



LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO DEL BRASIL Y EL FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL

Remigio Todeschini^[1]

Transmito un cordial abrazo de nuestro Presidente de la República y de nuestro Ministro del Trabajo y Empleo Luiz Marinho a todos los presentes.

En primer lugar, quisiera felicitar a los representantes de los países aquí presentes y a la Dirección del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional – CINTERFOR de la OIT. Para el momento específico por el cual pasa el Brasil, ustedes, Señoras y Señores, pueden estar seguros de que esta discusión es de la mayor relevancia.

En un esfuerzo de diálogo social único en la historia del Brasil, el Sistema Público del Empleo fue objeto de consulta pública y amplia discusión promovida por el Gobierno Lula, mediante su Ministerio del Trabajo y Empleo, con la participación de las más diversas representaciones y segmentos de la sociedad. En la pauta estaba la necesaria consolidación del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta, su papel, funcionalidad y reestructuración con el deseo de tornarlo más integrado y bajo gestión participativa fortaleciendo el diálogo social. Importante destacar que toda esa discusión reafirmó el conjunto de convenios y recomendaciones de la OIT sobre el servicio público del empleo, desarrollo social, económico y formación profesional.

Con ese objetivo, al término de 2004, el Ministerio del Trabajo y Empleo llamó la sociedad para el I Congreso Nacional del Sistema Público de Empleo, convocado de forma tripartita. Ese evento y los que le siguieron contaron con la participación de las representaciones de los gobiernos federal, estadual y municipal, de los empleadores, los trabajadores, del Sistema “S” de Formación Profesional, de los miembros del Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador – CODEFAT, de los consejeros de la comisión y consejeros estatales y municipales de empleo.

El primer congreso amplió las discusiones del Sistema Público de Empleo con la secuencia de otros cinco Congresos Regionales en el primer semestre de 2005 en las regiones Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste, Sur y Norte del Brasil. La realización de esos eventos permitió la selección de los representantes para el Segundo Congreso Nacional del Sistema Público del Empleo, Trabajo y Renta que ocurrió a finales de agosto de 2005 en São Paulo – Brasil. Se registró una gran participación de más de mil cuatrocientas personas, entre congresistas y observadores.

En el Brasil contamos con un mecanismo de financiación de las Políticas Públicas de Empleo que es el FAT (Fondo de Amparo al Trabajador). Esta es una fuente de financiamiento singular que diferencia a Brasil de los demás países en desarrollo. Ese fondo financia las acciones del desarrollo económico, el seguro contra el desempleo, un abono salarial para los trabajadores de baja renta, encuestas de empleo, colocación de la mano de obra y calificación profesional. El fondo es administrado por el Consejo Deliberativo del

^[1] Es Secretario de Políticas Públicas de Empleo del Ministerio del Trabajo y Empleo del Brasil.

CODEFAT, colegiado de carácter tripartito y deliberativo que establece todas las resoluciones de las acciones de las funciones del Sistema Público de Empleo que funciona desde 1990. Además del CODEFAT, que representa una experiencia bien sucedida de ese modelo de fondo público, existen hoy las Comisiones Regionales y Municipales de empleo, cerca de tres mil novecientas instancias colegiadas por el Brasil, igualmente de carácter deliberativo, formadas de forma tripartita y paritaria, con representantes de entidades de trabajadores, empresarios y gobierno, teniendo por competencia permitir la participación de la sociedad civil organizada, la constitución del Sistema Público de Empleo y Renta y el acompañamiento de las acciones elaboradas descentralizadamente, con recursos del FAT, por el poder público estadual y municipal y entidades ejecutoras.

Las cuestiones que presento me parecen originales del diálogo tripartito entre los diversos actores relacionados con las cuestiones del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta y constituyeron un consenso entre los participantes del Congreso; siendo que la formación profesional tiene un papel primordial en este sistema que buscamos integrar más.

I. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO, TRABAJO Y RENTA

El primer principio que refuerza el Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta es la necesidad de transferir el énfasis que por mucho tiempo fue dado a las políticas meramente pasivas de empleo para políticas activas de generación de empleos, trabajo y renta. El desafío es que hagamos la unión del seguro desempleo con la busca de empleo, trabajo y renta capacitando los desempleados y excluidos para encaminarlos a una actividad de empleo, autónoma, emprendedora y de autogestión. En el énfasis de las políticas activas el papel de la formación profesional es primordial.

El segundo principio refuerza la necesidad de que las políticas de empleo estén articuladas, en la medida en que es justamente esa articulación de los recursos existentes que hace que la formación profesional esté integrada a las demandas existentes en todos los territorios frente al mercado de trabajo, optimizando los recursos existentes y la definitiva inclusión social.

Además de eso, las políticas públicas deben considerar el enfoque de acciones a públicos vulnerables, como jóvenes, cuya tasa de desempleo en el Brasil es el doble en relación de las demás fajas de edad, también de mujeres, indígenas, personas con más de 40 años y deficientes. Para esos grupos hay necesidad de inversiones cada vez mayores de formación profesional con la elevación de escolaridad para retirarlos de la exclusión social.

Quiero registrar, además de esos principios, la necesidad de la construcción del Sistema Público, Trabajo y Renta con base en los siguientes puntos:

- 1) En el desarrollo sostenido, en la erradicación de la pobreza y de la marginalización y en la reducción de las desigualdades sociales y regionales;
- 2) En el fortalecimiento de la gestión social y participativa, tripartita y paritaria entre trabajadores, empleadores y Gobierno;
- 3) En la articulación del Sistema con las diversas acciones sociales gubernamentales y no-gubernamentales, como con el Sistema "S";
- 4) En la universalización de las acciones del Sistema, con acciones afirmativas para los grupos más vulnerables;
- 5) En la integración del Sistema primordialmente con las políticas de elevación de la escolaridad, con el fin de fortalecer los cursos de profesionalización y el proceso de capacitación social y profesional;
- 6) En la descentralización, informatización y acceso a informaciones sobre el mercado de trabajo a todos los actores, con el fin de insertar de forma productiva y a la estructuración de un Sistema Único.

II. LA OPERACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO, TRABAJO Y RENTA.

El avance de las discusiones a respecto de la constitución del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta permitió que los congresistas en el II Congreso consideraran posibilidad de reunir, en un único espacio físico, todas las acciones de políticas públicas de empleo, trabajo y renta. Así tenemos entonces, lo que el debate convino en llamar de ***Centros Públicos Integrados de Empleo, Trabajo y Renta***, que tienen como misión “apoyar la inserción de trabajadores en el mercado de trabajo, fomentar la actividad autónoma, estimular actividades emprendedoras individuales y colectivas en el medio urbano y rural y promover el trabajo decente”.

La ejecución de esos Centros Públicos fortalecerá las políticas públicas de empleo, trabajo y renta, dado el carácter tripartito y paritario de la gestión activa de las comisiones y consejos estatales y municipales de empleo. Otro factor relevante é que la adopción de esos Centros Públicos elimina, sobremanera, la superposición de actores y ejecutores.

Esos centros públicos estarían aptos a desarrollar todas las funciones del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta, de forma integrada, como es el caso de las políticas de intermediación de mano de obra y Orientación Profesional, Seguro-Desempleo, Micro crédito Orientado y Asistido, generación de las informaciones sobre el mercado de trabajo, servicios para grupos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo como jóvenes y principalmente realizar la Calificación Social y Profesional. Hay en algunas regiones del país experiencias exitosas en un mismo espacio físico donde se presta asistencia a los desempleados, la intermediación de mano de obra y la capacitación profesional.

Sobre esa última y primordial función del Sistema Público de Empleo, que es la capacitación profesional, llamo la atención de los presentes para la interrelación con todas las demás políticas, permitiendo, de esa forma, la atención de las demandas de la intermediación de mano de obra y de las políticas de desarrollo local, regional y nacional. Esas acciones orientadas a la formación integral del trabajador y a su formación profesional y curricular, con base en los arcos ocupacionales, en la articulación con la elevación de la escolaridad y en su formación a lo largo de la vida profesional. La formación profesional con base en arcos ocupacionales consiste en el conjunto de ocupaciones relacionadas, dotadas de base técnica común, que pueden contemplar las esferas de la producción, de la circulación de bienes y de la prestación de servicios, garantizando una formación más amplia y aumentando las posibilidades de inserción ocupacional de los trabajadores para el trabajo asalariado, auto-empleo y economía solidaria.

