, doadores e formadores de estratégias de desenvolvimento poderão avaliar o potencial de desenvolvimento do mercado por meio de programas dirigidos pela demanda.

O orçamento dos programas visitados do BID estão entre um e dois milhões de dólares. Os programas visitados de Swisscontact estão com orçamentos médios de 200 ou 300 mil dólares.

Nesta apresentação, veremos o que é um programa de capacitação para microempresas, dirigido pela demanda. Será realizada uma comparação entre os programas de *voucher* e explicarei como é medido o desempenho desses programas.

O sistema tradicional de capacitação é um modelo dirigido pela oferta, no qual um governo ou um órgão internacional contrata vários fornecedores de capacitação para atender a um determinado grupo de pessoas. Em tal modelo trabalha-se com um número limitado de fornecedores de capacitação. É o governo quem paga pela capacitação, mas quem recebe a capacitação é uma terceira pessoa, que pode ser microempresário, jovem estudante, funcionário de uma pequena empresa. Ao final do processo, o fornecedor cria cursos que atendem mais aos desejos do doador ou financiador da capacitação do que às necessidades e desejos das pessoas que participam dos cursos de treinamento.

Como funciona um modelo de capacitação dirigido pela demanda, neste caso o modelo do *voucher*?

O governo ou o órgão internacional transforma um fundo monetário em *vouchers* ou, como diríamos em português, "vales".

Esses vales são distribuídos aos clientes, que nesse caso são microempresas, para que eles comprem o treinamento escolhido por eles dentro de uma variedade muito maior de fornecedores e de cursos do que os disponíveis no modelo dirigido pela oferta. Sempre e quando o cliente escolhe um dos fornecedores ou cursos previamente aprovados pelo administrador do programa, o fornecedor recebe como pagamento o *voucher* e o restante com o dinheiro do cliente final.

Muda-se assim o foco de atuação dos fornecedores, que passam a criar cursos para atender às necessidades do usuário do *voucher* e não às do doador. Esse diálogo entre fornecedor e cliente é o princípio norteador dos programas de *voucher*.

Por que surgiram os programas de *voucher*? Os *vouchers* são um mecanismo de intervenção no mercado de capacitação onde a oferta e a demanda não interagem.

Quais são os motivos de o consumo de capacitação estar abaixo do ideal? A resposta é que existe uma falta de informação, que na lingua-

gem dos economistas é chamada de assimetria de informação. O que acontece quando ocorre esta assimetria de informação? Um microempresário ou cliente não sabe qual será o resultado ou o valor da capacitação, o que o leva ao receio de consumir ou pagar pelo treinamento. Ao mesmo tempo, o fornecedor de capacitação não está disposto a gastar dinheiro para ter novos produtos ou cursos a oferecer, porque não acredita no mercado. Como resultado, temos um círculo vicioso onde nem o consumidor nem o fornecedor estão dispostos a investir. Chegamos então aos programas de *voucher* com a idéia de que ajudando com informação e *vouchers*, diminuem-se os riscos dos fornecedores e dos clientes.

Qual é a utilidade do *voucher*? Ele diminui o risco do microempresário, porque este ao consumir paga somente 50% do custo do curso. Diminui, também, com isso, o risco do fornecedor, que tem a garantia de receber o *voucher*, além do pagamento do cliente.

Porém, só o *voucher* não é suficiente para dinamizar o mercado – deve existir um apoio com informação, a qual é coletada na hora do usuário ir buscar o *voucher*. O usuário ou usuária aprende o que é um *voucher*, como utilizá-lo e, principalmente, como escolher na comprar de capacitação.

As informações gerais distribuídas são:

- regras do programa;
- instituições participantes do programa;
- *ranking* dos fornecedores;
- horários e cursos disponíveis.

Como é um programa genérico de *voucher*? No topo, temos o financiamento e a supervisão. O financiamento na maior parte na América Latina tem sido feito pelo BID ou pela Cosude, que também tem um programa na Indonésia, e na África, um do Banco Mundial. Alguns programas possuem um pouco de publicidade, mas realmente não há muita informação sobre os resultados até agora.

Depois do financiamento e a supervisão, vem a idéia geral de que se deve passar a administração do dia-a-dia a um administrador com alguma tradição e independência para poder gerenciar o programa. Este pode

ser uma agência pública, como no caso de alguns ministérios que administram programas, ou pode ser uma ONG, como no caso da Swisscontact. Por último, teríamos a opção de ser uma empresa privada.

Num dos programas de *voucher* desenhado para o Rio, o *design* tem uma empresa privada como administrador. Sendo assim, não há uma fórmula fixa para se determinar a fórmula correta.

O que o administrador faz? O administrador orienta o usuário, distribui os *vouchers*, cadastra os provedores e os cursos (por isso é aconselhável que o administrador mantenha um banco de dados com as informações sobre usuários e provedores coletadas no programa), faz auditorias e a contabilidade do programa. Pode-se ver então que o administrador realmente é um elemento-chave de um programa de *voucher*.

Finalmente, o que acontece com o *voucher*? O cliente que recebeu um *voucher*, o leva para o instituto de capacitação, ou fornecedor, recebe a capacitação, entrega o *voucher* ao fornecedor, aquele que finalmente leva os *vouchers* recebidos para o administrador, para ser reembolsado pelos serviços prestados.

O mecanismo é mais ou menos esse. Evidentemente, cada lugar tem suas peculiaridades e, então, há que se proceder a alguns ajustes. Entretanto, um programa básico é como a descrição feita.

Um pouco diferente dos programas tradicionais dirigidos pela oferta, isto é, quando o governo faz um contrato diretamente com o fornecedor, os programas de *voucher* têm um duplo objetivo. O primeiro é o de fornecer a capacitação, como nos programas tradicionais, mas o segundo objetivo diz respeito a desenvolver um mercado de capacitação sustentável.

A estratégia de saída dos programas consiste em diminuir o subsídio do *voucher*, criar funções de apoio ao mercado e no final do programa, depois de uma intervenção de três ou quatro anos, deixar um mercado funcionando sem intervenções.

Até agora foram estudados sete programas: seis na América Latina – Paraguai, Argentina, Bolívia, Peru, Equador, El Salvador – e um na Indonésia.

Em El Salvador existe uma estrutura diferente com relação aos objetivos, por isso vou fazer referências em separado, e caracterizar cada programa com uma pergunta, para que vocês possam lembrar ou associar uma experiência com cada programa.

Na primeira coluna temos a localização geográfica do programa e na segunda eu pergunto qual a característica principal deste programa. O que não quer dizer que não tenhamos muito para aprender em cada programa, que funciona com suas características próprias, uns melhores do que os outros, mas cada um tem uma prática melhor, a qual poderia ser aproveitada pelos outros. Como um exercício para poder obter essa informação de uma maneira rápida, focalizemos aqui um elemento.

<b>Os programas</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>A "PERGUNTA"</b>
<b>Paraguai</b>	<b>É possível ter demasiados vouchers para demasiado tempo?</b>
<b>Argentina</b>	<b>Pode-se utilizar vouchers para promover competitividade em empresas formais?</b>
<b>Equador</b>	<b>Como incentivar a participação de fornecedores privados?</b>
<b>Bolívia</b>	<b>Uma boa estratégia de saída promove a sustentabilidade?</b>
<b>Indonésia</b>	<b>Como relacionar conveniência e informação?</b>
<b>Peru</b>	<b>Como incentivar a participação de fornecedores privados?</b>
<b>Programas de voucher que ainda não foram implantados</b>	
<b>El Salvador</b>	
<b>Guatemala</b>	
<b>Nicarágua</b>	

No Paraguai, para quem está familiarizado com os programas de *vouchers* para microempresas, temos o primeiro programa na América Latina ou pelo menos o primeiro que foi bem estudado. O programa começou em 1995, foi desativado várias vezes, mas sempre recomeçou. Atualmente, está, no que chamamos, a quarta fase e daqui para a frente vai ser um programa permanente. Mesmo acabando o financiamento do BID, os paraguaios estão querendo desviar o dinheiro do fundo do CNPP, que é o Senai paraguaio, e financiar o programa de *voucher*. A idéia é fazer do *voucher* um instrumento permanente para o qual se necessita conseguir uma fonte local de recursos.

Existiu um programa de *voucher* no Peru que complementava um programa de microcrédito, mas esse programa nunca foi bem estudado por-

que a capacitação era complementar a uma atividade de microcrédito, uma capacitação dirigida pela oferta e não pela demanda.

Então a pergunta no **Paraguai**, tendo como preocupação a sustentabilidade, é: programa de *voucher* pode ser usado durante tanto tempo e com tantos *vouchers*? Nesse caso a lógica deles não é uma lógica de sustentabilidade, mas sim de se criar um programa, um subsídio permanente. Do ponto de vista da sustentabilidade, o programa do Paraguai é totalmente contraditório.

O segundo programa é em Córdoba, **Argentina**. É um exemplo interessante porque a idéia era usar um instrumento desenvolvido para microempresários e verificar se poderia ser aplicado na pequena e média empresa formal para participar nas cadeias produtivas do Mercosul. Tem-se, assim, realmente um público-alvo completamente diferente do que o dos outros programas.

A pergunta nesse programa é: podem-se utilizar os *vouchers* para promover a competitividade? As empresas, no caso, deveriam ser pequenas empresas formais, o que pode explicar o motivo de o programa não estar sendo bem-sucedido até agora, o que pode não ser necessariamente pelo instrumento em si, mas porque o valor do *voucher* era pequeno demais para o tipo de capacitação necessitada.

O modelo do *voucher* tem de ser adaptado para o tipo de grupo-meta? Esta é uma lição muito importante. Quem for desenhar um programa de *voucher* tem de entender a fundo quem vão ser os consumidores.

O programa do **Equador** é um programa bem-sucedido e bastante interessante porque funciona em nove cidades, o que significa ser muito abrangente geograficamente. O programa do Peru é parecido e pode ser analisado com o do Equador. São exemplos de países pobres que têm uma história anterior de cooperação de doadores internacionais.

O que acontece nesses programas? Os fornecedores de capacitação para microempresas mais ativos nesses programas são o quê? São ONGs ou institutos estatais, que conhecem bem o mundo de doações internacionais. A pergunta a ser feita é: o que os fornecedores farão quando acabar o programa de *voucher*?

Eles vão procurar mais financiamentos internacionais! Então, os participantes principais nesses programas são fornecedores que entendem tão bem o mercado – vamos dizer, dos doadores internacionais – que eles têm certeza de que depois dos *vouchers* eles vão procurar outros doadores. Nesse caso, o grande desafio para o Equador e o Peru é o de



poder criar ou cadastrar fornecedores privados, os quais não têm uma convivência tão explícita com os doadores internacionais.

Na **Bolívia**, o programa é desenvolvido na cidade de Cochabamba, um programa muito pequenino e também restrito ao setor da confecção, que é um setor importante daquela cidade. Nesse programa, os administradores se perguntaram desde o começo “como vai ser a estratégia de saída do programa?” Por isso, diferentemente da maioria dos outros, a estratégia de saída está embutida desde o começo no desenho do programa, que serve justamente para poder sair e deixar um mercado ativo como legado. A pergunta é: a estratégia de saída está funcionando?

O programa da **Indonésia** é diferente, um pouco parecido com o do Equador e do **Peru**. Funciona numa área geográfica grande, mas o administrador, que é uma agência regional da Swisscontact, é pequeno e centralizado. Nessa situação, o que acontece na hora de distribuir os *vouchers*? Não se pode oferecer nem coletar informação na hora de distribuir o *voucher* de maneira correta aos usuários. Qual foi a solução para o problema? Por um lado eu acho que encontraram uma resposta inovadora: os *vouchers* estão sendo distribuídos na Indonésia em cabines telefônicas. Na hora de comprar um cartão telefônico, o usuário encontra, e muitas vezes compra, o *voucher*, que custa o equivalente a quinze centavos de dólar americano. Depois, consegue a orientação que quiser. Esse tem sido o problema porque muitas vezes os usuários não entendem muito bem o que eles estão comprando. A distribuição terceirizada por meio das cabines telefônicas é uma boa resposta de como fazer a distribuição com um administrador centralizado e numa área geográfica grande, mas a informação precisa ser melhor distribuída e coletada.

No Equador e Peru, estão usando, como a gente vai ver, um ministério ou uma instituição estatal que está presente em todas as regiões e em todos os lugares, o que resolve a questão da distribuição de *vouchers* com informação.

Em **El Salvador**, existe um programa em funcionamento e existem outros dois em diferentes etapas de implementação. Um deles foi desenhado pela GTZ, agência de cooperação alemã, e o outro pelo BID, o qual está aguardando a contrapartida, por um motivo legal, mas que logo vai ser resolvido. Além dos programas em andamento estão sendo planejados outros programas, um na **Guatemala** e dois na **Nicarágua**.

Agora, vamos ver um quadro comparativo e responder à pergunta: quem financia e quem administra tais programas? Só para facilit-

tar a apresentação, separamos os programas do BID dos programas da Swisscontact.

Financiador e Administrador			
PAÍS	Característica	ORIGEM DE FINANCIAMENTO	ADMINISTRADOR
Paraguai		BID/Ministério da Justiça e Trabalho	Ministério da Justiça e Trabalho
Argentina		BID/ADEC (Agência mista) Grêmios	ADEC Agência de Desenvolvimento Econômico de Córdoba
Equador		BID/Corporação Nacional Financeira (CFN)	CFN
Bolivia		COSUDE	Swisscontact
Indonésia		Banco Mundial/Nestlé	Swisscontact
Peru		Fondoempleo/Ministério da Indústria (MITINCI)/COSUDE	MITINCI/ Swisscontact

No Paraguai, Argentina e Equador o financiamento é do BID, com dinheiro a fundo perdido que exige uma contrapartida local de pelo menos 30%. A contrapartida, no caso do Paraguai, vem do Ministério de Justiça e Trabalho.

Na Argentina dá-se um caso interessante, porque a contrapartida vem de uma agência de desenvolvimento chamada ADEC, agência mista composta pela municipalidade de Córdoba e mais onze grêmios.

No Equador, tanto a contrapartida como a administração é da Corporación Nacional Financiera (CFN), que recebe e canaliza os fundos internacionais no país. O programa do Equador está andando razoavelmente bem, levando-se em conta a dolarização e uma série de outros problemas que o país está enfrentando no momento.

Os outros, Peru, Bolívia, EL Salvador e Indonésia, são programas menores administrados pela Swisscontact e com financiamento quase sempre da Cosude.

Na Indonésia, contou-se com um pequeno fundo de financiamento do Banco Mundial e a presença da multinacional Nestlé. Tais programas de *voucher* são interessantes, na medida em que realmente se pode dizer que é até fácil trazer doadores particulares, por meio da realiza-

ção de convênios com empresas privadas para financiar a capacitação de grupos específicos de seu interesse, o que tem sido o grande atrativo desses programas.

No programa do Peru, o administrador é a Swisscontact, em conjunto com o Ministério de Indústria, Turismo e Relações Internacionais. O financiamento vem de um fundo chamado Fondoempleo, que é gerado por meio de um imposto cobrado sobre os lucros de grandes empresas peruanas. Basicamente, esse imposto vai para o Ministério do Trabalho, que faz um concurso onde recebe propostas de projetos a serem financiados. O ganhador do concurso do ano recebe o financiamento para o seu projeto.

## Dimensão e alcance

PAÍS	Característica	ORÇAMENTO (US\$ 1000)	DURAÇÃO	ALCANCE
Paraguai		3,000	1999-2002 (3 anos)	Assunção Met. Ciudad del Este
Argentina		2,800	1998-2002 (3 anos)	Municipalidade
Equador		2,200	1999-2003 (3,5 anos)	9 cidades
Bolívia		300	1998-2000 (2 anos)	Municipalidade de Cochabamba
Indonésia		165	1999-2000 (1 ano)	Java del Este
Peru		1,500	1999-2001 (2 anos)	8 departamentos; 4 distritos de Lima

Neste ponto os programas BID de novo estão no começo da tabela, com orçamentos maiores do que dois milhões de dólares. A duração é tipicamente de pelo menos três anos, e o alcance variado.

Programas financiados pelo BID:

- no Paraguai, funciona na cidade metropolitana de Assunção e Ciudad Del Este, que é a cidade fronteira com o Brasil. No Paraguai, iniciou-se em 1999 um pequeno programa de *vouchers* de emergência para tentar atenuar os efeitos da desvalorização

da moeda brasileira. O programa paraguaio, assim, vai se tornando permanente;

- na **Argentina**, o alcance deveria ser só a municipalidade de Córdoba, mas quando visitamos o programa em abril de 2000, estavam se iniciando discussões para estender o programa à província de Córdoba;

- no **Equador**, funciona em nove regiões do país. No começo, funcionou nas cidades de Quito e Guayaquil.

Programas administrados pela Swisscontact e financiadores diversos:

- no **Peru**, o alcance são nove cidades de diferentes regiões do país;

- em **El Salvador**, o alcance é a região da Gran San Salvador;

- na **Bolívia**, o alcance é a cidade de Cochabamba;

- na **Indonésia**, o alcance é a região Este de Java.

## Metas

Cada local tem suas próprias prioridades, tendo-se de fazer ajustes de acordo com a cultura do país e os objetivos a serem alcançados.

- No **Paraguai**, que é considerado um modelo, o programa começou em 1995 só com a participação de microempresários. Com o crescimento, o grupo-meta aumentou, passando a englobar os microempresários e trabalhadores autônomos, que são realmente parecidos, desocupados que entraram nessa fase jovens para fazer um estágio, e trabalhadores que querem atualizar ou adquirir novas capacidades. Temos, portanto, população-meta muito variada. Assim, o SDE – Serviço de Desenvolvimento Empresarial disponível no programa ou que pode ser pago com *vouchers* tem capacitação e estágios. O número de *vouchers* a serem distribuídos é de 50 mil unidades. Pode-se ver, desta forma, que na maioria dos programas o número de *vouchers* a distribuir é exagerado; conseqüentemente, o número de *vouchers* usados em relação ao objetivo total é muito baixo. Uma das lições importantes encontradas é que quem for desenhar um progra-

ma tem de entender melhor quem serão os usuários que realmente se beneficiarão com o programa.

- Na **Argentina**, o programa é para pequenas e médias empresas formais. A idéia realmente era priorizar as empresas que poderiam participar no comércio do Mercosul. A microempresa que geralmente é o grupo-meta do programa padrão de *voucher*, nesse caso, era uma prioridade muito secundária. Porém, para surpresa dos administradores argentinos, os microempresários foram os mais fomentados pelos *vouchers*. As pequenas e médias empresas, realmente, não se engajaram.

- No **Equador**, caso mais próximo de um programa-padrão – o grupo-meta são microempresários que usam o programa para pagar por capacitação. O número de *vouchers* do programa foi aumentado dos 30 mil iniciais para um total de 50 mil ao longo de quatro anos.