Registro, todavía, la interlocución permanente de la política de calificación social y profesional con el Sistema Regular de Educación Profesional y tecnológica, el Sistema “S” y el Sistema de Certificación Profesional. Las acciones de Calificación Social y Profesional previstas en el Sistema Público de Empleo son las siguientes:

1. El fortalecimiento de procesos participativos de diálogo social de diagnóstico de demandas de capacitación;
2. El continuo desarrollo conceptual y metodológico, preparando para las diversas posibilidades de inserción en el mercado de trabajo ;
3. La mayor calidad pedagógica y efectividad social, con base en demandas de intermediación de mano de obra, arcos ocupacionales e itinerarios formativos;
4. La continua evaluación de efectividad social y calidad pedagógica objetivando la inserción en el mercado de trabajo, actividad autónoma o emprendedora, de integración con las demás funciones y procesos de desarrollo económico y social.
5. La institución de mecanismos de certificación profesional, en articulación con organismos afines, de forma a reconocer conocimientos, saber y prácticas profesionales desarrollados por el trabajador en experiencias en el mercado de trabajo, en la escuela y en la vida familiar y social.

6. La mayor participación de las empresas y organismos públicos en la financiación.
7. La calificación con orientación al crédito dirigida para autónomos y pequeños emprendedores.
8. La ampliación de acciones de formación profesional de jóvenes, estímulo a las actividades emprendedoras y trabajo comunitario.
9. La posibilidad de que todos los actores del Sistema puedan operar recursos gubernamentales de calificación social y profesional de trabajadores en riesgo de desempleo, mediante contrapartida empresarial.

Además de esas cuestiones que expuse, la ejecución de los Centros Públicos Integrados de Empleo, Trabajo y Renta permitirá la construcción de sistema de informaciones sobre el mercado de trabajo posibilitando la realización de: estudios, encuestas y otros mecanismos de acompañamiento del mercado de trabajo, encuestas para evaluación de resultados, diseminación de informaciones, instalación de observatorios del mercado de trabajo en todas las regiones del país y la realización de encuesta de empleo y desempleo en todo país, que hoy atiende solamente 7 regiones metropolitanas de las 27 existentes, dando énfasis también en estas encuestas para la averiguación de las demandas concretas por formación profesional.

III. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO, TRABAJO Y RENTA CON EL SISTEMA “S” y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN REGULAR Y PROFESIONAL.

Un punto específico que paso a abordar en este momento y fue trabajado en el diálogo social promovido durante el II Congreso del Sistema Público de Empleo, trató específicamente, de la relación del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta con el Sistema “S” y con los ejecutores de las políticas de educación regular y profesional. Así, se llegó al siguiente consenso:

1. La necesidad de interlocución permanente con el Ministerio de Educación para articulación de las políticas de trabajo, empleo y renta con los cursos regulares de la enseñanza básica, técnica y superior.
2. La participación del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta en las discusiones con el Ministerio de Educación sobre el perfeccionamiento de las leyes referentes a la Educación regular profesional.
3. Elevación de la escolaridad de jóvenes y adultos, pues tenemos hoy en el Brasil 20% de la PEA con enseñanza media completa.
4. La formación continua del trabajador, en articulación de la capacitación social y profesional con el Ministerio de Educación y el Sistema “S”.
5. La reglamentación y ejecución de la certificación profesional, constituyendo un sistema nacional de certificación profesional.
6. La articulación con el Sistema “S”, por ser también financiado con recursos públicos, particularmente con las políticas de intermediación de mano de obra y de calificación social y profesional, teniendo por prioridad los grupos vulnerables.
7. La articulación de políticas para la juventud promovidas por el Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta y por el Sistema “S”, en particular la Ley de la Aprendizaje, que es la obligatoriedad de las empresas de entrenar para un oficio o profesión jóvenes de 14 a 24 años, en el ámbito del Primer Empleo para los jóvenes, además de estimular los jóvenes para actividades emprendedoras, orientación profesional, valorizando la cultura local.
8. La articulación con los observatorios del mercado de trabajo y otros centros de estudio.