- Na **Bolívia**, o programa deixa participar microempresários e quem quer ser microempresário. O perfil dos usuários pode ser até uma dona de casa que ganhou uma máquina de costura de presente e, mesmo querendo ficar em casa com os filhos, quer aprender uma profissão para eventualmente poder fazer reparos pequenos e eventualmente ser microempresária. Assim, identificou-se uma vontade enorme de usar *vouchers* pelos microempresários potenciais também. Os programas que deixam entrar os microempresários potenciais são os programas que têm o maior uso de *vouchers*. Voltando à Bolívia, o serviço disponível de capacitação é para o setor de confecção, e tem como objetivo a utilização de quatro mil *vouchers*, estando atualmente no segundo ano.

- Na **Indonésia**, o grupo-meta são microempresários, mas a Nestlé está participando do programa, mantendo um fundo para financiar microempresários potenciais. Os microempresários potenciais foram mais ativos que os macros o que demonstra que o programa de *voucher* é um instrumento que funciona para os microempresários.

- No **Peru**, o programa é bastante abrangente e apóia microempresários, pequenas empresas e jovens. O *voucher* financia capacitação, assistência técnica que é uma espécie de consultoria, e estágios. A meta para cada um desses tipos de serviço são 32 mil para capacitação, 4 mil e 500 para assistência técnica, e quase três mil para os estágios.

- Em **El Salvador**, o programa visa dar capacitação aos funcionários e empresários de pequenas e médias empresas com *vouchers* de valor variável. O limite do orçamento anual é de 80 mil dólares.

Metas				
PAÍS	Característica	POPULAÇÃO META	SDE Disponível	OBJETIVO Nº vouchers
Paraguai		MEs, autônomos, desocupados, jovens, requalificando	Capacitação estágio	50,000
Argentina		Pequenas, MEs	Capacitação	20,000
Equador		MEs,	Capacitação	50,000
Bolívia		MEs, MEs potenciais	Capacitação para setor confecção	8,000
Indonésia		MEs, MEs potenciais	Capacitação	8,800
Peru		MEs, peq. empresas, jovens	Capacitação, assistência técnica, estágio	31,800 4,500 2,800

## Valor do Voucher

O valor do *voucher* nos mostra um pouco o objetivo e a dimensão dos subsídios.

- No Paraguai, o valor do *voucher* é de US\$ 20.
- Na Argentina, o valor do *voucher* é de US\$ 50, porque o programa está dirigido às pequenas e médias empresas formais. Sendo assim, o pequeno empresário precisa um subsídio maior do que um microempresário.
- No Equador, o valor começou com US\$ 10, abaixou para quatro dólares por causa da inflação e foi reajustado para US\$ 10.
- Na Indonésia, colocaram uma porcentagem e de outro lado colocaram um valor fixo de US\$ 6,50. Utiliza-se o subsídio que for menor. Por exemplo, se um curso custa dez dólares, o subsídio é de cinco dólares, porque 50% de US\$ 10 é menor que US\$ 6,50. Se o curso custasse US\$ 20, o subsídio seria de US\$ 6,50 e o resto seria pago pelo usuário. Na Indonésia, não há muita padronização dos cursos; eles permitem cursos pequenos ou até palestras de algumas horas. A idéia de todos os programas da Swisscontac é diminuir o valor do subsídio e realmente complementar com outro tipo de apoio, como promoção ou criação de grupos associativos. A filosofia da Swisscontact é que o subsídio monetário deve ser muito pequeno mesmo.

- No **Peru**, o subsídio é de US\$ 15 para capacitação, US\$ 100 para assistência técnica ou consultoria, e US\$ 105 para o estágio.
- Na **Bolívia**, o valor do *voucher* é de US\$ 13.

Preços			
PAÍS	Característica	VALOR DO VOUCHER (US\$)	PREÇO HORA DE CAPACITAÇÃO (US\$)
Paraguai		20	1.7 (1996) 1.25 (1999)
Argentina		50, 35	4.68
Equador		10	0.42
Bolívia		13	0.78 (est.)
Indonésia		50%, 6.50 (o mais baixo)	0.98
Peru		15, 100, 105	1.17

## Preço da hora de capacitação

O preço da hora de capacitação deve servir só como referência devido às diferenças econômicas de cada país e às características do público-alvo de cada programa. Tem-se assim:

- Na **Argentina**, o preço da hora de capacitação cobrado pelos fornecedores é de quase U\$ 4,50. Deve se levar em conta o alto custo de vida na Argentina e o público-alvo do programa.

- No **Equador**, o preço da hora de capacitação é de U\$ 0,42, que é muito baixo. Isso pode ser motivado pelo mercado ultradepressivo do momento, a dolarização e, além disso, três desvalorizações do ano passado (1999). Em resumo, foi um ano turbulento para a economia equatoriana, com os fornecedores de capacitação perdendo dinheiro, mas entendendo que não podiam aumentar os preços porque os clientes não poderiam pagar.

- No **Paraguai**, é interessante ver que, em 1996, o preço por hora era U\$ 1,70 e em 1999, U\$ 1,25. Não podemos dizer definitivamente que isso é resultado do programa de *vouchers*, mas estima-se que os fornecedores entenderam o mercado e puderam entregar capacitação

de uma maneira eficiente. Não se pode realmente afirmar isso com muita certeza, mas pode ser a explicação. Por outro lado, também podem ter sido as condições de mercado. Mas se no Paraguai houve uma queda no preço da hora de capacitação, qual é o preço que os alunos pagam?

- No **Peru**, a hora de capacitação é de um US\$ 1,17.
- Na **Bolívia**, a hora de capacitação é estimada em US\$ 0,78.
- Na **Indonésia**, a hora de capacitação é de US\$ 0,98, que é alta, se considerada com o subsídio. Mas existem cursos curtos e sem subsídio.
- Em **El Salvador** a hora de capacitação é de US\$ 6,61, o que pode ser explicado pelo valor variável do *voucher*, pelo público-alvo e pela necessidade de cursos de capacitação mais especializados.

A pergunta nesses casos, evidentemente, é: como se mede o desempenho deste programa? No contrato de avaliação, temos a medição fazendo parte dos termos de referência nos contratos.

Pensando na sustentabilidade do programa depois do encerramento, a pergunta é: a intervenção gerou um círculo positivo? Existe um círculo virtuoso entre fornecedores de capacitação e microempresários?

## **Indicadores de desempenho**

A medição dos indicadores de desenvolvimento do mercado foi desenvolvida por nossa consultoria, para que possamos analisar o comportamento dos capacitadores e dos programas. Nosso contrato não pede uma avaliação de impacto da capacitação nos grupos-meta, pois cada programa prevê uma avaliação própria. Mas, como nenhum dos programas foi encerrado, não podemos dizer que tipo de impacto de desenvolvimento do mercado foi conquistado.

Nas nossas avaliações, estamos usando indicadores dos programas em si, levando em conta as diferentes propostas de cada programa. Dependendo dos resultados, podemos supor que um programa que funciona vai criar um desenvolvimento do mercado. Sabemos que não é o ideal, mas como os programas ainda não acabaram, realmente achamos que é a única saída.



## Indicadores da demanda e da oferta

INDICADORES	VOUCHERS UTILIZADOS	USADOS/ OBJETIVO (%)	FORNEC.	FORNEC. ATIVOS (%)
Paraguai	10000	N/A	104	60
Argentina	1600	10	154	30
Equador	5000	50	92	50
Bolívia	4000	100	8	100
Indonésia	1150	15	36	50
Peru	3471	20,10, 35	63	65

Os indicadores de demanda e oferta, no caso do Paraguai, mostram que os *vouchers* utilizados serão, em número, maiores do que nos outros programas. Por quê? Existem duas explicações. Primeiro, o programa paraguaio, como vocês se lembram, é o mais antigo, tem cinco anos, e os outros, um ou dois anos. Todos os fornecedores já entendem muito bem como usar os *vouchers*. Temos, assim, a primeira explicação. A outra: fizeram um programa relâmpago de emergência na Cidade Del Este, é o que explica o valor que está mais alto. Falta ver se esse nível continua ao longo dos quatro anos do programa.

Na Argentina, foram usados 1.600 *vouchers*. Atualmente já devem estar por volta de dois mil, o que representa 10% do objetivo total. Como vocês vêem, é uma taxa de utilização de baixo uso. A razão principal reside no fato de que o *voucher* tinha um valor de 50 pesos, o que acaba sendo um valor pequeno para uma empresa formal capacitar-se para poder exportar ou participar de uma cadeia de exportação. A questão aqui é se esse valor ou essa maneira de desenvolver um programa funciona para pequenas empresas.

Como exemplo contrário, temos o programa do Equador, que é um caso bastante interessante, na medida em que o uso é alto. O uso foi de 50% do objetivo anual, e isso numa recessão, com uma incerteza muito grande relacionada à moeda. Outro dado interessante é que o programa filtra com muito cuidado quem usa o *voucher*. No caso do

Equador, não deixariam entrar aquela ama de casa que tem máquina de costura. Só o grupo-meta, de microempresários, com sua documentação, pode receber e usar o *voucher*.

Na **Bolívia**, a taxa de uso é alta, também, com relação aos outros programas, mas há que se lembrar que na Bolívia deixam entrar microempresas potenciais e, como mencionei, os bolivianos têm sido usuários muito ativos. O programa da Bolívia, mesmo sendo um programa pequeno, usou o limite de quatro mil *vouchers*. Se houvesse mais *vouchers* disponíveis, a demanda teria sido maior.

No caso da **Indonésia**, foram usados 1.150 *vouchers*, o que corresponde a 15% do objetivo total, mas a explicação para essa baixa taxa de utilização tem a ver com os regulamentos do programa. E tais regulamentos contrariavam a idéia de um programa de *voucher* padrão de sempre estar acreditando novos participantes, acreditando novos fornecedores e novos cursos. No caso da Indonésia, eles resolveram só fazer a acreditação uma vez, não deixando entrar novos produtos. Acharmos, portanto, que a razão principal pela pequena taxa de uso é devida ao desenho das regulamentações do programa.

No **Peru**, o número de *vouchers* usados foi de 3.500, a maior parte disso em capacitação, significando 20% do objetivo total anual. O caso peruano é um caso complicado, porque abrange nove departamentos. Em alguns desses departamentos existem só dois ou três fornecedores que participam com uma demanda muito pequena. A pergunta importante aqui: o que fazer onde não há um mercado já funcionando? Será que dá para colocar um programa de *vouchers*? Ou será que deve-se começar talvez com um programa mais tradicional para desenvolver vários fornecedores?

Vendo o número de fornecedores no **Paraguai, Argentina e Equador**, constata-se que são cerca de 100. E isso comparado com os programas tradicionais é muito interessante, porque nos programas internacionais típicos, a capacitação era feita com três, quatro ou cinco fornecedores. Em tais programas, no caso, já há a possibilidade de se escolher entre mais de cem fornecedores de capacitação, embora nem todos sejam ativos. No Paraguai, são 60% os fornecedores ativos e destes 60% diríamos que 20% realmente trabalham ativamente com *vouchers*. Na Argentina, 30%, e no Equador, 50%. No caso da **Bolívia**, quem não trabalhava ativamente com *vouchers* era retirado do programa.

No caso da **Indonésia**, o número de ativos era de 50%. Os que tinham demanda ou resolveram ir em frente com um programa, no período visitado, correspondiam a 65%. O importante aqui é lembrar que mesmo com uma baixa porcentagem ativa, o potencial para um consumidor usar o *voucher* é muito maior do que nos programas tradicionais.

O crescimento dos fornecedores ativos deve ser em quantidade também, porque fornecedores ativos são aqueles que fazem pelo menos um ou dois cursos por mês. Os fornecedores realmente ativos falam que tipicamente eles tiveram um crescimento do número de alunos de 20% a 30%. Então, houve crescimento e abriram-se novas perspectivas para esses fornecedores que tipicamente não sabiam trabalhar muito bem com esse mercado.

Voltando ao assunto de subsídio, o que nós fazemos nesta pesquisa? Avaliamos e medimos vários subsídios. Quais são os subsídios?

<b>Indicadores de Subsídio</b>			
<b>INDICADORES</b>	<b>SUBSÍDIO/CURSO (total de alunos) %</b>	<b>SUBSÍDIO PARA CAPACITAÇÃO %</b>	<b>RECEITA TOTAL %</b>
<b>Paraguai</b>	<b>85</b>	<b>47</b>	<b>N/D</b>
<b>Argentina</b>	<b>50</b>	<b>14</b>	<b>5</b>
<b>Equador</b>	<b>40</b>	<b>23</b>	<b>16</b>
<b>Bolívia</b>	<b>70</b>	<b>33</b>	<b>28</b>
<b>Indonésia</b>	<b>45</b>	<b>&lt;5</b>	<b>&lt;5</b>
<b>Peru</b>	<b>73</b>	<b>35</b>	<b>14</b>

O primeiro subsídio que medimos é o subsídio para o curso. A idéia então é entender qual o peso da receita do *voucher* nas receitas do curso. Tomamos todas as receitas do *voucher* e dividimos por toda a receita do curso, que inclui alunos sem e com *vouchers*. Se esses cursos são cursos que têm alunos sem *voucher*, esse seria um sinal bom de sustentabilidade.

O segundo subsídio é a receita de *vouchers* sobre toda a capacitação que o fornecedor faz. Então, eis a questão: a receita sem *vouchers* cobre

os custos do fornecedor, que poderia ser percentual responsável por uma boa parte da receita de toda a capacitação? Isso é importante porque se a receita de *vouchers* for grande parte de toda a receita de capacitação, isso quer dizer que o fornecedor está muito dirigido e dependente desse tipo de microempresário. Se a receita é baixa, quer dizer que o fornecedor tem um leque grande de clientes, sendo o usuário de *vouchers* um desses variados clientes.

Finalmente, o que fazemos é tentar procurar a receita de *vouchers* sobre a receita total dos fornecedores, só para entender um pouco qual o peso desse subsídio no fornecedor.

É importante entender o que tais números representam sobre a amostra que se coleta nos programas. Não podemos visitar todos os fornecedores, porque a nossa visita dura quatro ou cinco dias, dos quais temos que passar a metade desse tempo com os administradores do programa. Não há como entrevistar 100 fornecedores. Então, basicamente, entrevistamos entre dez e 20 e verificamos o nível dos subsídios que eles apresentam. O que se nota no Paraguai, na amostra que fizemos, é que são muito dependentes dos *vouchers*. Eles não têm se espalhado, não se diversificaram muito, e assim a maioria dos alunos é de *vouchers*. Por isso há um subsídio tão alto.

Vejam os casos do **Equador**. Primeiro, existe uma série de diversificação de alunos, mas também devido à desvalorização o subsídio caiu de dez dólares para quatro dólares, o que explica por que o subsídio abaixou muito.

Os subsídios para o curso variam entre 85% até 40%. No subsídio para todas as atividades de capacitação se vê que nos programas que vão melhor, caso do **Equador** e **Bolívia** e alguns fornecedores no **Peru**, os *vouchers* representam receitas entre 25% até 40% de todas as receitas de capacitação. Isso tem mostrado que há uma certa aprendizagem, mas ao mesmo tempo não se tem uma dependência muito grande dos *vouchers*. E o que se nota é que no geral, na receita total e na capacitação, há uma diferença razoável de subsídio. Nesse caso, os fornecedores são bastante diversificados e a única exceção é na Bolívia, num setor específico da confecção. Os provedores têm a capacitação de confecção como negócio principal.

O resultado do estudo é que as lições dos programas de *voucher* demonstram melhor desempenho. Com relação à dependência, o fornecedor deve estar ganhando entre 30% a 40% das receitas da capacitação desses *vouchers*.

*Pergunta – Gostaria de conhecer mais sobre aquela experiência do Rio de Janeiro.*

CAREN – No Rio de Janeiro existem dois programas que desejamos, mas que ainda não foram implantados. Em um, o cliente foi à Secretaria Municipal de Trabalho para complementar o Projeto Favela-Bairro, um dos maiores projetos financiados pelo BID na América Latina. A idéia é transformar as favelas em bairros com programas de infra-estrutura, mas também com componentes sociais e econômicos. Comparando o programa do Rio com os programas que apresentei, a população-meta seria quem mora nas 26 favelas que fazem parte do Favela-Bairro. Então, basicamente, a única qualificação necessária para se usar o *voucher* é ser residente daquelas favelas. Se pequeno empresário, enquadrar-se-ia perfeitamente, mas também se fosse residente. A idéia inicial de um programa de capacitação para microempresários é promover cursos curtos com os quais os microempresários aprendem uma tarefa nova em 20 horas, e com isso já poderem, no dia seguinte, produzir um produto novo, costurar uma prenda diferente e vender coisas novas. A idéia é gerar renda, aprender coisas que, logo depois, poderiam ser utilizadas para geração de renda. Acontece que no Projeto Favela-Bairro, o programa de *vouchers* vai ser um pouquinho diferente. Uma dúvida que temos é como adaptá-lo, porque vai haver jovens no grupo-meta e muitos desses jovens não terão tido formação, não vão ser microempresários que já sabem fazer alguma coisa, e com 15 ou 20 horas de capacitação não poderão fazer grandes coisas.

Como vão ser jovens que têm pouca formação, a pergunta é se haverá uma disponibilidade de vales maior. Possivelmente, alguns fornecedores de capacitação terão que se especializar nesse tipo de cliente, que vai ter que fazer uma coisa mais moderada, por exemplo, confecção um, dois, três, quatro, como um produto Senac.

O outro programa de vales no Rio é o que está sendo financiado pelo Fomin, no Jacarezinho e na Rocinha. Pelo menos, será um programa de vales mais tradicional, na medida em que está direcionado para microempresários autônomos. Provavelmente, o administrador será uma empresa privada no Rio, onde a Secretaria Municipal do Trabalho vai ter o papel de apenas fiscalizar o programa, enquanto no outro terá um papel muito decisivo na hora de acreditar e auditar o programa.

Uma outra questão que eu deveria ter levantado é: serão permitidos todos os cursos disponíveis? Quer dizer, podem ser dados cursos gerenciais, que vou chamar de técnico-produtivos, cursos práticos de

como fazer alguma coisa. O que se nota é que a maior parte dos fornecedores que se lançaram com este programa, começam sendo técnico-produtivos. São os casos em que havia maior uso de *vouchers*. Havia um no Paraguai, um curso de eletricidade, outro de corte de cabelo. No Equador, era uma mulher que tinha um instituto de decoração de bolos. Na Bolívia, era de costura por definição. Há mais exemplos, embora haja um ou dois lugares onde havia instituições ensinando gerenciamento também. Mas o que acontece é que começam com os cursos técnico-produtivos e na medida em que o microempresário pede cursos adicionais, o fornecedor percebe a necessidade de fazer um curso de gerenciamento, planilha de custos etc. Na Argentina, havia doceiros que trabalhavam numa feira municipal, onde eles iam começar com um curso de bromatologia, mas depois do curso eles queriam um curso justamente de como gerenciar seus custos, se eles substituem uma farinha "x", qual seria o impacto nos custos deles?

Existem dois tipos de cursos, mas o que mais chama a atenção no começo são os cursos técnico-produtivos. Só para enfatizar, nesses cursos, vocês viram que o valor do vale é menos de 20 dólares. Configurasse, então a idéia de que os cursos sejam curtos e o empresário pague mais ou menos 50% do custo. Como são cursos que são procurados e o microempresário estaria disposto a pagar uma parte, evita-se que, ao não estar pagando alguma coisa, ele ou ela não dê valor. Também serve para prepará-los na idéia de pagar o curso quando acabar o programa.

Com relação aos subsídios, o importante é ver como o fornecedor está reagindo ao *voucher*, ou seja, o vale é muito importante para o fornecedor ou pouco importante? Então, para medir isso, são analisados três subsídios e a proposta é ter-se um referencial de quando nós fizemos uma visita. Mas a idéia é que realmente tem de se seguir isso através do tempo, fazendo-se novas análises em visitas posteriores.

*Pergunta – Logo no início, Caren, você falou dos programas dirigidos pela oferta e do modelo dirigido pela demanda, e aí temos o exemplo dos vales que são orientados por modelos dirigidos pela demanda. A questão que fica, pelo menos que ficou para mim, é a seguinte: qual é o papel do Estado neste modelo? Ele é só o financiador? Ou ele também é definidor de estratégias de mercado?*

CAREN – Deixe-me usar o exemplo da Secretaria Municipal de Trabalho, que seria um caso bem próximo. Primeiro, a idéia inicial veio do secretário de Trabalho. Segundo, depois das pesquisas que a Secretaria fez, eles resolveram buscar realmente qual seria a saída para

o desemprego no Rio de Janeiro. Queriam ajudar as pessoas na geração de renda, seja no emprego formal seja no informal. Mas o mais realista é com emprego informal ou como autônomo: esses cursos têm de apontar para essa direção, e aí está a diretriz. A particularidade da Secretaria Municipal é que eles queriam que a maior parte dos cursos fosse sobre gerenciamento e administração, com os técnico-produtivos em segundo lugar, que é outra característica. Assim, existe uma certa prioridade para gerenciamento. No desenho e organograma do programa de vale, lembrem-se que falei de um programa genérico. A Secretaria Municipal tem dois papéis interessantes. Um que tem um auditor que faz auditoria nesses programas: o auditor tem um contrato com a Secretaria Municipal de Trabalho e se reporta diretamente à Secretaria, que depois repassa tais informações para o administrador. A idéia aqui é de que realmente que a Secretaria está encarregada do *overhead* do programa. O papel do Estado nesse caso ficou claro, (1) na definição do programa, (2) na definição da população, (3) na auditoria do programa e (4) no credenciamento dos fornecedores.

Isso quer dizer que a Secretaria Municipal é exemplo de um Estado bastante ativo, embora não vá ser um Estado que administra diretamente o programa. No caso paraguaio, o Ministério da Justiça e Trabalho está com inúmeros problemas de pagamento, reembolso de vale. No caso do Paraguai, o Ministério faz tudo e realmente tem criado certos obstáculos pelo próprio fato da sua acentuada burocracia. Muitos subsídios que são pagos aos fornecedores são pequenos, criam um descompasso. Às vezes, os fornecedores esperam três ou quatro meses para serem reembolsados, e isso está desestabilizando o programa, do que pode advir um dano muito grande. Deixem-me esclarecer por que no desenho do programa Vale-Curso do Rio de Janeiro estávamos na Secretaria todo dia conversando com eles. Quando digo que eles fizeram as diretrizes, quero dizer que foi fruto de um diálogo muito intenso, sem dúvida, durante a parte de desenho.

Quando pensamos nos residentes das comunidades pobres, estamos partindo do pressuposto, numa primeira reação, que eles não têm dinheiro para pagar um programa de capacitação. Estamos tentando partir de outra hipótese, são duas maneiras: numa, partindo da idéia que eventualmente não vão só poder pagar, mas vão querer pagar para eles. No começo do desenho do RJ, que é muito diferente do desenho dos outros programas, fizemos um estudo de mercado baseando-nos nos custos para criar um programa-padrão de capacitação de 20 horas, com 17 alunos, cada aluno pagando 50 reais. Permitiu-se até 30 alunos, sendo

que com 17 já há lucro. Então, no caso Rio, como faz parte do Rio-Favela, colocamos o valor do vale a 50 reais e no caso não exigimos um co-pagamento – depois do segundo ano o valor do vale vai cair para 45 ou permanece em 50. A idéia é ser mais generosos no começo, para os fornecedores poderem ganhar dinheiro e investir em novos cursos e produtos. Comparado ao preço por hora, um curso FAT paga um pouquinho melhor, mas a idéia consiste em que, nesse primeiro ano, os fornecedores vão estar se acostumando ao programa. Vão até ganhar muito dinheiro e isso vai possibilitar desenvolver novos produtos que sejam realmente dirigidos para essa clientela, a qual estará disposta a pagar por capacitação. Na hora em que o subsídio for abaixando para 40, depois 30 e depois 20 reais, os fornecedores vão ser obrigados a cobrar dos clientes e assim se ativar-se-á o mercado de capacitação nessas favelas.

*Pergunta – Como são definidos os cursos?*

CAREN – Essa é uma pergunta importante. Vou comparar todos os casos com o caso argentino. A maior parte dos programas é para microempresas. São dois processos de credenciamento: o primeiro, com instituição, são exigidas algumas características, como instalações próprias, experiência com treinamento e cursos aprovados pelo administrador. No segundo caso, o que muda é que as instalações não têm de ser próprias e os cursos não precisam ser aprovados pelo administrador e sim pelos usuários que estarão recebendo a capacitação. Dentro dessas duas alternativas, encontram-se diferentes variáveis, dependendo do doador e do administrador do programa.

Anotamos uma experiência valiosa quando os administradores resolveram não fixar-se tanto no credenciamento do instituto, e fixar-se mais no processo de credenciar o curso. O curso tem de ter um docente capacitado que tenha experiência, tem de ser muito bem detalhado na pauta, pelo menos 30% ou 40% têm de ser de prática, quando os alunos estão exercitando algum tipo de atividade.

Quando acessamos essa avaliação, qualificamos as instituições: umas são mais inovadoras, outras têm suas estratégias baseadas na conveniência, porque procuram quem está por perto e quem pode pagar um preço não muito caro. No caso da Argentina, na hora de qualificar e de prestar mais atenção no curso e não na instituição em si ou na sua infra-estrutura, perceberam que havia mais inovadores se dirigindo para um determinado microempresário, porque o fornecedor inovador típico, para entrar no programa, tem um investimento muito grande. Mas como na Argentina eles estavam só fixando-se no curso e não tan-



to na infra-estrutura, entraram vários professores universitários que tinham trabalhado com empresas na escola de administração. Devido a esse programa de vale – este programa de credenciamento que realmente fixava-se mais no curso e não nos custos fixos – eles estavam dispostos a criar programas-produtos para microempresários. Então, acabou sendo uma experiência valiosa fixar-se mais no curso do que na instituição, na infra-estrutura. A Secretaria Municipal de Trabalho acredita muito nessa estrutura de dar um peso grande à instituição. Eles têm tido experiências com projetos de produtos maravilhosos, mas como não tinham o respaldo de uma infra-estrutura adequada, não deu certo. Um pouco porque a Secretaria de Trabalho do Rio de Janeiro tem esse papel tão forte na parte de credenciamento. Então, conclusão, realmente varia de programa a programa. Mas acho que se um programa se lança e está tendo problemas ao atrair provedores particulares, vale a pena flexibilizar e tentar a estratégia argentina, que se fixa mais no curso, no produto final, do que nas instituições.

*Pergunta – No processo lá na Secretaria de Trabalho do Rio de Janeiro, como os cursos foram definidos, quem os definiu?*

CAREN – Isso que é interessante, porque o fornecedor é quem define as características dos cursos de acordo com seu mercado. Alguns traços gerais são definidos pelo doador, mas vou dar um exemplo sobre o modelo tradicional. Os residentes de um certo bairro haviam pedido um curso de jardinagem. O governo conseguiu um capacitador que dava o curso e o financiamento, só que esse processo demorou um ano. Quando foi possível fechar com as turmas que queriam jardinagem, estas já não queriam mais jardinagem: uma queria jardinagem, as outras duas queriam uma coisa “natureba”, uma coisa orgânica. Com este programa de vale, não há problema, porque o fornecedor, que está em contato com os demandantes, é quem cria o curso que eles vão querer naquela hora, num processo muito mais ágil.

*Pergunta – Eu acredito que esse programa de vales que você acabou de explicar é uma evolução...*

CAREN – Sim! A evolução se apresenta no tipo de curso desenvolvido, em que se atende melhor às necessidades dos clientes do que às necessidades dos doadores. No modelo dirigido pela oferta, os fornecedores de capacitação se concentram nas características desejadas pelos doadores e nem sempre têm cursos que atendem à demanda. No modelo dirigido pela demanda, os fornecedores se concentram em atender às necessidades dos clientes finais e com isso oferecem cursos que atendem às necessidades específicas dos clientes.

*Pergunta – Você espera que a demanda responda ao programa, ou dá para planejar melhor a resposta do mercado?*

CAREN – Talvez. Essa é uma pergunta boa e vou dar um passo atrás, porque é um assunto-chave. Vocês viram que o número de vales usados em relação ao objetivo em quase todos os programas é baixo. Por que? Porque o objetivo em quase todos os casos é feito assim: na cidade “x” existem 300 mil microempresas formais e informais; vamos supor que 10% ou 50% vão ser clientes e pronto. Assim é que se criam os objetivos atualmente. Acontece que nenhum desses programas entende como é a demanda. Nós fomos ao RJ e quando fizemos essa pesquisa nas favelas, vimos que havia uma diversidade grande de microempresários, desde aquele que tinha uma birosca para suplementar sua pensão de aposentadoria, àquele microempresário muito bem-sucedido, que tinha um mercadinho na boca da favela, que todo mundo usava. Os dois não podem ser considerados clientes de capacitação, mas na realidade nenhum dos dois seria cliente porque eles não se interessam ou não podem capacitar-se por falta de tempo ou dinheiro.

Antes de desenhar um programa há que ser realizada uma pesquisa profunda para poder conhecer o mercado e não sobreestimar a demanda. A pesquisa de mercado inicial é um ponto importante para poder definir direito que tipo de programa será desenhado e as metas a serem alcançadas.

*Pergunta – Mas há demanda para estes cursos, há alunos ou não?*

CAREN – Sim! Existe demanda que deve ser calculada a partir de pesquisas que definam o perfil da demanda e a quantidade aproximada que realmente é alvo de um mercado de capacitação. Depois, devem ser determinadas as regulamentações do programa, que determinam como se comportarão os usuários e o controle sobre os fornecedores.

Geralmente, as regulamentações determinam que o usuário tem de assistir a 75% das aulas, para que o vale seja reembolsado. Um auditor confirma detalhes, como por exemplo, se a planilha de presença está sendo devidamente preenchida. A segunda parte da resposta, realmente, depende do papel do Estado, que poderia entrar com a parte de passar informações setoriais para o centro de informações, para o serviço de orientação dos clientes e dizer que o setor tem crescido. Mas eu acho que esse papel de informação, de passar informações, é um papel fundamental, e que o Estado realmente está muito bem preparado para fazer, permitindo o encontro entre oferta e demanda.

# Avaliando a PPTR no Brasil: O Proger

*Ivônio Barros Nunes.<sup>1</sup>*

O Ibase está completando 20 anos de existência. Aparentemente não é muito, mas para uma ONG brasileira é uma façanha. Nesse período ousamos fazer algumas coisas que acabaram tendo impacto no Brasil. E muito do que o Ibase fez foi por causa do seu fundador, o Betinho (Herbert de Souza). Betinho sempre foi uma pessoa arrojada demais, cometeu erros, mas cometeu mais acertos do que erros. Ele tinha pressa e seus limites eram sempre condicionados por essa pressa e pela angústia que a realidade social brasileira lhe imprimia.

Quando tinha vontade de resolver alguma questão ou tratar de algum problema, ele mergulhava de corpo e alma. O fazia, é claro, com uma noção muito exata de até onde poderia ir e, sabendo disso, fazia mais, rompia constantemente essa barreira, para desespero de seus amigos e colaboradores. A campanha contra a fome é um bom exemplo. Foi uma das grandes ações onde esteve presente o Ibase, com outras organizações da sociedade civil e movimentos populares. E o Ibase teve uma atuação muito presente na coordenação e animação desse movimento, mais animação do que coordenação.

Um bom exemplo do comportamento do Betinho foi o que ele nos ensinou quando teve que tratar sobre os limites éticos das parcerias. Na campanha contra a fome, ele dizia que todos deveriam se unir,

---

<sup>1</sup> Economista, consultor do IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, diretor (tesoureiro) do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, diretor do INED – Instituto Nacional de Educação para o Desenvolvimento e membro do Conselho Diretor de várias organizações não-governamentais.

mesmo que as diferenças ideológicas fossem tamanhas que nos afastassem em outros campos. Certa vez o deputado Amaral Neto, um deputado de extrema direita no Brasil, defensor da pena de morte e de outras atrocidades, queria falar com Betinho. Telefonava insistentemente e o Betinho não atendia ao telefone. O deputado insistia e ele não atendia. Certa oportunidade o deputado ligou e o Betinho atendeu ao telefone antes que a secretária o fizesse. O deputado se identificou e disse que estava tentando falar com o Betinho há dias e não conseguia. O Betinho, pego de surpresa, não sabia o que responder e falou: “Deputado, é o seguinte! Tem um problema, minha mãe, ela disse que eu deveria falar com todo mundo, menos com senhor.” O que ele queria dizer? Que ele tinha limites. Tinha um sentido ético muito presente (representado sempre pela presença ou lembrança da mãe). Quando se referia a sua mãe era um último recurso da ética, se ele avançava os sinais nunca rompia com seus referenciais éticos.

Isso tudo tem muito a ver com o Ibase, que em seu início teve sempre uma atuação forte junto ao movimento sindical. Foi o movimento sindical um referencial que começou a animar e dinamizar a atuação do Ibase para a produção de informações e análise de políticas governamentais. Era tempo de recuperação democrática e de militância autêntica nos sindicatos. Estava sendo gestada a Central Única dos Trabalhadores, o Partido dos Trabalhadores estava começando sua trajetória, as greves eram um instrumento político de grande alcance ... e, certa vez, uma greve no Rio de Janeiro ganhou destaque. Era uma greve dos trabalhadores do transporte urbano e o Ibase discutindo sua legitimidade, começou a colocar a questão do atendimento às necessidades essenciais da sociedade, dizia que os trabalhadores tinham de discutir esta questão sob um ponto de vista não-corporativo. Logo em seguida houve uma greve da saúde e o Ibase novamente apresentou essa questão dizendo que a vida e a saúde dos cidadãos tinham que vir em primeiro lugar.

A radicalidade do Ibase, aliado à sua autonomia e independência, sempre foram questões difíceis de se entender em país como o nosso. À crítica, o movimento sindical respondeu com desconfiança, afastando o Ibase de seu núcleo de discussões. Com os governos a mesma coisa sempre se repetia. O que se exigia era um comportamento de vassalagem. Quando essa não era a resposta, então o rigor do formalismo, a desconfiança política e outros instrumentos de reprimenda eram e têm sido utilizados contra o Ibase.

O Ibase faz questão de pensar livremente a partir de seus quadros, e agora está dando um salto em sua organização. O Conselho Diretor do Ibase está sendo muito ampliado, recebendo personalidades do mundo acadêmico, dos movimentos sociais e de vários setores da vida social brasileira. A idéia é que esse conselho tenha voz ativa na definição dos destinos do Ibase e seja seu primeiro crivo, político e administrativo. Não um controle externo, mas o conselho de coordenação geral do Ibase.

É uma forma de preservar autonomia, na medida em que o Ibase é uma organização não-governamental, que tem muito foco no Estado. O Ibase sempre teve um olhar muito forte voltado ao Estado. Talvez a linha principal de atuação do Ibase tenha sido desde o início analisar e intervir sobre políticas públicas. A primeira revista do Ibase se chamava PG – Políticas Governamentais e era fruto de reuniões que o Ibase realizava no Rio de Janeiro, principalmente com professores universitários e lideranças do movimento social, para discutir temas da conjuntura. Havia todo um esforço do Ibase, com apoio de profissionais e acadêmicos, especialmente do IBGE, em decifrar os números, decifrar as políticas governamentais e expô-las à sociedade. Nesse trabalho de decifração de números muitas coisas nos inquietaram. O Ibase foi a primeira organização, de forma não muito científica, a colocar a questão dos meninos de rua, porque achávamos que o que se dizia não era verdade. Então, uma equipe saiu contando os meninos de rua no Rio de Janeiro (mais um passo arrojado do Betinho). Havia, no imaginário das organizações sociais e dos dirigentes públicos, a certeza de que esse era um problema insolúvel, porque era uma população muito grande... não se podia resolver um problema que era do tamanho do mundo. E o Ibase foi às ruas e disse que não era bem assim. Disse: “aqui há setecentos meninos, e se não se conseguir resolver o problema de setecentos meninos, que na verdade são trezentos e quarenta e três que estão em tais e quais lugares, isto é um absurdo”.

E, a partir dessa questão dos meninos de rua, iniciou-se o desenvolvimento de uma metodologia específica de trabalho relativa às políticas públicas. Essa forma de ver os problemas sociais foi também muito aplicada na época da campanha contra a fome, que começou em 1993, tentando definir quais são os problemas mais urgentes, quais os estruturais, qual o tamanho dos problemas e como poderíamos resolver tais problemas, especialmente a partir do plano local.

Nessa ação da cidadania contra a fome é que surge em uma série de debates, inquietações relativas às políticas públicas ligadas à geração de trabalho e renda e a estímulos para a empregabilidade. Essa é a linha do Proger e de outros programas semelhantes (os de capacitação inclusive). O Proger foi concebido nos debates que o Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar realizou em 1994, quando a campanha contra a fome começou a afirmar que era necessário se dar destaque à geração de trabalho. Em 1993, houve uma atuação muito forte na distribuição de alimentos e na denúncia social da fome, o que se articulou com campanhas governamentais de distribuição de feijão e outros alimentos (e que, depois, virou a “cesta básica”). O início foi com o feijão, porque havia um grande volume estocado (em parte, apodrecendo).

O caso do feijão foi paradigmático. As televisões mostraram que estavam apodrecendo. O governo federal não conseguia doar nada, porque eram estoques reguladores ou mercadorias sob garantia de aval ou de empréstimo do Banco do Brasil. Quando informado que não era possível, legalmente, doar-se os alimentos o presidente da República sugeriu, então, que se queimasse, em praça pública, o feijão, para mostrar quão absurda era a situação. Essa proposta gerou um impacto na administração pública tão grande que acabou liberando todos os estoques de feijão e alguns outros alimentos que estavam apodrecendo nos armazéns públicos.

Logo em seguida, a ação da cidadania afirmava que não era possível se combater a fome no Brasil só com distribuição de alimentos, com caridade social, com solidariedade, mas também havia que se mexer na reforma agrária e na geração de emprego.