IV. OTROS ASPECTOS RELEVANTES DE LA MAYOR INTEGRACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO, TRABAJO Y RENTA.

De forma consensual, los representantes del Congreso colocaron la necesaria actualización de la legislación del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta.

Sobre ese aspecto, se nota que es necesario repactar las competencias entre los diversos actores del sistema público de Empleo, Trabajo y Renta, en dirección a la centralización de su ejecución y al fortalecimiento de los ejecutores en las diversas esferas. La redefinición de ese pacto posibilitará mejor actuación territorial, pautada en la integración progresiva, en la gestión plena y en la superación de la superposición de acciones. La estructura organizacional del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta en base territorial será regida por gestión tripartita y paritaria y debe eliminar la superposición de actores y ejecutores, proporcionando el mejoramiento de las relaciones entre las varias regiones y la complementariedad entre los ejecutores.

El perfeccionamiento legislativo propuesto es institucionalizar los Consejos de Empleo en nivel regional y municipal e instituir conferencias nacionales y regionales del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta, como institucionalmente tenemos en la área de salud y asistencia social con la obligatoriedad de todos los actores de forma tripartita discutir las líneas generales de las políticas de empleo, trabajo y renta.

V. ACCIONES CONCRETAS DE MAYOR INTEGRACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE EMPLEO Y DE CALIFICACIÓN SOCIAL Y PROFESIONAL REALIZADAS POR EL ACTUAL GOBIERNO.

Me gustaría aquí registrar que el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Consejo tripartito deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador ha dado prioridad a la integración de las diversas políticas de empleo, trabajo y renta.

Esto se confirma en las propias resoluciones del Consejo del FAT, que a lo largo de esos últimos dos años y diez meses promovió innovaciones relevantes en las diversas funciones del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta.

Veamos.

En la política de intermediación de mano de obra, las resoluciones del CODEFAT establecieron criterios más objetivos de alocar recursos, orientados por necesidades territoriales del mercado de trabajo, asegurando estímulo y metas relativos a la reinserción de grupos vulnerables en el mercado de trabajo con prioridad de ese público en estar insertado en cursos de calificación social y profesional en el nuevo Plan de Calificación Profesional instituido en el primer semestre de 2003.

Además de esas innovaciones, resaltamos el carácter deliberativo de las comisiones estadales tripartitas de empleo sobre los ejecutores del Plan del Sistema Nacional de Empleo – PLANSINE y el foco dirigido, inicialmente a los grandes centros urbanos que poseen mercados de trabajo más diversificados y complejos, por medio de la celebración de convenios directos con los gobiernos municipales.

Innovaciones substantivas realizamos con el nuevo Plan Nacional de Calificación (PNQ en portugués), con la adopción de la actual política de capacitación social y profesional. Buscamos la integración de funciones y priorizamos la atención a los trabajadores catastrados en las agencias del actual Sistema Nacional de Empleo (SINE). Se permitió, de esa forma, la articulación de esas políticas con las políticas de desarrollo (arreglos productivos locales, en forma de “clusters”, sectores de exportación y planes de desarrollo local y regional) y de inclusión social (beneficiarios del Programa Hambre cero, egresos del trabajo degradante análogo a la esclavitud y familiares egresos del trabajo infantil, entre otros). Por ejemplo, en los años 2003 y 2004, 75% de las personas calificadas por el Plan Nacional de Capacitación eran igualmente beneficiarias de políticas de empleo, desarrollo e inclusión social. Finalmente, la calidad pedagógica se tornó prioridad en las acciones de capacitación del MTE, cuya carga horaria promedio saltó de 60 horas en 2002, para 197 horas en 2004, en conjunto con la definición de contenidos mínimos en los currículos formativos y las acciones de elevación de escolaridad. Fueron instituidos también los Planes Sectoriales de Capacitación (PLANSEQ), que buscan integración de la

intermediación de mano de obra y de la capacitación social y profesional en sectores en vías de desarrollo.