Na reforma agrária, a campanha não teve nenhum impacto, não mudou nada do perfil da atuação do Estado brasileiro. Pouco se conseguiu mobilizar a opinião pública para reforçar uma campanha que o Ibase já vinha secretariando há muito tempo, a campanha nacional de reforma agrária.

Mas no caso da geração de emprego, promoveram-se alguns impactos no plano local, quando muitos municípios começaram a ter experiências próprias de geração de trabalho e renda, ou mesmo em situações microrregionais, de bairros, ruas, conjuntos de casas que se mobilizaram... No âmbito de Consea começou-se a discutir uma série de alternativas. O FAT já vinha sendo bastante utilizado para agilização

ou catalisação de recursos públicos ou alavancagem de recursos para o apoio a determinados setores da produção.

Debates com técnicos e com o ministro Walter Barelí, do Trabalho, produziram o primeiro esboço de novas políticas públicas que dariam melhor destinação aos recursos do FAT, até então considerados patrimônio de carteira de investimentos do BNDES, voltada especialmente a grandes empreendimentos lucrativos, como a indústria naval brasileira ou a indústria automobilística, ou para o suporte de orçamento do Ministério da Saúde.

O Consea conseguiu gerar uma discussão que acabou promovendo a criação do programa de geração de emprego e renda – Proger, em 1995. Logo em seguida, em alguns meses depois se criou, por pressão do movimento sindical rural das federações trabalhadoras da agricultura e da Contag, o Proger Rural e, em seguida, um projeto de financiamento de agricultura familiar, o Pronaf.

O Proger foi o programa-mãe, seguindo-se o Proger Rural e o Pronaf. O programa de treinamento foi desenvolvido de forma paralela, integrou-se muito pouco ou nada aos projetos de geração de emprego. Alguns anos depois, em 1997, discutindo os resultados do Proger no âmbito do Codefat, o Ibase foi chamado a realizar uma avaliação dos impactos do Proger, do Proger Rural e do Pronaf. Foi desenvolvida uma avaliação dos impactos desses três programas no Espírito Santo. Escolheu-se esse Estado não só pela proximidade com o Rio de Janeiro, onde fica a sede do Ibase, mas também porque, examinando os indicadores preliminares que se tinha de utilização dos recursos do FAT, achou-se que era uma condição própria para estabelecer indicadores nacionais. O resultado da análise dos dados do Espírito Santo foi bastante significativo, o que motivou o Codefat a estender a contratação do Ibase, pedindo a realização da avaliação em mais oito estados. Ampliamos, assim, a pesquisa do Proger, cujos resultados estão sendo mostrados nos gráficos a seguir. Todas as informações gerais estão disponíveis em um número especial da revista Democracia Viva. Aos pesquisadores e demais interessados, o Ibase também pode disponibilizar um CD-ROM com todo o banco de dados.

Apesar do Ibase sempre ter tido, nestes últimos 20 anos, um foco nas políticas públicas, especialmente em seus resultados, nunca tínhamos desenvolvido uma área de atuação específica na avaliação de políticas públicas criando métodos, metodologias, processos específicos

de avaliação dessas políticas públicas. Foi justamente a experiência do Proger que nos possibilitou organizar esta área no Ibase. Hoje estamos com outras pesquisas, algumas no campo da avaliação, outras de monitoramento, como é o caso do monitoramento da aplicação dos recursos do Pronaf no crédito agrícola, em cinco estados. Tanto a avaliação quanto o monitoramento deste ou daquele programa, apesar de manter o rigor do princípio da externalidade (ser uma entidade externa a avaliar), o Ibase já o faz sendo um pouco parte, porque quer analisar sempre com um compromisso ético e social muito claro e transparente, os resultados, os métodos e o processo de desenvolvimento da política pública em questão.

O diferencial do Ibase é que não estamos realizando um trabalho de consultoria e sim uma missão do Ibase. Então, ao avaliar o Proger, estávamos interessados em avaliar com isenção um programa governamental que tinha em parte uma relação direta com as ações finalísticas do Ibase. O nosso interesse era descobrir quais os mecanismos para aperfeiçoar aquele programa. No âmbito da sociedade civil organizada esta é uma prática relativamente nova, porque a maior parte das ONGs, criadas como o Ibase no período de luta pela democracia, foram constituídas a partir de experiências políticas de seus dirigentes, em grande parte experiências políticas partidárias frustradas e, portanto, com a vontade de encontrar um outro campo de atuação política que não fosse partidária, mas fundamentalmente uma atuação política, não-partidária, contra o Estado (capitalista). Na maioria dos casos, o caráter não-governamental sempre foi antigovernamental, não no sentido de ser algo não-estatal ou não-privado, mas não estatal como algo antigovernamental. Quando o Ibase começou a atuar mostrando que não era essa questão, de ser contra o governo ou ser a favor do governo, mas a favor de causas, isso começou a criar alguns problemas. Certa vez o Betinho defendeu que o Estado tinha de ter um órgão público não-estatal de contato com a sociedade, o que deu origem às famosas ouvidorias. A primeira experiência foi no governo Brizola, no Rio de Janeiro. O Betinho aceitou ser o primeiro ouvidor. Queria desenvolver um serviço público, não-partidário, mas isso mostrou-se ingenuidade e ele ficou, durante muito tempo, marcado como sendo um quadro do PDT (o que nunca foi verdade). Do ponto de vista do Ibase foi um erro político, porque acabou ligando muito Betinho à figura do Brizola, o que não tinha necessariamente alguma coisa a ver, apesar do Brizola, naquele primeiro governo, ter tido uma atuação bastante



impactante nos movimentos sociais. A ligação que se fez entre a figura do Betinho e o governo do Brizola foi muito ruim para o Ibase, mas ao mesmo tempo foi boa, porque o testou por fixar a idéia da posição não antigovernamental, mas sim a favor de determinadas causas.

Voltando ao assunto principal, na pesquisa do Ibase, tínhamos como objetivo caracterizar bem os beneficiários. Queríamos ver quem estava sendo beneficiado no Proger urbano, que era focado basicamente na geração de emprego e renda urbana, especialmente com o setor informal e microempresas (depois vieram outros subprojetos, por exemplo, de apoio aos jovens recém-saídos da universidade). Queríamos verificar quais empreendimentos eram apoiados, as formas de financiamento, como eles eram antes, como eles estavam agora, como foi a variação (evolução) desses empreendimentos, a vida desses empreendimentos, e o impacto dos programas, identificando e qualificando os resultados, especialmente com respeito à efetiva geração de emprego ou ocupação, repercussões na renda e na qualificação dos beneficiários.

Quanto ao caso da formação, o Planfor – Programa Nacional de Formação quando foi criado, também utilizou como base de fundos os recursos do FAT. A idéia era que o Planfor e o Proger atuassem conjuntamente, que fossem integrados, porque havia uma lógica propondo a integração. Havia todo um diagnóstico feito pela área de formação sobre uma dificuldade de acesso ao mercado de trabalho por falta de qualificação profissional de determinados setores da sociedade. Tudo isso deveria ser ligado a um programa de geração de emprego ou manutenção de ocupações. Queríamos ver e verificar como que isso estava ocorrendo, porque havia sido montada uma estrutura nacional ligando o Ministério do Trabalho às Secretarias Estaduais do Trabalho e às prefeituras, formando o conselho nacional, conselhos estaduais, conselhos municipais, que produziam os planos de aplicação de recursos para o Planfor e para o Proger e que aprovavam os projetos de financiamentos do Proger. Então, nós queríamos saber como é que isso estava funcionando no país. A experiência do Espírito Santo já nos dava uma idéia, o que facilitou muito a aplicação de determinados instrumentos. Fomos, então, verificar a eficiência da operacionalização do programa, vendo se a prática era compatível com o planejado ou com o que o formulador de políticas públicas desenhou inicialmente, se aquilo que se desejava dos programas realmente estava sendo feito, não só nos resultados como nas formas de aplicação daqueles resultados (participação popular, controle externo etc.).

A participação era um elemento importante a avaliar-se. Por causa da Ação da Cidadania, sua concepção, no âmbito do Consea, já indicava ser uma política pública gestada e coordenada pelo Estado, mas com forte participação da sociedade civil. Os conselhos municipais e os conselhos estaduais que foram criados, de composição paritária, tinham participação de sindicatos e de organizações da sociedade civil que assumiriam a co-responsabilidade e a co-gestão do programa. Era importante saber se isso estava funcionando ou não, em que situação estava funcionando, qual era a atuação desses atores, as comissões, os conselhos municipais estaduais, os outros órgãos. O objetivo era tentar chegar sempre às propostas para melhorar ou pelo menos tentar colocar algumas questões que pudessem ser discutidas num âmbito maior. Tínhamos também uma preocupação, que foi acrescentada com a experiência do Espírito Santo, que era de examinar mais nitidamente a atuação dos agentes financeiros.

Uma dificuldade muito sentida no Brasil para qualquer pesquisa e principalmente na avaliação de políticas públicas é a base de dados (a começar pelo cadastro). Normalmente os bancos de dados governamentais que têm elementos das políticas públicas ou não existem ou são desorganizados, são incompatíveis entre si (quando envolvem mais de uma entidade pública). Às vezes se tem um órgão com cinco seções (áreas) distintas, e, nesse caso, geralmente, se tem cinco banco de dados, formados por cinco programas (*softwares*) diferentes, com pessoas que não sabem usar os programas... então, nesses casos o trabalho fica muito complicado porque a primeira etapa tem de ser a de compatibilizar os bancos de dados e pegar as informações básicas, como foi o caso do trabalho de pesquisa do Ibase com a avaliação dos programas de geração de emprego e renda citados. O problema é que gastamos quase seis meses cuidando de dados que deveriam já existir, caso houvesse um pouco de organização nos sistemas governamentais de informação.

Enquanto estava sendo discutida a contratação do Ibase, pelo Codefat, a equipe de pesquisadores foi atrás desses dados, que na verdade são informações que tivemos que coletar a partir da base de dados da RAIS, a partir de dados dos agentes financeiros (ainda nesse momento da pesquisa não se tinha definido um procedimento padrão de acesso aos dados dos beneficiários – só com o posicionamento do Tribunal de Contas da União, informando que não se tratava de dados protegidos pelo princípio do sigilo bancário, os dados foram franque-

ados aos pesquisadores), a partir de base de dados do Ministério do Trabalho, que era construída pelas informações geradas pelos estados e municípios, e tivemos que compatibilizar todas essas informações e, a partir daí, gerar um cadastro.

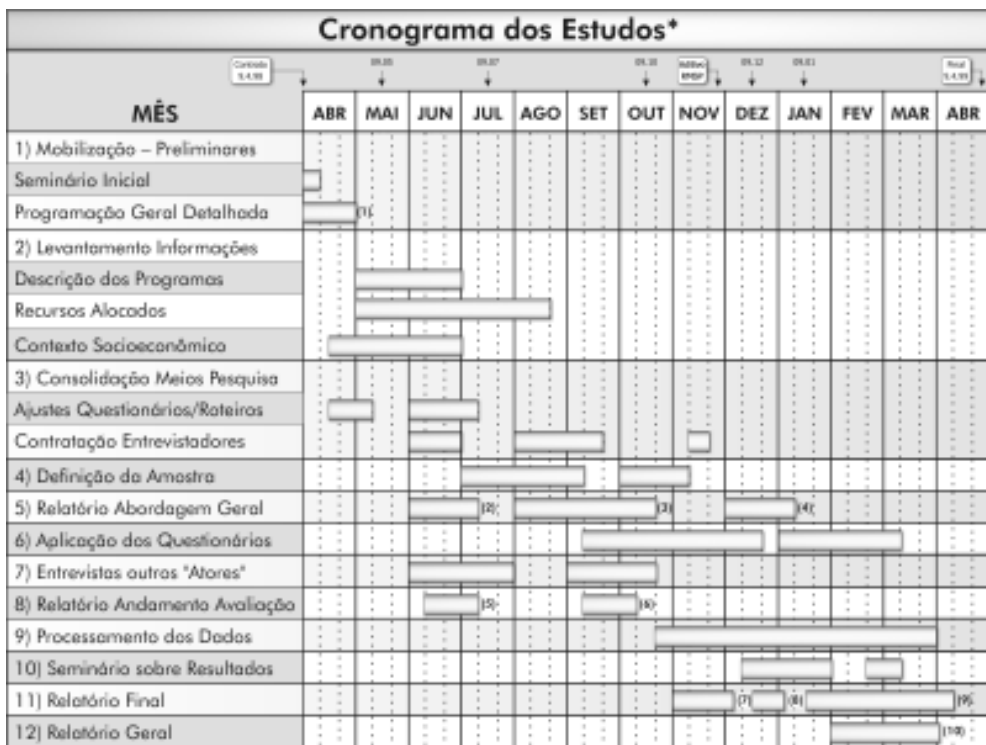
Esse cadastro é que daria a idéia do universo a ser pesquisado, e a partir do mesmo é que se poderia construir a amostra. Uma amostra de oito estados e da região metropolitana de São Paulo, diferenciando os três programas: Proger, Proger Rural e Pronaf, e segmentada por agente financeiro – Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e BNDES (que operava por meio de bancos estaduais ou privados), definindo extratos específicos, orientando tais amostras por extrato, incluindo o tamanho da operação, quantidade de pessoas envolvidas, tipo de organizações e outras relações semelhantes. Era uma pesquisa, do ponto de vista estatístico, que sempre nos preocupou. Tínhamos que desenvolver uma metodologia que não fosse frágil do ponto de vista estatístico e fosse suficientemente consistente tecnicamente, pois os resultados poderiam gerar dificuldades de ordem política – tanto poderiam corroborar uma política pública ou questioná-la.

Os quadros dirigentes do Ministério do Trabalho estiveram inseguros com o Ibase durante muito tempo, à exceção da coordenadora da área, pois imaginavam que o Ibase fosse fazer uso político da pesquisa, ou direcionar seus resultados, é o que imaginamos frente ao comportamento deles. A situação só se alterou passado um ano do término da pesquisa pela equipe, quer dizer, em todo o período que estivemos trabalhando com o Ministério do Trabalho, com raríssimas exceções, sempre houve uma tensão muito grande por parte daquele organismo estatal com relação ao que o Ibase estava fazendo e sobre a que resultado chegaria.

Imaginamos que um dos motivos para isso é sempre a preocupação com a presença de pessoal externo verificando se há ou não desvio. Por isso repetimos à exaustão que não estávamos promovendo uma auditoria financeira, mas sim uma avaliação programática.

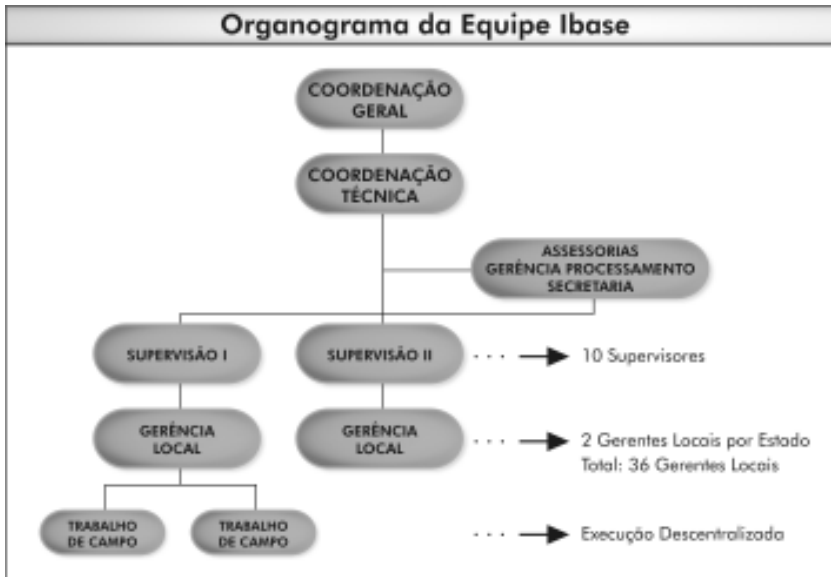
Não tínhamos instrumentos para promover uma auditoria. Nossos objetivos estavam relacionados à detecção do impacto na utilização de recursos públicos. Queríamos saber se o Proger estava beneficiando a população de baixa renda ou extratos superiores de renda no país. Se estivesse financiando extratos superiores de renda, havia um desvio programático, um desvio metodológico, um desvio de política públi-

ca claramente demonstrada, que poderia ser corrigido, mas não um desvio de ordem legal. Realizamos 8.866 entrevistas nos oito estados e na região metropolitana de SP, num total de 102 amostras diferentes. As entrevistas foram feitas no meio rural e no meio urbano, com aplicação de questionários, instrumentos que foram amplamente discutidos com ministérios, com o IBGE, com outros organismos, muito claros e muito transparentes. Fizemos também entrevistas não estruturadas com 550 atores sociais, lideranças sociais, lideranças de movimentos populares, administrações públicas. Foram visitados 896 municípios. Foram analisadas operações com menos de cinco mil reais, operações entre cinco mil e setenta e cinco mil reais, operações com mais de setenta e cinco mil reais e cooperativas, divididas entre o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o BNDES. Uma equipe de 42 pessoas, do Ibase, trabalhou diretamente em toda a pesquisa, mas foram mobilizados mais ou menos 750 entrevistadores nos estados e mais umas 30 pessoas que atuaram depois, na codificação das informações.



(1) - Programação Geral Detalhada dos Estudos; (2) - GO + RJ + RD; (3) - BA + CE + MG + PR + RS; (4) - RN; (5) 1ª relatório; (6) 2º relatório; (7) RN; (8) CE; (9) BA + GO + MG + PR + RJ + RS + RD + RN; (10) conjunto 8 Urb + RN; (11) conjunto 8 Urb + RN; (12) conjunto 8 Urb + RN

\* Linguagem telegráfica



Depois pôde-se observar caso a caso, analisando as informações sobre tamanho das operações, como que elas eram realizadas, a que público se destinava, se o recurso chegava em condições operacionais e em tempo adequado para melhoria dos empreendimentos, especialmente as microempresas, se havia treinamento para capacitação, se os órgãos governamentais e os conselhos estavam funcionando. Todas essas questões deveriam ser conferidas com detalhes e seguindo o mesmo padrão em todos os estados. No final, chegamos à conclusão de que os dois programas principais – não do ponto de vista de mobilização de recursos, mas do ponto de vista de políticas públicas –, o Proger urbano e o Pronaf, são duas políticas públicas que atenderam a todos os requisitos, quer dizer, os resultados esperados estavam muito próximos dos objetivos do programa. O programa tinha como objetivo gerar emprego – o Proger urbano gerou. Se o objetivo era atender populações de baixa renda, o Proger urbano atendeu.

Observamos que foi a capacidade de organização social que acabou por definir o nível de aplicação dos recursos do FAT. Isso quer dizer que aquele município ou aquela região que tinha maior organização social, que pressionasse o Estado, ou a organização social que desse origem a um Estado mais interessado naquele tipo de ação, fazia com que o município ou mesmo aquela região do Estado tivesse maior presença na distribuição de recursos, porque os recursos desses pro-

gramas não eram recursos destinados *per capita* para o país. Cinco estados do país concentraram 80% das aplicações do Pronaf.

Estado	Total de Entrevistas	Total de Amostras
BA	1.512	16
CE	1.286	15
GO	809	7
MG	1.678	18
PR	1.125	13
RJ	532	9
RO	583	7
RS	1.099	15
SP (RM)	242	2
<b>TOTAL</b>	<b>8.866</b>	<b>102</b>

O Rio Grande do Sul apresentou uma distorção, captou 32% do Pronaf, e isso se deu por causa do fumo. Tal distorção foi claramente apontada na pesquisa. Isso porque a indústria do fumo organiza o sistema de produção, a partir da cadeia onde a cabeça é a indústria. Então ela já tem um sistema próprio de financiamento dos pequenos produtores (geralmente propriedades familiares). A indústria que organizava o sistema de financiamento passou a recorrer ao Pronaf quando este começou a operar.

No caso do Proger urbano, o mesmo ocorreu. A maior parte dos recursos (60%) foi utilizada em cinco estados.

Os recursos foram melhor (e mais) utilizados por pessoas com maior escolaridade, o que, em si, mostrou certa fragilidade do programa em criar mecanismos de proteção dos mais carentes, na disputa por recursos. Mas, se separarmos a Caixa Econômica Federal, essa distorção se reduz, já que a CEF mobilizou em sua carteira um grande número de operações voltadas a atender recém-formados.

O Proger urbano e o Proger Rural tinham públicos diferentes, situações de organização do projeto completamente diferentes. O Proger Rural foi criado para gerar ocupação no meio rural e um dos objetivos do programa era criar condições de estabilização da propriedade familiar no meio rural, criar oportunidades de trabalho na franja entre o rural e urbano, em atividades rurais não-agrícolas, de modo a contem-

plar o financiamento de atividades rurais não-agrícolas ou que promovessem a formalização de atividades rurais não-agrícolas. O que observamos, analisando como as operações foram efetivamente processadas e cotejando-as com o que determinava ou objetivava cada programa, foi que dos três programas, o Proger Rural era o único projeto que não estava adequadamente focado. Objetivava um grande conjunto de metas mas não tinha um foco claro não estava claro o perfil do beneficiário, nem qual situação queria mudar, enquanto que o Proger e o Pronaf tinham por objetivos criar oportunidades dentro de um campo situacional próprio, trabalhando com um público bem determinado. Isso acabou contribuindo para que tivessem sucesso.

<b>Valor das Operações Proger, Proger Rural e Pronaf Realizadas nas Unidades Selecionadas</b>								
jan/95 a fev/98								
UF	PROGER		PROGER Rural		PRONAF		Total	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
BA	223,9	18,8	56,7	2,9	92,3	6,1	372,9	8,1
CE	138,2	11,6	41,8	2,2	26,4	1,8	206,4	4,4
GO	29,6	2,5	101,2	5,3	16,5	1,1	147,3	3,2
MG	122,7	10,3	122,5	6,4	170,2	11,3	415,4	9,0
PR	66,6	5,6	473,2	24,6	277,1	18,3	816,9	17,7
RJ	7,2	0,6	3,4	0,2	7,5	0,5	18,1	0,4
RO	5,8	0,5	6,1	0,3	9,6	0,6	21,5	0,4
RS	36,4	3,0	470,6	24,5	556,5	36,9	1.063,5	23,0
RMSP <sup>(1)</sup>	19,0	1,6	(n. o.)	-	(n. o.)	-	19,0	0,4
SOMA	649,4	54,5	1.275,5	66,4	1.156,1	76,6	3.081,0	66,6
BRASIL	1.191,1	100,0	1.921,9	100,0	1.510,1	100,0	4.623,1	100,0

Fonte: Ministério do Trabalho, Informe CGET, abr/98

(1) O valor das operações para a Região Metropolitana de São Paulo refere-se ao período jan/95 a set/98  
(n. o.) – não avaliado

Como o Proger Rural na verdade estava desfocado, um pouco solto, não havia ninguém fiscalizando essas coisas todas, o agente financeiro o incorporou em sua carteira de crédito e ao fazê-lo esqueceu-se de que tinha uma política pública por trás e atuou como política empresarial do banco. Foi quando o Banco do Brasil incorporou o Proger Rural na carteira de crédito agrícola e deu liberdade aos seus gerentes para aplicar os recursos do Proger. Como é um recurso muito barato para o Banco do Brasil, ele aplicou muito no início e depois ao detectar inadimplência parou de aplicar.

Observamos que a maior parte dos tomadores é de brancos, e a maior parte dos beneficiários é do sexo masculino. Nesse caso isso significa que é um conjunto de políticas públicas que não conseguiram estabelecer mecanismos de correção de desigualdades sociais, de gênero e etnias.

No caso do Pronaf, a preocupação era manter as condições para que a família permanecesse no meio rural em condições de se reproduzir no campo, e não gerar empregos. Esse era seu objetivo principal, melhorar as condições da agricultura familiar. E o conceito da agricultura familiar não é o de uma agricultura empresarial. Ela emprega pessoas, mas o processo de sua reprodução não é por meio da exploração do trabalho alheio, e sim da exploração do alto trabalho. Assim, o programa de agricultura familiar não podia ser um programa de geração de emprego, tinha de ser um programa focado, como o foi, na melhoria das condições de renda daquela população que vive da agricultura familiar. Mas mesmo assim, o Pronaf gerou emprego, então, do ponto de vista do Ministério do Trabalho, do Codefat e daqueles que acham que a ocupação verdadeira é aquela que se fixa pelas normas do emprego formal. Ele cumpriu objetivos de geração de emprego, mas cumpriu basicamente os objetivos de manutenção das ocupações no campo. Em níveis bastante baixos de financiamento conseguiu manter, por exemplo, uma proporção de 4 a 4,8 de ocupações mantidas por créditos realizados, com valor médio de financiamento de 775 reais por ocupação mantida.

Pessoas que continuaram e muito provavelmente vão continuar na atividade da agricultura familiar apresentam condições melhores do que estavam inicialmente. Apesar da atividade agrícola ser uma atividade tradicionalmente tomadora de crédito, a maior parte dos tomadores de crédito do Pronaf eram de primeiro crédito, estavam ingressando no mercado formal de crédito, estavam tomando crédito pela primeira vez. Esse crédito melhorou as condições da agricultura familiar na utilização de um recurso extremamente barato, inclusive por se tratar de um recurso aplicado na forma de empréstimo que, em grande parte, deve retornar ao FAT.

Para cada operação de crédito realizada – na média, quatro a cinco ocupações que foram mantidas –, o benefício foi manter quatro ocupações no campo, para cada operação de crédito. Cada ocupação custou 775 reais para ser mantida.



Foi visto que a organização social acabou definindo o perfil da disputa de crédito, em que localidades bem mais organizadas, comunidades bem mais articuladas, atores sociais bem mais influentes, atraem recursos.

Apesar disso, apesar também de ser um objetivo do programa o fortalecimento da iniciativa da sociedade civil organizada, verificou-se, em geral, uma presença muito frágil da sociedade civil nos órgãos paritários criados na lógica do sistema.

Percebemos que os agentes financeiros tradicionais não estão preparados para o desafio das novas políticas públicas ligadas direta ou indiretamente a situações de microcrédito. Isso se agrava com a tendência desses agentes financeiros públicos em disputar, no mesmo campo lógico, o mercado com instituições privadas. Os agentes financeiros foram saindo das suas condições de parte do processo de administração de políticas públicas e passaram a ser operadores de créditos privados. O Banco do Brasil, além de ser um banco de operação extremamente cara para estar gerindo políticas públicas, tem foco na sua própria remuneração. Durante todo um determinado tempo e para alguns tipos de tomadores, a garantia exigida pelo agente financeiro era um entrave, porque se cobrava 400% do valor em garantias reais, apesar da regulamentação feita no Codefat, fixar que a mesma não podia ser maior do que 100% do empréstimo. O funcionário do Banco do Brasil opera um crédito com olhos na remuneração que ele vai ter, porque faz parte do salário dele, do gerente, do superintendente e até do presidente do Banco do Brasil. Uma parte da comissão daquela operação de crédito é coberta com recursos do tesouro e com uma equalização que o FAT fazia. Esse é o subsídio ao crédito, não para o tomador pobre, mas para o agente financeiro! O sistema de remuneração dos bancos premia a ineficiência e o gigantismo das entidades de crédito. É a lógica burocrática, que faz o funcionário do órgão de meio ambiente torcer para existir sinistro, porque as multas aumentam suas gratificações salariais; que faz o funcionário do trânsito se corromper para seguir o mesmo caminho do salário aumentado por meios tortos...

Observando os resultados das entrevistas, podemos afirmar que grande parte da inadimplência detectada foi gerada pelos próprios agentes financeiros e pelos agentes públicos. Em alguns lugares, por exemplo Rondônia, quando foi lançado o programa inicial do Proger, que era o Prodem, o secretário do Trabalho foi a público dizer que estava dando recursos para pessoas realizarem suas atividades, e como se tratava de recurso público não precisa ser devolvido!

A Legião Brasileira de Assistência – LBA fazia, no passado, algo parecido com um microcrédito populista e assistencialista. Naquela época não se chamava microcrédito, porque a LBA distribuía dinheiro, cinquenta reais aqui, trinta reais lá, uma dentadura aqui. Hoje, o microcrédito não é mais feito com essa visão distorcida da assistência social, mas não escapa de outra armadilha: passou a ser feito por agentes públicos preocupados com a rentabilidade da operação de crédito.

No processo de trabalho da pesquisa – e aí é importante o tipo de engajamento de quem está realizando as pesquisas –, algumas mudanças já foram sendo processadas. Na medida em que nós vimos detectando problemas, estes eram noticiados aos vários níveis de participação de responsabilidade na gestão dos programas, e decisões eram tomadas, os agentes financeiros iam melhorando, corrigindo determinadas distorções, o próprio Ministério do Trabalho ia aumentando a fiscalização, aumentando a preocupação em determinadas questões. O próprio processo de avaliação gerou impactos que seriam naturais num processo de monitoramento ex-post de uma política pública. Foi avaliação seguida de ação, já ajudando a melhorar a ação seguinte. Apesar de ser uma pesquisa de avaliação, ela teve impacto de ação de monitoramento, e isso foi interessante porque a equipe começou a perceber como um processo avaliativo poderia ser ao mesmo tempo rapidamente gerador de mudanças naquilo que estava sendo avaliado.

*Pergunta – A minha pergunta diz respeito aos agentes financeiros e às questões das garantias. Eu queria saber se o senhor tem informações, porque a que eu tenho é que esse programa termina não chegando efetivamente aos destinatários prioritários. Mesmo nestes estados em que ele teve sucesso, o Proger não chega à pessoa que realmente necessita. As vezes é um microempresário honesto que tem tudo certo, mas falta-lhe garantias para dar... O senhor tem informação se houve ou se está havendo algum movimento no sentido de modificar essa questão do agente financeiro?*

*Pergunta – Sobre o ponto de vista étnico, foi formulada alguma recomendação? Com a questão que antecede, como entender os critérios da amostra?*

IVÔNIO – Na ordem, o que nós observamos com essa avaliação foi o seguinte: quão mais focada a política pública, mais possibilidade de sucesso ela tem. Um problema da definição de uma política pública é a caracterização dos beneficiários daquela política. Porque, por exemplo, se fala que vai criar um programa de financiamento para geração de oportunidades de trabalho especialmente nas populações de baixa renda e de renda média baixa? Ocorre que população de baixa renda e

população de renda média baixa representam mais de 80% da população brasileira. É um universo extremamente diversificado. O Proger Rural, por exemplo, não tinha foco nenhum. Em uma situação de microcrédito, as garantias não são garantias reais (imóveis ou semelhantes) – elas são garantias reais porque elas são garantias morais. As garantias morais são muito mais reais, especialmente em populações de baixa renda, que as garantias físicas. O que o banco chama de garantia real é você dar uma casa, dar um carro, dar alguma coisa em garantia de uma determinada coisa, este é o termo para o que eles chamam de garantia real. Já no microcrédito, uma coisa muito mais sólida, muito mais palpável, é a garantia moral. Isso o banco não consegue trabalhar.

O banco não pode ser o agente financeiro, tem que ser outro tipo de organização financeira.

Na questão de gênero, na questão étnica e na questão do trabalho infantil e, da mesma forma, na questão da compatibilização dos programas públicos, por exemplo, de formação profissional e de crédito, o que fizemos foi alertar que está ocorrendo isso – não indicamos nenhuma forma de resolver. O Proger pode mudar, é possível falar que de agora em diante todo o sistema vai ser capacitado a valorizar dois elementos – etnia e gênero. Se tenho dois projetos, um que gera ocupação, renda para mulher, este vai ser privilegiado, começamos a ver que temos aqui uma população 70% de negros e que 90% do crédito vai para brancos. Isso significa uma distorção grave.

*Pergunta – Em Belém, a Secretaria do Trabalho fez uma reunião de avaliação dos agentes financeiros, Banco do Brasil, Banpará, CEF, com participação das comissões de trabalho. Eles colocaram que as dificuldades para ter acesso a esses programas são uma questão da burocracia, pois as exigências são muitas.*

*Pergunta – Uma coisa importante da sua fala é a questão do acordo social sobre as políticas públicas. Eu achei interessante quando você abordou o que chamou de irresponsabilidade da sociedade civil, o não engajamento dos movimentos sociais. No Paraná nós temos assistido uma lamentação generalizada dos conselhos municipais de que foi tirado deles o poder de conduzir e estar discutindo estas questões.*

IVÔNIO – Uns anos atrás, veio aqui no Brasil o Nelson Mandela, passou por Brasília e esteve na universidade. Perguntaram para ele o que tinha visto de mais impactante no Brasil. Ele disse que o Brasil era um país extremamente discriminatório do ponto de vista étnico, de raça e gênero, social e desigual. Isso é interessante porque é a imagem que a gente tem da África do Sul, que negro de um lado, branco de

outro, desigualdade extrema. E vem ele e diz que o Brasil está mal, nunca vira um lugar tão ruim como Brasil. Nesse sentido, é verdade! Aqui, por exemplo, vocês fazem parte do quê? Dos 5% mais ricos da população? Pelo IBGE, é. A renda aqui está provavelmente no extrato de 10% superior, não está no extrato baixo, então imagine o que significa o extrato abaixo dos outros 90%. Essa população miserável, diversificada... como pode ser atendida por mecanismos tradicionais de crédito?

*Pergunta – Mas aí tem uma contradição: você colocou que a pesquisa mostrou que os mais pobres pagam melhor, não é verdade? E geralmente, os pobres não têm acesso ao programa...*

IVÔNIO – Mas é que esse programa desde o início não foi organizado como um programa de microcrédito. Ele é para microempresário, que é uma faixa da população que precisa ser estimulada. Então, aquele que não é atendido deveria ser atendido por outra política pública. Essa é uma questão importante. Uma única política de crédito sempre será incapaz de dar conta da diversidade da demanda brasileira.

*Pergunta – Aparentemente ainda é muito frágil essa relação?*

IVÔNIO – O sonho do Betinho era ter uma televisão, tanto que em uma das crises da Manchete, o Betinho ligou para o presidente da CUT e propôs que comprassem a Manchete junto com o Ibase. Ele tinha proposta para a CUT, para a CNBB, e mais não sei quem, para comprar a televisão. Foi obrigado até mesmo a falar com o Roberto Marinho. Não conseguiu. Ficou frustrado uns dez minutos, balançou a poeira e começou a desenhar outros sonhos. O que ele queria com a TV? Queria um megafone, um instrumento para mobilizar as massas. Seu sonho era ter um meio de comunicação de massa. O Ibase havia tentado ter uma rádio, não conseguiu, foi o primeiro provedor não-estatal de Internet no Brasil, também se frustrou... Um dos lemas do Ibase sempre foi democratizar a informação para transformar a sociedade. Quando o Betinho, pouco antes de morrer, se juntou com o Darcy Ribeiro para tentar criar a primeira universidade aberta do Brasil foi com o sentido de mobilizar, informando às massas, produzindo consciência, isso é o que muda a frágil relação da qual você faz referência.

A última questão, que o colega lá do Paraná colocou, é uma questão muito complicada e muito complexa. Não é só complicada no sentido de ser difícil, mas ela é complexa porque tem muitos meandros, e pretendo daqui a uns anos escrever sobre esse assunto que me angustia bastante. Tenho trabalhado, tenho escrito um pouco sobre isso, mas

muito mais em discussões internas com as ONGs. É um dado importante da nossa institucionalização política, chega ao ponto da Constituição do país dizer que a formulação de políticas públicas e a gestão do Estado deve ser compartilhada com a sociedade. O modelo de compartilhamento está desde a Constituição, depois está na Lei Orgânica da Assistência Social, está no Estatuto da Criança e do Adolescente, está na Legislação do SUS, que vão materializando a idéia de co-responsabilidade na gestão de políticas públicas, na definição de recursos... Isso é um dado de cultura política recente no Brasil. Tivemos no final da década de 70, início da década de 80, em Lages, em Santa Catarina, Boa Esperança, no Paraná, Toledo, algumas prefeituras que começaram a ter programas de participação que depois geraram o orçamento participativo e outras idéias que agora têm mais chance de florescer. Naquela época, o Betinho escreveu um livro sobre Boa Esperança, que ele chamava "Poder Comunitário"... é uma coisa que vem caminhado. O SUS tem um pouco essa origem, tem 30 anos de caminhada esse processo de participação e gestão pública. Em São Paulo, na década de 80, no governo do Montoro (que é um dos homenageados aqui), foi onde se deu impulso à formação e formalização de organismos com a participação da sociedade civil. Só que naquele tempo esses órgãos eram consultivos. O primeiro Conselho da Mulher foi no governo Franco Montoro, o primeiro Conselho Comunitário de Saúde também foi criado naquele governo, isso porque existia em São Paulo, já desde o final do anos 70, o Movimento das Mulheres, um movimento muito forte e que se desdobrava em várias áreas, na luta contra a carestia, na luta por postos de saúde etc. Havia um movimento comunitário que discutia linhas de ônibus em São Paulo, que também era um movimento muito forte. No Rio de Janeiro havia o Movimento das Favelas, que cresceu sob a liderança do Caó, uma jovem liderança comunitária muito importante, que depois entrou para vida política partidária e aí teve seu ocaso. Muitos governos progressistas cooptam para o aparelho de Estado lideranças comunitárias e a comunidade fica com lideranças inexperientes que vão para os conselhos, que não resolvem nada. É uma teia que precisamos construir, agora precisa construir tanto com vontade política dos partidos e sindicatos como com ações e capacitação de consciência da sociedade.