Por otro lado, nuestros programas de apoyo, vía crédito, a micro y pequeños emprendedores y emprendedores cooperados también están orientados a los más pobres. Así, pretendemos contribuir para la solución de problemas institucionales que dificultan la expansión del segmento de micro crédito en el Brasil.

Es bueno, también resaltar que en los dos últimos años del Gobierno pasado, el FAT liberó 10 billones de reales, o 4,3 billones de dólares, en un millón setecientos mil operaciones de crédito y el actual gobierno en los años 2003 y 2004 liberó el doble, cerca de 20 billones de reales u 8,6 billones de dólares, en tres millones trescientas mil operaciones de crédito.

Frente al gran desempleo juvenil, lanzamos el programa Primer Empleo para los jóvenes con diversas modalidades, siendo que la modalidad más exitosa del programa es la de los consorcios sociales de la juventud, a través de una red de Organizaciones No-Gubernamentales, con un intenso proceso de capacitación social y profesional y trabajo comunitario. Se busca también junto con el Sistema "S", más destacadamente el SENAI y SENAC ampliar las acciones de aprendizaje profesional obligatorio a los jóvenes. En el actual gobierno doscientos ocho mil jóvenes fueron matriculados en programas de aprendizaje profesional, habiendo ese número de matrículas doblado en relación al gobierno anterior. Con la nueva legislación que amplió este instituto hasta los 24 años, pretendemos doblar el número de matrículas en los próximos dos años, haciendo con que los jóvenes de hecho tengan garantizada la experiencia en el mercado de trabajo. Las acciones orientadas para la intermediación de jóvenes en el Sistema Nacional de Empleo crecieron 20% en relación al gobierno anterior, siendo colocados en el mercado de trabajo 506 mil jóvenes hasta los 24 años. Mitad de los calificados en el Plan Nacional de Capacitación fueron jóvenes hasta 24 años. En el actual gobierno, hasta julio, el conjunto de acciones del Sistema Público de Empleo, Soldado Ciudadano, Aprendizaje del Sistema "S", Consorcios Sociales de la Juventud atendieron un millón sesenta y tres mil jóvenes, con fuerte papel de la capacitación profesional.

Está en curso también, con participación del Ministerio del Trabajo y Empleo, el Programa Pro-joven, que es un programa de elevación de escolaridad para los jóvenes hasta 24 años que no hayan completado la enseñanza fundamental con un curso de capacitación profesional. Se trata de un programa destinado a los jóvenes que reciben una beca de 44 dólares durante 12 meses para estudiar. Ese programa pretende alcanzar hasta el fin de 2006 cerca de 200 mil jóvenes.

VI. CONCLUSIÓN

Tenemos que enfrentar un gran desafío para el conjunto de acciones y programas del Sistema Público de Empleo frente al cuadro de fuertes restricciones presupuestarias. Queremos que haya una definición legal estableciéndose porcentajes de repases de nuestro Fondo de Amparo al Trabajador proporcionales a las demandas del mercado de trabajo y a las tasas de desempleo para el conjunto de funciones del Sistema. Necesitamos el fortalecimiento de políticas activas integradas del Sistema Público de Empleo, con especial atención para las acciones de capacitación profesional.

En este forum internacional del CINTERFOR, de representantes de gobiernos y diversas instituciones que discuten las cuestiones relativas a la formación profesional, en que podemos intercambiar experiencias es saludable que nos entendamos en el fortalecimiento de la democracia, en el crecimiento económico de nuestros países y del fortalecimiento de políticas públicas que den oportunidades a todos los ciudadanos con empleo, trabajo y renta, elevando su ciudadanía y mejorando de forma activa y permanente su escolaridad y formación profesional.

Muchas gracias por toda su atención!