# Anexos

**1. Descrição da atividade**

**2. Material didático utilizado na oficina  
“Estudos Comparados sobre a PPTR”,  
elaborado por Marcela Pronko**

**3. Monografias apresentadas:  
comentários dos professores e relação**

**4. Biografia dos homenageados,  
organizadas por Ricardo Ribeiro**

**5. Abreviaturas e siglas da Coleção PPTR**



# Anexo 1: Descrição da atividade

**Evento – Seminário Internacional:** "Idéias Sociais e Políticas na América Latina Estudos Comparados sobre as PPTRs"

**Coordenadores:** Ayrton Fausto e Ricardo Ribeiro

**Coordenadores da oficina sobre Estudos Comparados:**  
José H. A. de Meireles, Marcela Pronko, Ricardo Ribeiro e Silvia Yannoulas

**Docentes convidados:** Almino Affonso, Caren Addis, Cristovam Buarque, Ivônio Barros Nunes, José Carlos Brandi Aleixo, Nassim Mehedff, Pedro Daniel Weinberg, Silvio Gomes de Almeida e Werner Ackermann.

**Local da etapa presencial:** Hotel Eron, Brasília-DF

**Data da etapa presencial:** 5 a 7 de dezembro de 2000

**Nº de participantes:** 22

**Tempo total em horas:** 200

**Preparação preliminar:** 40

**Etapa presencial:** 30

**Tempo estimado para participação no fórum específico e nas redes eletrônicas:** 30

**Tempo estimado para a formulação do trabalho final pelos alunos:** 100

## Pontos de destaque do Seminário Internacional

- 1) Polissemia do termo integração:
  - dimensões (política, social, econômica, cultural);
  - caráter processual da integração;
  - tensão entre forças centrípetas e centrífugas;
  - integração e diversidade (integração não é sinônimo de homogeneização);
  - harmonização "por cima" ou pelos padrões superiores;
  - diferenças entre globalização e integração (inevitáveis – em que sentido?).
- 2) Descentralização:
  - virtudes, entraves, potencialidades;
  - necessária contextualização dos processos (descentralização não é panacéia).
- 3) América Latina:
  - tensão entre processos paralelos de descentralização intranacional e integração supranacional.
- 4) Reforma do Estado:
  - sua relação com a democratização e a participação social (origem/causa ou consequência?);
  - papel do Estado e do governo no tripartismo;
  - cultura burocrática;
  - papel e qualificação dos agentes públicos.
- 5) Dimensão ética do combate à pobreza:
  - seus vínculos com a formulação de uma PPTR com justiça social.
- 6) Vale-qualificação (*voucher*):
  - problemas/virtudes segundo as dimensões pedagógica (cursos e instituições), cultural (concepção e utilização da ferramenta), econômica (eficiência e eficácia), social (sustentabilidade e efetividade social), política (diálogo social e negociação);



- sua análise comparativa não deveria perder de vista a lógica do “caso específico” e as características dos usuários potenciais e desejados;
- importância do “arranjo institucional” para a formulação de qualquer política ou programa público (papel dos atores fundamentais: Estado, movimentos sociais organizados etc.);
- educação profissional como direito universal.

7) Comparação:

- como ferramenta heurística e como conteúdo.

8) Importância da avaliação e do monitoramento das políticas públicas, como instrumento efetivo de controle cidadão.

9) Importância da participação organizada da sociedade na elaboração das políticas públicas. Tensão entre participação e representação social, e entre conflito social e harmonização/geração de consensos.

10) Formação profissional como instrumento de negociação no contexto da política trabalhista. Negociação entendida como processo coletivo entre atores organizados da sociedade. Órgãos tripartites como lugar da negociação: dificuldades e entraves.

\*\*\*

## Agenda final

### DIA 05/12

**8h** – Recepção aos participantes

**8h30** – Apresentação do Seminário: Ayrton Fausto e Ricardo Ribeiro (coordenadores). Dedicada especialmente a Rafael Menjivar

**9h30** – Mesa-Redonda: “Integração Latino-Americana – Balanço e Desafios”. Ayrton Fausto (coordenador). Dedicada aos homenageados

**10h30** – Café

**11h** – Debate sobre a mesa-redonda

**12h** – Almoço

**14h** – Exposição e Debate: “Integração, Democratização, Descentralização, Participação”. Almino Affonso. Dedicada Especialmente A Franco Montoro

**15h** – Exposição e Debate: “Integração e Dívida Social – A Necessária Abolição da Miséria”. Cristovam Buarque. Dedicada especialmente a Darcy Ribeiro

**16h** – Café

**16h30** – Debate entre os participantes. Silvia Yannoulas e Marcela Pronko (moderadoras)

**18h** – Encerramento do 1o dia (coquetel oferecido pela Flacso)

### DIA 06/12

**8h** – Exposição e Debate. Caren Addis (Development Alternatives Inc., por indicação de OIT/Chile). “Os programas de voucher para capacitação profissional funcionam?”

**10h** – Café

**10h30** – Exposição e Debate: “A construção da PPTR no Brasil e na América Latina – Balanço e Desafios”. Nassim Mehedff. Dedicada especialmente a Betinho

**12h30** – Almoço

**14h30** – Oficina “Estudos Comparados sobre as PPTRs” (temas de pesquisa dos participantes). Ricardo Ribeiro, Silvia Yannoulas, Marcela Pronko e José Henrique A. Meireles (coordenação)

**17h30** – Café

**18h** – Continuação da Oficina “Estudos Comparados sobre as PPTRs” (o fórum como ferramenta para a continuidade do seminário no espaço virtual)

**20h** – Encerramento do 2o dia

### DIA 07/12

**8h** – Exposição e Debate: Ivônio Barros Nunes (Ibase). “Avaliando a PPTR no Brasil: o Proger”

**10h** – Café

**10h30** – Exposição e Debate: Pedro Daniel Weinberg (Cinterfor). “La Formación Profesional En América Latina Y El Caribe. Nuevas Perspectivas”

**12h30** – Almoço

**14h30** – Continuidade da Oficina “Estudos comparados sobre as PPTRs” (apoio à elaboração de futuras monografias – redes, propostas preliminares etc.)

**17h30** – Café

**18h** – Avaliação do Seminário pelos participantes (oral e escrita)

**19h** – Encerramento do Seminário

# Anexo 2: Material didático utilizado na oficina “Estudos Comparados sobre a PPTR”

## Sobre a dinâmica da oficina

A oficina teve três momentos distintos e complementares. No primeiro, uma atividade de intercâmbio entre os participantes, sobre seus temas de pesquisa/estudo, para a qual foi solicitada uma preparação oral, incluindo nome, instituição, Estado, tema dos trabalhos finais ou propostas preliminares, nos seminários nacionais, além dos temas de pesquisa/estudo de interesse na atualidade. Resultou extremamente positivo, pelo seu caráter de socialização dos temas, avanços e dificuldades (do objeto e da própria elaboração teórica). As apresentações dos participantes demonstraram amadurecimento teórico e maior domínio dos temas explorados, além de capacidade de síntese e clareza.

O segundo momento foi dedicado à apresentação e utilização da ferramenta virtual denominada “Fórum Estudos Comparados sobre as PPTRs”, para o tratamento e/ou apropriação da abordagem comparativa em políticas públicas de trabalho e renda. Partiu-se de um texto gerador, intitulado “A comparação das políticas públicas de trabalho e renda” (elaborado por Marcela Pronko, ver a seguir), concebido como instrumento deflagrador do debate, a ser iniciado no próprio Seminário Internacional e que seguiu em atividade até então. A leitura do texto gerador foi uma das tarefas prévias da oficina, de modo a viabilizar que, após a apresentação da ferramenta virtual, cada um dos participantes iniciasse imediatamente a sua utilização, aportando comentários, sugestões, explicitando dúvidas, etc. Houve grande interesse na ferramenta e na abordagem comparativa, embora as intervenções tenham sido em número reduzido, o que nos sugere um cumprimento variado da preparação prévia de aportes ao texto gerador.

Finalmente, no terceiro momento da oficina, foi realizada a apresentação das propostas dos trabalhos finais, desta vez pela ótica comparativa, independentemente do tema escolhido. Foi uma etapa que fluiu mais facilmente que nos eventos anteriores (seminários regionais e nacionais), o que confirma, mais uma vez, “amadurecimento teórico e maior domínio dos temas explorados, além de capacidade de síntese e clareza”.

## A comparação das políticas públicas de trabalho e renda

*Marcela Pronko*

Nos últimos anos, numerosos especialistas das ciências sociais têm voltado seu olhar para a comparação como forma de abordagem de diversas temáticas. Isso tem acontecido a partir de uma tomada de consciência sobre a existência de problemas

---

1 Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade Nacional de Luján (Argentina), mestre em Educação pela Universidade Federal Fluminense (Brasil) onde, atualmente, encontra-se desenvolvendo seu doutorado em História Social. Professora por concurso na Universidade Nacional de Luján (Argentina). Professora Internacional da FLACSO/Brasil.

comuns a diferentes países pertencentes ao mesmo conjunto, histórica ou geograficamente, determinado. Na América Latina, esse tipo de estudos tem estado ligado à idéia da necessidade de conhecimento mútuo, como pré-requisito para concretizar um projeto comum de desenvolvimento, em virtude das crescentes tendências à integração econômica e política da região (GOERGEN, 1991). Mas, a comparação não é uma ferramenta nova no processo de conhecimento.

Para começar, é preciso assinalar que "comparar" é uma forma própria do pensamento humano, uma maneira intuitiva de conhecer. Quotidianamente usamos a comparação quando nos defrontamos com situações ou fenômenos novos, desconhecidos. Ela nos ajuda a compreendê-los e a defini-los. Nesse sentido, desde a Antigüidade, têm existido tentativas mais ou menos sistemáticas de comparação entre sociedades, dentro das formas específicas de conhecimento de cada época. Basta lembrar os escritos de Heródoto ou Platão a respeito e, posteriormente, os relatos de viajantes da Idade Média. Mas é só com o nascimento e a consolidação das Ciências Sociais (em fins do século XIX), que a comparação sistemática entre sociedades começa a ser exercitada.

Apesar dos debates contemporâneos sobre os significados e a metodologia da comparação nas ciências sociais, existe hoje um certo consenso em que comparar implica, não só o reconhecimento de semelhanças e diferenças entre os elementos da comparação, mas também a compreensão de cada caso na sua especificidade. Assim, ela permite enriquecer o conhecimento do outro mas, também e principalmente, de si mesmo, a partir da colocação de novas interrogações e perspectivas. A comparação obriga a realizar um movimento de descentramento e recentramento: comparamos não para reconhecermo-nos no outro, nem para diferenciarmo-nos dele, mas para definir as próprias singularidades construídas historicamente, as influências comuns, as soluções específicas, para desnaturalizar um olhar centrado em nós mesmos. Assim, entendemos a comparação como a possibilidade de formular questões que a alta identificação com o ethos nacional/regional/local de um dado objeto, considerado no seu próprio contexto, não nos permite colocar. A comparação nos induz a perguntar pelos lugares opacos, as relações escuras, cujo brilho somos incapazes de descobrir a partir de uma visão viciada em opacidade. É claro que comparação não é nem descrição em paralelo, nem estabelecimento de semelhanças e diferenças, ainda que um pouco de cada uma seja indispensável no processo de fazer inteligível um estudo comparativo. A riqueza da comparação está mais no processo que no produto, está nas perguntas que nos permitem colocar e nas relações que nos permitem enxergar antes que na enumeração tediosa de semelhanças e diferenças.

Por isso, "a identificação dos limites das nossas experiências pode ajudar-nos a repensar e reinventar outras perspectivas às quais não teríamos acesso sem essa interlocução, porque não são evidentes na nossa forma de olhar e tratar certas questões" (NUNES, 2000, pág. 14). Assim, a comparação nos permite ser "...vigilantes não só contra o desrespeito à diferença, mas também [contra] sua romantização" (Idem).

Se a comparação não consiste na simples justaposição de casos, senão no reconhecimento de traços comuns e especificidades próprias, no conhecimento do outro enquanto tal, e de nós a partir do outro, ela permitiria, ainda no caso de evoluções diferentes, e talvez precisamente por isso, um grande enriquecimento na compreensão de cada um dos casos estudados. Por isso, frente aos discursos da globalização do mundo, da uniformização das soluções e da imposição de "modelos únicos de desenvolvimento", "la investigación comparada ha desenterrado una impresionante gama de variación internacional relativa a las pautas de resolución de problemas y a las estrategias que se han aplicado en diversos escenarios históricos y culturales" (SCHRIEWER, 1996, pág. 31). Em outras palavras, a pesquisa comparativa nos permite reconhecer a diversidade.

Mas, qual a utilidade de se aplicar uma perspectiva comparada ao estudo da PPTR? Jürgen Schriewer, um especialista na área, afirma que "la profunda comprensión estimulada por la investigación comparada aporta mas bien pruebas concluyentes de que existe una interdependencia estrecha, y no modificable arbitrariamente, entre las pautas de organización laboral industrial específicas de una nación, las estructuras de calificación de la fuerza laboral, los sistemas de educación y formación, las pautas de movilidad y progresión profesional específicas de la nación, y las instituciones desarrolladas de las relaciones industriales" (SCHRIEWER, 1996, pág. 33). Essa especificidade nacional e essa diversidade internacional só podem ser percebidas e compreendidas a partir de uma perspectiva comparativa, como a assinalada acima. E a percepção da diversidade resulta fundamental para a pretendida harmonização de políticas públicas impulsionadas pelos processos de integração supranacional em curso, nos quais o Brasil está envolvido.

Se entendermos a harmonização de políticas públicas ou de macropolíticas nacionais, entre elas a PPTR, como o esforço por identificar e comparar as políticas setoriais de diferentes países envolvidos em processos de integração supranacional, com o objetivo de torná-las funcionais aos acordos econômicos e políticos assumidos pelas partes, vemos quanto a comparação é importante. Ela nos abre a porta para o reconhecimento da diversidade (nacional/regional/local/institucional), da apreensão das diferenças. Diversidade e diferenças que constituem pontos de partida não para a estandarização das soluções, mas para a desmitificação dos caminhos únicos, onde harmonizar não significa uniformizar, mas articular, acordar, conciliar, construir consensos que, homologados internamente pelos países, possam melhorar sua competitividade e especialmente, a qualidade de vida de suas populações: particularmente dos trabalhadores e setores hoje excluídos dos frutos do "desenvolvimento".

Nessa perspectiva, o que se nos coloca como desafio é pensar a harmonização das políticas públicas, partindo do respeito à diversidade local/regional/nacional, mas visando manter e generalizar os níveis mais altos já atingidos na prestação do serviço/benefício proposto, permitindo aos que têm, continuar tendo, e aos que não têm, alcançar cada dia um patamar maior no provimento do mesmo. No caso específico que nos interessa, a questão seria como integrar/articular os países da América Latina aos benefícios de uma política pública de trabalho e renda que, partindo das necessidades e características próprias de cada contexto (nacional/regional/local), possa progressivamente aportar para um atendimento integrado e de qualidade das necessidades do trabalhador, das empresas e dos governos.

## **Bibliografia citada**

GOERGEN, Pedro, (1991), Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta? Em *Proposições*, vol. 2, nº 3 (6), Campinas, UNICAMP, Cortez Ed.

NUNES, Clarice, (2000), História da Educação e comparação: algumas interrogações. Trabalho apresentado no I Congresso Brasileiro de História da Educação, Rio de Janeiro.

SCHRIEWER, Jürgen, (1996), Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada, em PREYRA, Miguel e outros (comp.), "Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada", Barcelona, Pomares-Corredor.

# Anexo 3: Monografias apresentadas

*Comentários d@s professor@s-avaliador@s*

*Marcela Pronko, Ricardo Ribeiro e Silvia Yannoulas*

## **Introdução:**

**E**m primeiro lugar, gostaríamos de nos congratular com os participantes do Seminário Internacional que apresentaram monografias, pelo empenho demonstrado, já que a elaboração dos trabalhos finais foi realizada num período especialmente complexo (dez/2000 a jan/2001) devido às inúmeras demandas familiares e ocupacionais.

Também reiteramos o nosso agradecimento à devida atenção ao alerta indispensável sobre vírus nos arquivos eletrônicos destinados ao intercâmbio grupal. No entanto, gostaríamos de realizar outro alerta indispensável para o correto funcionamento das redes de trabalho: solicitamos aos participantes que, no futuro, os arquivos anexados sejam de um tamanho razoável, já que em reiteradas oportunidades (seminários nacionais e seminário internacional) tivemos sérios problemas de recepção e circulação eletrônica das monografias entre os professores avaliadores. Destarte, é conveniente evitar textos muito extensos e tabelas/gráficos coloridos ou formatados em programas diferentes do Word ou Excel.

Em segundo lugar, informamos que recebemos 11 monografias relativas ao Seminário Internacional. Como já havia acontecido anteriormente (seminários nacionais de julho e agosto de 2000), a diversidade temática, a quantidade e a qualidade das monografias reforçam a percepção de uma grande preocupação do grupo em seu conjunto em prol da melhoria no desempenho profissional e técnico-político, bem como do sucesso de uma política pública de trabalho e renda democrática, participativa, descentralizada, integrada e articulada.

Porém, é preciso comentar que a frequência e o volume do intercâmbio entre os participantes das redes e do fórum diminuiu sensivelmente. Parece-nos que os participantes concentraram-se na elaboração de seus trabalhos finais, com pouco tempo para o intercâmbio grupal (seja nas redes, seja no fórum).

No caso específico do fórum, os intercâmbios, tímidos de início, só se multiplicaram no final do período estabelecido para seu funcionamento. Mesmo assim, poucas foram as pessoas que intervíram nele, apesar de ser ressaltada, pelos próprios participantes, a importância, utilidade e relevância do mesmo. Acreditamos, nesse sentido, que talvez pelo fato de constituir uma ferramenta nova para a construção coletiva de conhecimento, tenha exigido uma etapa de adaptação e apropriação, metodológica e tecnológica, da ferramenta.

Em relação ao conteúdo das intervenções, observou-se que a qualidade das mesmas foi melhorando gradativamente, o que poderia explicar-se pela densidade da temática em tratamento (comparação das políticas públicas de trabalho e renda), que se faz tanto mais apreensível quanto mais relacionada ao estudo de casos concretos. De qualquer modo, o Seminário Internacional e seu fórum foram só o pontapé inicial para desenvolver o interesse pelos estudos comparados, no aprimoramento do processo de definição, planejamento, gerenciamento e avaliação das políticas públicas de trabalho e renda, no aís e na Região.

Em terceiro lugar, é preciso salientar a nossa alegria frente à comprovação do crescimento individual e coletivo dos participantes dos Seminários 2000, quando comparamos

as monografias apresentadas nesta ocasião com aquelas monografias e provas domiciliares produzidas no contexto dos Seminários Regionais (abril e maio de 2000) e no contexto dos Seminários Nacionais (julho e agosto de 2000).

No entanto, e como resultado específico do Seminário Internacional, concomitantemente com o observado no fórum, ainda são tímidos os resultados da utilização da abordagem comparativa, como ferramenta heurística e como objeto de estudo.

Projeto Formap  
FLACSO/Brasil

\*\*\*

## Relação das monografias apresentadas

Auriléia Gomes Abelem (Pará/Avaliação; Rede Indicadores)

TITULO: "Pobreza na Amazônia: O que revelam e que escondem os números".

Cleo B. S. Oliveira (DF/STb; Rede Políticas Públicas)

TITULO: "A Estrutura da Pobreza no Brasil e a Efetividade das Ações Governamentais em Reduzí-la – Uma Breve Investigação".

Eduardo Girão Santiago (Ceará/IDT; Rede Políticas de Crédito)

TITULO: "Fundamentos Filosóficos dos Programas de Micro-crédito na América Latina – Década de 90".

Elinéa Ruth Melo Campos (Pará/STb; Rede Políticas de Crédito)

TITULO: "Desempenho do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, no Estado do Pará – 1995 a 1998".

José Nunes Nóbrega (Goiás/Avaliação; Rede Concepções de EP)

TITULO: "A Eficácia no Município de Goiânia, do PEQ/GO (1999), na Ótica dos Empregadores e dos Trabalhadores".

Maria Conceição de Sant'Ana Barros Escobar (Roraima/Stb; Rede Diversidade)

TITULO: "Impactos da qualificação profissional na aplicação de medidas sócio educativas no Estado de Roraima".

Maria Luiza Marques Evangelista (Paraíba/CET; Rede Políticas de Crédito)

TITULO: "O crédito rural no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF na Paraíba".

Mônica Terezinha de Jesus Dantas Coutinho (Pará/Stb; Políticas de Crédito)

TITULO: "Programa de Financiamentos a Micro-Crédito no Estado de Pará".

Rafael Zanellato Jr.

(Santa Catarina/CMT; Rede Concepções de EP)

TITULO: "Educação Profissional: Comparação entre o Enfoque do Trabalho e na Educação".

Roberto Leme Batista (Paraná/Avaliação; Rede Concepções de EP)

TITULO: "A educação profissional no âmbito da SPPE/MTE e da SEMTEC/MEC".

Syomara Deslandes Tindera (Minas Gerais/STb; Rede Participação)

TITULO: "Ação Colegiada: Modos de Atuação e Significados Possíveis para o Trabalho em

## **Anexo 4: Biografia dos homenageados**

*Ricardo Ribeiro (organizador)*

### ***Herbert José de Souza, o Betinho***

Desde que nasceu, em 3 de novembro de 1935, na pequena cidade de Bocaiúva, Minas Gerais, Herbert José de Souza, o Betinho, viveu uma trajetória incomum, como ele mesmo contou à revista *Teoria & Debate*, em novembro de 1991.

"Tive uma infância marcada primeiro pela hemofilia, a doença que se manifesta desde os primeiros dias de vida, e depois pelo fato de ter passado oito anos morando com minha família numa penitenciária onde meu pai trabalhava. Uma parte da infância e da adolescência eu vivi num outro ambiente inusitado, uma funerária. Acho que ninguém nasceu numa penitenciária e se criou numa funerária", ironizou, bem ao seu estilo.

Terceiro de oito irmãos, entre os quais o cartunista Henfil e o músico Chico Mário, Betinho passou parte de sua adolescência em reclusão, por conta de uma outra doença comum nos anos 50, a tuberculose. Foi nessa época, em Belo Horizonte, que ele entrou em contato com o grupo de religiosos que iria mudar sua vida: os padres dominicanos, que exerceram grande influência na Ação Católica e particularmente dentro da JEC – Juventude Estudantil Católica, onde sua militância começou.

A JEC logo se politizou e se transformou na JUC – Juventude Universitária Católica, na qual o pacato mineiro iniciou sua trajetória de liderança nacional, viajando pelo Brasil com o Centro Popular de Cultura, o CPC da UNE – União Nacional dos Estudantes, convocando assembleias estudantis em inúmeras faculdades ou disputando a direção da entidade com a Ação Popular (AP), que na época dominava o movimento estudantil.

"Eu fazia parte de um grupo de pessoas extremamente ligadas entre si, com uma convivência intensa. A gente não dava importância a título ou cargo. Quando dizem que eu era da direção, eu acredito que tenha sido, mas não é uma lembrança marcante. Essa questão do poder interno não era determinante", lembrou Betinho em 91.

A vocação intelectual indissociada da militância vem dessa época. Já na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ele fez parte do núcleo que gerou o pensamento político da JUC e depois o da AP, articulando-se posteriormente com o grupo de cristãos progressistas da PUC do Rio. E desde então ficaram claros os princípios que marcariam todo o seu discurso e suas ações:

"A militância da Ação Popular foi muito marcada pela ética. O sujeito se engajava na luta com a alma, o corpo, com a vida, com a morte. Nós tínhamos uma militância radicalizada e uma identificação muito grande com os pobres, com os dominados, com a desgraça."

### **O sociólogo militante**

Formado em Sociologia, em 1962, Betinho se engajou nos movimentos operários e na luta pelas chamadas "reformas de base" que marcaram o governo João Goulart. Ao mesmo tempo, exerceu funções de coordenação e assessoria no Ministério da Educação e Cultura, onde articulou a favor do projeto de alfabetização de adultos do então jovem professor pernambucano Paulo Freire, e na Superintendência de Reforma Agrária, além de elaborar

estudos sobre a estrutura social brasileira para a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), da ONU.

Depois do Golpe de 64, quando a tendência de formação de grupos guerrilheiros começou a se definir, a AP redirecionou-se para o movimento sindical e para o trabalho com grupos sociais (mulher, jovens etc.) e Betinho passou a atuar na resistência à ditadura militar. Após sete meses de organização política no Uruguai, voltou ao Brasil e instalou-se em Santo André, a primeira letra do ABC paulista. E para conhecer de perto a realidade operária, chegou a trabalhar durante seis meses numa fábrica de porcelana, no município vizinho de Mauá. Em tudo o que fazia, assumia sempre a defesa radical das utopias, fazendo da sua própria vida uma bandeira costurada de bandeiras universais. Nunca deixou de se pautar pelos propósitos de participação política, envolvimento social e defesa dos direitos humanos, contra todas as formas de coação e de autoritarismo.

Em 1971, quando a repressão intensificou-se, o "procuradíssimo líder da AP" partiu para o exílio "num rabo de foguete" e, como no poema de Brecht, passou a trocar de país como quem trocava de sandálias. Morou primeiro no Chile, onde viviam cerca de cinco mil brasileiros articulados em mais de 40 grupos de esquerda. Lá deu aulas na **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, em Santiago**, e atuou como assessor do presidente Allende, deposto em 1973 pelo general Augusto Pinochet, com apoio da CIA – a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos. Conseguiu escapar do sangrento golpe asilando-se na embaixada do Panamá. Em 1974, já vivendo um processo de desengajamento da AP, foi para o Canadá e depois para o México, onde fez o curso de doutorado e deu novo rumo à sua história pessoal.

"Primeiro, decidi reassumir a minha responsabilidade de intelectual. Voltei a fazer cursos e a escrever. Eu acho que a maior conquista que fiz, principalmente com a experiência do Chile, foi de recolocar como foco da minha reflexão a questão democrática. Até um certo momento o estudo do capital ainda era o centro da minha atenção: multinacionais, internacionalização etc. O meu pensamento girava muito em torno da economia política. A partir de um determinado momento eu disse: 'não é a economia política, é a política, e dentro da política, é a questão democrática, por onde passa tudo.'"

Durante o exílio, exerceu cargos de direção e consultoria em organizações como o Conselho Latino-Americano de Pesquisa para a Paz (Ipra), a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) e o Latin American Research Unit (Laru), entre outros. Foi também professor efetivo no doutorado de Economia da Divisão de Estudos Superiores da Faculdade de Economia da Universidad Nacional Autónoma do México. Nesse mesmo país, participou da criação do Centro de Estudos Latino-Americanos, que produzia análises sobre a América Latina veiculadas em diversas publicações e até em audiovisuais. Era uma "espécie de pré-Ibase", como gostava de dizer, comparando com o instituto que iria fundar com o amigo Carlos Afonso, dois anos depois de voltar ao Brasil.

## **A volta do irmão do Henfil**

No final dos anos 70, com o aumento das pressões para a abertura política no Brasil, o nome do "irmão do Henfil" tornou-se um dos símbolos da campanha pelo retorno dos cassados e exilados políticos, celebrizado nos versos de "O bêbado e a equilibrista". Em 1979, com a anistia, voltou ao país. "Eu queria terminar a minha tese mas quando vi, já estava tomando o avião para vir embora." E não demorou muito para entrar novamente de cabeça



nas lutas sociais e políticas, sempre se propondo a ampliar a democracia e a justiça social.

“A democracia, no meu entendimento, é absolutamente incompatível com o capitalismo. Uma sociedade democrática deve necessariamente superar o capitalismo e inventar novas relações no plano econômico, político e social.”

De lá de fora, Betinho trouxe a experiência de um novo modo de organização da sociedade civil que não passava pelos partidos políticos nem pelos sindicatos. Eram as chamadas organizações sem fins lucrativos, mais tarde notabilizadas pela sigla ONG, de “não-governamentais”. No início dos anos 80, ajudou a fundar o Iser – Instituto de Estudos da Religião e logo depois o Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, uma entidade de caráter suprapartidário e supra-religioso, dedicada a democratizar a informação acerca das realidades econômicas, políticas e sociais no Brasil. Desde então passou a recusar qualquer enquadramento no tradicional mundo da política, mesmo no campo da esquerda. Mais importante, para ele, era superar a penosa herança da ditadura, que “perverteu o Estado, intimidou o espírito de cidadania e destruiu a autoconfiança da sociedade”.

Betinho também desempenhou papel decisivo como fundador e principal articulador da Campanha Nacional pela Reforma Agrária, congregando entidades de trabalhadores rurais em busca de uma solução para a grave questão da distribuição, posse e uso da terra, que representa um dos principais problemas estruturais dos países “em desenvolvimento”. Nessa luta pela democratização da terra organizou, em 1990, o movimento Terra e Democracia, que levou ao Aterro do Flamengo milhares de pessoas contagiadas por mais um dos “delírios” do sociólogo mineiro.

## **A luta pela vida**

Em 1985, Betinho soube que havia contraído o vírus HIV numa das transfusões de sangue que precisava fazer periodicamente, em função da hemofilia. A inevitabilidade da doença sem cura o estimulou a abrir uma nova frente de luta, a defesa dos direitos das pessoas portadoras do HIV ou doentes com Aids. Em 1986, ajudou a fundar a Abia – Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, uma das primeiras e mais influentes instituições do país nessa área, da qual foi presidente durante 11 anos e que lhe deu força para enfrentar o maior desafio da sua vida.

“Do ponto de vista pessoal, a Aids foi um péssimo presente que recebi numa etapa em que eu acreditava que estava começando a ficar livre da hemofilia. E a hemofilia, com a idade, vai ficando mais domesticada. Nos últimos anos eu estava numa situação estabilizada e a hemofilia praticamente não comparecia. Quando começava a trabalhar essa nova realidade, apareceu de forma bastante contundente a questão da Aids. Ter o vírus significa não somente uma espécie de condenação à morte, mais ou menos antecipada, como também – como o Herbert Daniel chamava – a morte civil. Se decreta a morte do cara, ele está excluído das relações de trabalho, sociais e sexuais. É uma coisa muito forte. E no meu caso isso veio acompanhado da manifestação simultânea da doença em dois irmãos e, um ano e meio depois, da morte dos dois, com a diferença de um mês entre uma e outra. Foi um período barra pesada. Eu decidi enfrentar esse problema de modo político. Durante dois anos falei sobre Aids, no Brasil inteiro: rádio, televisão, jornal e seminário.”

Mesmo abalado por esses acontecimentos, Betinho nunca abandonou a militância política, sempre presente em cada evento que levantasse a bandeira do humanismo. Em 1992, integrou a liderança do Movimento Pela Ética na Política, que culminou no

impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello, em setembro do mesmo ano, e serviu de base para a maior mobilização da sociedade brasileira em favor das populações excluídas: a Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida.

Ao longo de sua trajetória, Betinho consolidou-se como um dos mais brilhantes intelectuais brasileiros, publicando diversos livros, artigos e ensaios que constituem uma instigante bibliografia, sempre com a mesma preocupação de criticar as estruturas que tornam a vida difícil e injusta para milhões de pessoas. Mostrou-se também um "especialista" no trato com a mídia, deixando suas idéias registradas em inúmeras entrevistas. Não foi por acaso que ele foi escolhido o Homem de Idéias 1993 pelo suplemento cultural do Jornal do Brasil.

Herbert de Souza morreu aos 61 anos em sua casa, no bairro do Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro, no dia 9 de agosto de 1997, um sábado à noite, cercado por amigos e parentes. A seu pedido, seu corpo foi cremado e as cinzas espalhadas pelo sítio da família, na região serrana de Itatiaia. Sua presença viva na memória brasileira comprova a tese do filósofo Emmanuel Mounier, personagem do seu livro *A lista de Ailce*: "a eternidade penetra nas artérias do tempo".

Biografia retirada do Cd-ROM "Sementes de Solidariedade: Betinho e o Ibase na Ação da Cidadania, 1993-1997". Rio de Janeiro: Ibase, 1998.

## *Darcy Ribeiro*

Falar de Darcy Ribeiro apenas como educador seria pouco. A proliferação de idéias e vontade de realizar projetos fizeram dele muito mais. Começou como antropólogo, elaborando trabalhos de impacto mundial. Mais tarde, ingressou na área educacional, atingindo rapidamente o posto de ministro da Educação, no Gabinete Hermes Lima. Estava ainda na casa dos 30 anos.

Sua produção no setor de ensino e cultural deixou marcas no país: criou universidades, centros culturais, uma nova proposta educativa com os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), além de deixar inúmeras obras escritas em várias línguas.

Sua trajetória sempre esteve próxima às lideranças dos governos. Seria inevitável ingressar na política: foi ministro-chefe da Casa Civil do presidente João Goulart em 63, vice-governador do Rio em 82, secretário da Cultura e coordenador do Programa Especial de Educação, e senador da República de 91 a 97. Durante esses mandatos, também concretizou projetos na área ambiental. A intensa produção de livros o transformou num dos imortais da Academia Brasileira de Letras (ABL). Nos últimos anos, ainda foi capaz de surpreender, produzindo poesias.

Darcy Ribeiro nasceu em Minas Gerais (Montes Claros, 26-10-1922), no centro do Brasil. Formou-se em Antropologia em São Paulo (1946) e dedicou seus primeiros anos de vida profissional ao estudo dos índios do Pantanal, do Brasil Central e da Amazônia (1946/1956). Nesse período fundou o Museu do Índio e estabeleceu os princípios ecológicos da criação do Parque Indígena do Xingu. Escreveu uma vasta obra etnográfica e de defesa da causa indígena. Elaborou para a Unesco um estudo do impacto da civilização sobre os grupos indígenas brasileiros no século XX e colaborou com a Organização Internacional do Trabalho (1954) na preparação de um manual sobre os povos aborígenes de todo o mundo.

Nos anos seguintes, dedicou-se à educação primária e superior. Criou a Universidade de Brasília, de que foi o primeiro reitor, e foi ministro da Educação, no Gabinete Hermes Lima.

Mais tarde, foi ministro-chefe da Casa Civil de João Goulart e coordenava a implantação das reformas estruturais quando sucedeu o golpe militar de 64, que o lançou no exílio.

A propagação de suas idéias rompeu fronteiras. Viveu em vários países da América Latina, onde conduziu programas de reforma universitária, com base nas idéias que defende em *A Universidade Necessária*. Foi assessor do presidente Salvador Allende, no Chile, e de Velasco Alvarado, no Peru. **Durante a sua permanência no Chile deu aulas na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – Flacso, em Santiago, tendo sido eleito, a título individual, membro do Conselho Superior da instituição.** Escreveu neste período os cinco volumes de seus Estudos de Antropologia da Civilização (*O Processo Civilizatório, As Américas e a Civilização, O Dilema da América Latina, Os Brasileiros: 1. Teoria do Brasil e Os Índios e a Civilização*), que têm 96 edições em diversas línguas. Neles propõe uma teoria explicativa das causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. Recebeu ainda títulos de Doutor Honoris Causa da Sorbonne, da Universidade de Copenhague, da Universidade da República do Uruguai e da Universidade Central da Venezuela.

Retornando ao Brasil, em 1976, voltou a dedicar-se à educação e à política. **Em 1981, sua ação como membro do Conselho Superior da Flacso foi decisiva para a criação da FLACSO/Brasil.** Elegeu-se vice-governador do Estado do Rio de Janeiro (1982), foi secretário da Cultura e coordenador do Programa Especial de Educação, com o encargo de implantar 500 Cieps, que são grandes escolas de turno completo para mil crianças e adolescentes. Criou, então, a Biblioteca Pública Estadual, a Casa França-Brasil, a Casa Laura Alvim, o Centro Infantil de Cultura de Ipanema e o Sambódromo, em que colocou 200 salas de aula para fazê-lo funcionar também como uma enorme escola primária.

Contava entre suas façanhas maiores haver contribuído para o tombamento de 96 quilômetros de belíssimas praias e encostas, além de mais de mil casas do Rio antigo. Colaborou na criação do Memorial da América Latina, edificado em São Paulo com projeto de Oscar Niemeyer. Gravou um disco na série mexicana *Vozes da América*.

Elegeu-se senador da República (1991), função que exerceu defendendo vários projetos, entre eles uma lei de trânsito para proteger os pedestres contra a selvageria dos motoristas; uma lei dos transplantes que, invertendo as regras vigentes, torna possível usar órgãos dos mortos para salvar os vivos; uma lei contra o uso vicioso da cola de sapateiro que envenena e mata milhares de crianças. Elaborou e fez aprovar no Senado e enviar à Câmara dos Deputados a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, sancionada pelo presidente da República, em 20 de dezembro de 1996, como Lei Darcy Ribeiro. Publicou pelo Senado a revista *Carta*, com dezesseis números (1991/1996), onde os principais problemas do Brasil e do mundo são analisados e discutidos em artigos, conferências e notícias.

Entre 1991 e 1992, como secretário extraordinário de Programas Especiais do Rio de Janeiro, ocupou-se de completar a rede dos Cieps e de criar um novo padrão de ensino médio, por meio dos Ginásios Públicos. Planejou e fundou, em Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro, a Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF (1994), com a ambição de ser uma universidade do terceiro milênio, onde assumiu o cargo de chanceler. Durante a Conferência Mundial do Meio Ambiente – ECO 92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, implantou o Parque Floresta da Pedra Branca, numa área de 12.000 hectares, para se tornar a maior floresta urbana do mundo.

Ainda no exílio, começou a escrever os romances *Maíra* e *O Mulo* e, já no Brasil, escreveu dois outros: *Utopia Selvagem* e *Migo*. Publicou *Aos Trancos e Barrancos*, que é

um balanço crítico da história brasileira de 1900 a 1980. Publicou, também, uma coletânea de ensaios insólitos: *Sobre o Óbvio* e um balanço de sua vida intelectual: *Testemunho*. Editou, juntamente com Berta G. Ribeiro, a *Suma Etnológica Brasileira*. Em 1992, publicou pela Biblioteca Ayacucho, em espanhol, e pela Editora Vozes, em português, *A Fundação do Brasil*, um compêndio de textos históricos dos séculos XVI e XVII, comentados por Carlos Moreira e precedidos de um longo ensaio analítico sobre os primórdios do Brasil. Nesse mesmo ano, foi eleito membro da Academia Brasileira de Letras.

Em 1995, lançou *O Povo Brasileiro*, que encerra a coleção de seus Estudos de Antropologia da Civilização, além de uma compilação de seus discursos e ensaios intitulada: *O Brasil como Problema*. Lançou ainda um livro para adolescentes, *Noções de Coisas*, com ilustrações de Ziraldo, que recebeu, em 1996, o Prêmio Malba Tahan de Melhor Livro Informativo, da Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil.

Em 1996, publicou, pela Editora Companhia das Letras, seus *Diários Índios*, em que reproduz anotações que fez durante dois anos (1949/1951) de convívio e de estudo entre os índios Urubus-Kaapor, da Amazônia. Seu primeiro romance, *Maíra*, recebeu uma edição comemorativa de seus 20 anos, que traz resenhas e críticas de Antônio Candido, Alfredo Bosi, Moacir Werneck de Castro, Antônio Houaiss, Carmen Junqueira e outros especialistas em literatura e antropologia. Ainda nesse ano, recebeu o Prêmio Interamericano de Educação Andrés Bello, concedido pela OEA a eminentes educadores das Américas.

Darcy Ribeiro faleceu em 17 de fevereiro de 1997. No seu último ano de vida, dedicou-se especialmente a organizar a Universidade Aberta do Brasil, com cursos de educação a distância, para funcionar a partir de 1997, e a Escola Normal Superior, para a formação de professores de 1º grau. Organizou a Fundação Darcy Ribeiro, instituída por ele em janeiro de 1996, com sede própria, localizada em sua antiga residência em Copacabana, com o objetivo de manter sua obra viva e elaborar projetos nas áreas educacional e cultural. Um de seus últimos projetos lançado publicamente foi o Projeto Caboclo, destinado ao povo da floresta amazônica.

Extraído de [www.fundar.org.br](http://www.fundar.org.br) em 04/12/00.

## ***André Franco Montoro***

Franco Montoro teve estreito vínculo com a Flacso/Brasil: foi diretor da instituição, além de ter sido Presidente e membro de seu Conselho Consultivo.

Vereador, deputado estadual, deputado federal, senador da República e governador do Estado de São Paulo, Franco Montoro abraçou a política como uma vocação nos anos 50, traçando uma linha de pensamento de enorme coerência que se manteve durante os 61 anos em que dignificou a vida pública brasileira.

Essa coerência permitiu que Franco Montoro absorvesse de modo eficaz as mudanças ocorridas no cenário nacional e internacional ao longo dessas seis décadas.

Numerosos foram os cargos públicos que ocupou. Nas décadas de 30 e 40, foi secretário de Serviço Social da Secretaria de Justiça do Governo de São Paulo e procurador do Estado. Em 1950, foi eleito vereador, no município de São Paulo, pelo então recém-criado Partido Democrata Cristão.

Em 1954, foi eleito deputado estadual também pelo PDC e quatro anos mais tarde conquistou uma cadeira na Câmara dos Deputados, onde o prestígio de que já desfrutava

no Partido Democrata Cristão lhe valeu a escolha para líder de seu partido naquela Casa.

Em 1961, na crise institucional que se seguiu à renúncia de Jânio Quadros à Presidência da República, ele foi um dos que apoiaram a instituição do parlamentarismo. Essa seria a forma de alcançar uma solução de compromisso para evitar o conflito que se avizinhava com a recusa das Forças Armadas em dar posse ao sucessor constitucional, o vice-presidente João Goulart.

Durante um ano serviu como ministro do Trabalho do governo parlamentarista chefiado por Tancredo Neves, sendo que sua atuação na pasta foi pautada pela preocupação com a questão trabalhista. Nesse período conseguiu aprovar no Congresso Nacional o seu projeto instituindo o salário-família. Empenhou-se pela sindicalização dos trabalhadores rurais e por uma política habitacional que viabilizasse a casa própria para os trabalhadores.

Em 1965, com a adoção do bipartidarismo e a dissolução do PDC, Montoro foi um dos fundadores do oposicionista Movimento Democrático Brasileiro (MDB), enfrentando de forma serena, porém firme, as medidas de exceção representadas pelo Ato Institucional No 5, editado em dezembro de 1968.

Em 1970, em eleições realizadas já dentro da nova e difícil situação política, Franco Montoro foi eleito senador por São Paulo, com mais de dois milhões de votos, apesar das restrições estabelecidas pelo regime. Foi um dos cinco senadores eleitos pela oposição. A sua principal tarefa política foi de estruturação do MDB, e na organização de campanhas pela redemocratização em todo o país. A sua ação arregimentadora do MDB tem sido considerada pelos observadores da política brasileira como um dos fatores básicos para o surpreendente desempenho do MDB nas eleições parlamentares de 1974, quando o partido foi capaz de eleger nada menos de 16 senadores.

Muitos foram os alunos que ele ajudou a formar durante muitos anos, como professor de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e na Universidade de Brasília. Daqueles tempos, Montoro lembrava uma importante lição que era básica para os que se debatiam na rejeição ao autoritarismo. Segundo ele, era importante transmitir aos seus alunos a "esperança e a importância fundamental do Direito".

**Segundo ele:** "Abro meu livro de introdução ao Direito com um dos mandamentos do advogado, de Eduardo Cuturi. Ele afirma que teu dever é lutar pelo direito, mas no dia que encontrares o direito em conflito com a justiça, lute pela justiça. Isso é que procuro transmitir, a luta pela justiça justifica toda minha vida pública. Não basta que o país seja mais rico, mas que a população viva melhor." (entrevista ao Jornal de Brasília, 22/12/1974, Edição Especial de Domingo, pág. 1).

Quem teve o privilégio de ser seu aluno sempre recordará a história do cego, mutilado de guerra que, com seu cão-guia, teve sua passagem franqueada para entrar no parque, mesmo o porteiro sabendo que havia uma lei – cravada na tabuleta do pórtico – proibindo entrada de cão naquele local. Aliás, o professor Montoro sempre afirmava "está nas escrituras: a letra mata, o espírito vivifica."

Terminado o seu mandato, em 1978, Montoro reelegeu-se senador com a consagradora votação de 4,8 milhões de votos. Concorreu com ele, numa sublegenda do MDB, Fernando Henrique Cardoso, que o haveria de substituir em 1983, após a eleição de Montoro para governador.

Eleito em 1982, já pelo PMDB, governador do Estado de São Paulo na primeira eleição direta para o Governo do Estado desde 1965, foi levado ao Palácio dos Bandeirantes pela

impressionante votação de 5,5 milhões de votos, mais que o dobro do segundo colocado.

No governo paulista, Franco Montoro assumiu desde logo a defesa das eleições diretas para presidente da República, tendo sido instrumental para a realização do movimento de apoio à emenda Dante de Oliveira, que preconizava eleição direta para a Presidência da República. O comício da Praça da Sé, em São Paulo, foi o início de um movimento cívico, o “Diretas Já”, que contagiou o país e pôs em cheque a legitimidade do regime militar.

A administração Montoro se destacou por duas características principais. De um lado, a descentralização administrativa, procurando devolver o mais possível as responsabilidades das tarefas de Estado para os municípios e viabilizar a participação popular. Por outro lado, Montoro realizou um governo austero e fiscalmente responsável, que se constituiu num exemplo, no trato do dinheiro público. Essas foram posições que defendeu até o fim da vida. Em artigo publicado na Folha de São Paulo, Montoro afirmava com o mesmo entusiasmo do seu primeiro dia de governo: “programas participativos têm resultados muito superiores aos que se baseiam apenas nas estruturas burocráticas.” (5/3/1999, pp. 1-3).

Outro princípio basilar da gestão Montoro foi o da austeridade. Uma de suas lições de grande atualidade foi a da responsabilidade fiscal, exercício frustrante quando, na ausência de uma legislação rigorosa e de uma cultura e ética políticas que a valorizem, sucessores podem deitar tudo a perder.

Em artigo publicado no jornal “O Estado de S. Paulo” (17/07/99), Carlos Alberto Sardenberg menciona uma audiência concedida por Montoro quando governador a prefeitos do Vale do Paraíba que reivindicavam a construção de um viaduto sobre a estrada que liga o Rio de Janeiro a São Paulo, a Via Dutra.

Montoro disse que sabia da importância da obra, mas que infelizmente, o orçamento não dispunha de dotação suficiente para realizá-la. Os prefeitos retrucaram que o governador deveria tomar uma decisão política, não “técnica.” A resposta de Montoro foi antológica: “Então fica assim, politicamente a obra está concedida, quando houver dinheiro a gente faz.”

Segundo Sardenberg, que participou do Governo estadual entre 1983 e 1984, uma qualidade pessoal que Montoro passou à administração foi esse sentido de austeridade, a sua intuição do equilíbrio fiscal e um “respeito solene com o dinheiro público.” Foi ele capaz de entregar ao seu sucessor um Estado com condições de investir e com um orçamento perfeitamente equilibrado, situação esta que, é bem verdade, não resistiu à administração que o sucedeu.

No contexto da transição para a democracia, Montoro foi um dos expoentes de um círculo de líderes políticos das décadas de 70 e 80, tendo como objetivo básico o retorno do País ao regime democrático. Entre esses líderes se destacaram Ulysses Guimarães e Tancredo Neves. Coube a essa geração o resgate da atividade política, criticada a um só tempo pelos militares e pela esquerda radical, com o único instrumento viável para a busca efetiva da justiça social em nosso País. As ações desse grupo permitiram a retomada da atividade política e a sua popularização, no momento em que existia um óbvio inimigo comum: o autoritarismo.

Um artigo da Constituição revela de modo especial o sonho de Franco Montoro com a integração latino-americana. Essa foi uma das suas preocupações como presidente de honra do Instituto Latino-Americano, cargo que exerceu de 1987 a 1994. Montoro influiu decisivamente para a aprovação do dispositivo constitucional, que dispõe que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina,

para a formação de uma comunidade latino-americana de nações. Era o pensamento visionário de Franco Montoro, expresso no mandamento constitucional.

A história do século XX mostrou que freqüentemente a resistência à opressão se origina na juventude consciente de seu papel na sociedade, em luta pela manutenção das liberdades civil ameaçadas.

A alternativa comunitária, a descentralização, a austeridade no trato dos recursos públicos, a responsabilidade fiscal, a ênfase na participação e a preocupação com o desenvolvimento e a justiça social, são ensinamentos que Franco Montoro, este homem com vocação para a política e a defesa da coisa pública, deixou para a juventude e para o povo brasileiro no umbral deste novo milênio.

Neste desfecho de século XX, ser inteligente é, também, ter a capacidade de solucionar problemas. O professor Montoro há muito fazia isso e, nesse sentido, era um vocacionado. Por isso o Brasil muito lhe deve.

Baseado em discurso proferido pelo deputado Léo Alcântara, em homenagem a Franco Montoro, e pronunciamento do prof. Lafayette Pussoli (PUC-SP).

### *Rafael (Lito) Menjívar*

Rafael (Lito) Menjívar nasceu em 3-1-1935 em El Salvador. Realizou sua formação superior e pós-graduação em Ciências Políticas na Universidad Nacional Autónoma de México (Unam). Obteve também o título de doutor em Economia, em 1963, na Universidad de El Salvador – Facultad de Ciencias Económicas, precedido pela formação em Economia na Universidad de Chile (Escolatina) e Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (Icira), ambos em Santiago do Chile. Foi reitor da Universidad de El Salvador (1971-1972) e secretário-geral do Consejo Superior Universitario Centro-americano (CSuca).

Atingido por medidas de força, foi obrigado ao exílio. Incorporou-se à Flacso, no México, em 1979. Desde então, Rafael foi um importante e ativo membro da Flacso, tendo sido professor em diversas unidades acadêmicas da instituição, coordenador acadêmico regional, diretor da Flacso/Sede Acadêmica Costa Rica, membro e presidente do Comitê Diretivo da Flacso Regional. Nestas últimas funções colaborou decisivamente com o desenvolvimento e consolidação da Flacso/Sede Acadêmica Brasil.

Colaborou ainda com inúmeras instituições acadêmicas da América Latina e foi responsável por uma destacada produção teórica sobre a Região, tanto nas Ciências Sociais quanto na Economia.

Ao lado dos brasileiros Franco Montoro, Betinho e Darcy Ribeiro, foi um dos homenageados no Seminário Internacional I, sobre "Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe", no âmbito do projeto de "Formação de Formadores para Políticas Públicas de Trabalho e Renda", promovido pela FLACSO/Brasil, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, de 5 a 7/12/2000. Todos os quatro são personalidades que, durante as suas vidas, estiveram envolvidas, tanto pela ação política quanto pela produção teórica, com o tema do Seminário Internacional I, e permanecem como fortes referências.

Além disso, foram todos inestimáveis colaboradores da Flacso, razão pela qual, 2001, ano em que se comemoram os 20 anos de atividade da Sede Acadêmica Brasil, estará sob a égide de idêntica homenagem. Rafael Menjívar faleceu em agosto de 2000, na Costa Rica.

## Anexo 5: Abreviaturas e siglas

- AAPCS** – Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária  
**ABC** – Agência Brasileira de Cooperação  
**ADTEN** – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Empresa Nacional/Finep  
**Alast** – Associação Latino-americana de Sociologia do Trabalho  
**ALC** – América Latina e Caribe  
**Basa** – Banco da Amazônia SA  
**BB** – Banco do Brasil  
**BNB** – Banco do Nordeste  
**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
**Cadin** – Cadastro Informativo de Créditos não Quitados  
**Caged** – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
**CCFGTS** – Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
**CEF** – Caixa Econômica Federal  
**Cegem** – Coordenação Geral de Emprego/SPES  
**CET** – Conselho/Comissão Estadual de Trabalho/Emprego  
**CGetip** – Coordenação Geral de Estatística do Trabalho e Identificação Profissional /SPES  
**CGFGTS** – Coordenação Geral do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
**CGoaf** – Coordenação Geral de Orçamento e Administração Financeira do FAT/SPES  
**CGSDAS** – Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial/ SPES  
**CGT** – Confederação Geral dos Trabalhadores  
**Cinterfor/OIT** – Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional  
**CLT** – Consolidação das Leis Trabalhistas  
**CMT** – Conselho/Comissão Municipal de Trabalho/Emprego  
**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social  
**CNC** – Confederação Nacional do Comércio  
**CNF** – Confederação Nacional das Instituições Financeiras  
**CNI** – Confederação Nacional da Indústria  
**CNIS** – Cadastro Nacional de Informações Sociais  
**CNT** – Conselho Nacional do Trabalho  
**CNTB** – Conselho Nacional do Trabalho  
**Codefat** – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
**CUT** – Central Única dos Trabalhadores  
**Dieese** – Departamento Interamericano de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos  
**DRT** – Delegacia Regional do Trabalho  
**EP** – Educação Profissional  
**FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
**Finep** – Financiadora de Estudos e Projetos  
**Fiacso** – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais  
**Fonset** – Fórum Nacional de Secretários do Trabalho  
**FS** – Força Sindical  
**Fundacentro** – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho  
**Funproger** – Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda  
**GAP** – Grupo de Apoio Permanente/CET  
**IBGE** – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**ILO** – International Labour Organization (Organização Internacional do Trabalho – OIT)  
**IMO** – Intermediação de Mão-de-Obra  
**Inamps** – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social  
**Incra** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**Ipea** – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
**Mercosul** – Mercado Comum do Sul  
**MPAS** – Ministério da Previdência e Assistência Social  
**MTb** – Antiga denominação do Ministério de Trabalho e Emprego  
**MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego (designação do MTb a partir de 1999)  
**Mudes** – Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social  
**NID** – Núcleo de Informação e Documentação – MTE/SPPE  
**OIT** – Organização Internacional do Trabalho  
**ONG** – Organização Não-Governamental



**OREALC** – Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe  
**PAGQ** – Programa de Apoio à Gestão de Qualidade/Finep  
**Parc** – Parceria Regional/Nacional  
**Pasep** – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
**PCPP** – Programa de Crédito Produtivo Popular/BNDES  
**PEA** – População Economicamente Ativa  
**PED** – Pesquisa de Emprego e Desemprego/Dieese – Fundação Seade  
**PEQ** – Plano Estadual de Qualificação  
**PIA** – População em Idade Ativa  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**PIS** – Programa de Integração Social  
**Planfor** – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador  
**PME** – Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE  
**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**PPTR** – Política Pública de Trabalho e Renda  
**Pré-Investimento** – Programa de Pré-Investimento/Finep  
**Proeduc** – Programa de Educação/Finep  
**Proemprego** – Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador/BNDES  
**Proep** – Programa de Expansão da Educação Profissional  
**Proger** – Programa de Geração de Emprego e Renda  
**Pronaf** – Programa Nacional de Agricultura Familiar  
**Prottrabalho/BNB** – Programa de Expansão de Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador da Região Nordeste e Norte de Minas/BNB  
**QDD** – Quadro de Detalhamento de Despesa  
**Rais** – Relação Anual de Informações Sociais  
**REP** – Rede Nacional de Educação Profissional  
**RET** – Rede Latino-americana de Educação e Trabalho  
**Saad** – Subsecretaria de Assuntos Administrativos  
**Saeg** – Sistema de Acompanhamento Estatístico e Gerencial do Seguro Desemprego/SPES  
**SE** – Secretaria Executiva  
**Sebrae** – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas  
**Sefor** – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (antiga denominação do atual Departamento de Qualificação Profissional da SPPE)  
**Senac** – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
**Senai** – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
**Senar** – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
**Senat** – Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes  
**Sesc** – Serviço Social do Comércio  
**Sesi** – Serviço Social da Indústria  
**Sest** – Serviço Social de Transportes  
**SFT** – Secretaria de Fiscalização do Trabalho  
**Siafi** – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
**Sine** – Sistema Nacional de Emprego  
**SIP** – Sistema Integrado de Pós-graduação (Flacso/Brasil)  
**SPE** – Sistema Público de Emprego  
**SPES** – Secretaria de Políticas de Emprego e Salário (antiga denominação do atual Departamento de Emprego e Salário da SPPE)  
**SPO** – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento  
**SPPE** – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE  
**SPTR** – Sistema Público de Trabalho e Renda  
**SRT** – Secretaria de Relações do Trabalho  
**SSST** – Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho  
**Stb** – Secretaria Estadual de Trabalho  
**Sudam** – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
**Sedene** – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
**TJLP** – Taxa de Juros de Longo Prazo  
**TR** – Termo de Referência  
**UF** – Unidade Federativa  
**Unesco** – Organização da Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura  
**Uniemp** – Fórum Permanente das Relações Universidade-Empresa  
**Unitrabalho** – Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

