

# EL PROGRAMA BRASILEÑO DE CALIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA EL REEMPLAZO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

**Carlos Eduardo de Mira Costa**  
*Universidade Federal de Itajubá*  
[cadumira@gmail.com](mailto:cadumira@gmail.com)

**Antonio Gil da Costa Júnior**  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte*  
[antonio.gil@gmail.com](mailto:antonio.gil@gmail.com)

## Resumen

La política pública de empleo en Brasil mostró un nuevo modelo de desarrollo basado en la inclusión social y la reducción de las desigualdades sociales, crecimiento con generación de trabajo, empleo y renta, con respecto al medio ambiente y la reducción de las desigualdades regionales y la promoción y expansión del ciudadanía con el fortalecimiento de la democracia. Esta investigación presenta consideraciones generales sobre la política pública de empleo, en relación a la calificación profesional como una guía para pensar acerca de los programas de inclusión de los trabajadores en el mercado laboral. Por lo tanto, se toma como referencia para este trabajo el Plan Nacional de Calificación - PNQ, establecido durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, en una perspectiva de una crítica de evaluación del Plan Nacional de Formación del Trabajador - PLANFOR. En este nuevo escenario las acciones de calificación profesional tuvieron la inserción y la acción del ejercicio de la ciudadanía de personas vulnerables económica y socialmente en el mercado laboral, en particular los trabajadores de bajos ingresos y poca educación, así como de las poblaciones sometidas a diversas formas de discriminación.

**Palabras clave:** Calificación. Empleo. Mercado de Trabajo. Gestión Pública. Recursos Humanos.

**JEL:** J40. J68. K31.

## Abstract

The public employment policy in Brazil showed a new model of development based on social inclusion and reduction of social inequalities; growth with labor, employment and income, with respect to the environment and reducing regional inequalities, and the promotion and expansion of citizenship to the strengthening of democracy. This research presents general considerations regarding public employment policy, relating to the qualification as a guideline to think about the programs including workers in the labor market. Thus, it was taken as reference for this work the National Qualification Plan - PNQ, established under President Luiz Inácio Lula da Silva, in a perspective of an evaluative review of the National Plan for Worker Training – PLANFOR. In this new scenario the actions of professional qualification had the insertion and action of citizenship vulnerable, economically and socially in the labor market, particularly workers with low income and little education, as well as the populations subjected to various forms of discrimination.

**Keywords:** Qualification. Employment. Labor Market. Public Management. Human Resources.

## 1 INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Calificación - PNQ es parte integrante del Sistema Nacional de Empleo - SINE, gestionado por el Ministerio de Trabajo y Empleo - MTE, financiado con fondos

del Amparo al Trabajador - FAT. Esto se implementa a través de PlanTeQs - Planos Territoriales de Calificación, que abordan proyectos y actividades de calificación social y profesional - QSP limitados a un territorio.

La participación en programas de formación profesional en Brasil se limitaba a los asegurados del seguro desempleo y antes de la institucionalización de Plan Nacional de Calificación - PNQ era responsabilidad del Sistema Nacional de Empleo - SINE realización de acciones la formación profesional. Con la creación del PNQ, estas acciones se hicieron más descentralizadas. Todas las acciones de calificación se concentraban en los que estaban desempleados. Actualmente, el programa se ha expandido y atiende a los postulantes a primer empleo y desempleados.

A pesar de las inversiones del gobierno federal en las políticas de empleo y renta en Brasil es aún muy alto el nivel de desempleo en el país. En varios municipios se encuentran gran número de personas calificadas por el Programa de Calificación Profesional, sin embargo la mayoría de estas personas están fuera del mercado laboral.

Tenemos que reflexionar sobre esta realidad para entender las verdaderas razones de desempleo. Para ello, es necesario partir de la siguiente pregunta: ¿cuál es la disparidad entre el objetivo de la calificación que ofrece el Plan Nacional de Calificación y las condiciones reales de empleo que ofrece el mercado de trabajo?

Este artículo tiene como objetivo hacer un estudio bibliográfico de autores que han discurrecido sobre el tema en cuestión, como política pública, gestión pública, las cualificaciones profesionales, el mercado laboral y otros.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Políticas Públicas**

En la sociedad actual con la profundización y expansión de la democracia, el Estado tiene cada vez más diversas responsabilidades, todas a favor del bienestar social, por lo que tiene que desarrollar acciones en varios ámbitos, como la educación, la salud, el medio ambiente y otras. Dentro de esta perspectiva, y para satisfacer las exigencias de hoy en día, los gobiernos hacen uso de Políticas Públicas.

Sin embargo, para una mejor comprensión del papel real de las políticas públicas en la sociedad es necesario analizar con más tenacidad como esta se desarrolla en la práctica y en la perspectiva de la ciencia política.

#### **2.1.1 Conceptualización de Políticas Públicas**

El uso del término política es amplio y diverso, por lo que para el estudio de las políticas públicas la clarificación del significado de esto se convierte en un desafío. Para Rua (2009), las personas que están fuera del mundo científico, por lo general se refiere a política pensando en época de elecciones, donde los candidatos que compiten por puestos en el gobierno, hacen numerosas promesas que vislumbran el bienestar social, sin embargo en su mayoría no cumplen dejando a la gente escéptica y, a veces teniendo en cuenta la política como algo perjudicial para la sociedad.

Esta comprensión es todavía bastante inexacta. Para una mejor comprensión y distinción de la palabra "política" puede ser recurrida al inglés. En Inglés, la política, se refiere a las actividades políticas, es decir, el uso de dispositivos que expresan el poder de influir en el comportamiento de las personas, y están diseñados para dar soluciones pacíficas a las decisiones públicas (Rua, 2009, p.18).

Aún tratando de definir Políticas Públicas, Rua (2009, p.19) hace referencia al término política y explica que:

[...] *policy* se utiliza para referirse a la formalización de propuestas, toma de decisiones y su aplicación por los organismos públicos, centrándose en las cuestiones que afectan a la comunidad, la movilización de intereses y conflictos. En otras palabras, *policy* significa la actividad del gobierno para desarrollar políticas públicas desde el proceso político.

El concepto sobre Políticas Públicas es extenso y hay una variedad de definiciones, dentro de esta diversidad, Teixeira (1997 apud Sampaio y Araújo, 2006, p.35-42) entiende:

[...] las políticas públicas como un conjunto de directrices y normas éticas y jurídicas adoptadas por el Estado para hacer frente a un problema que la sociedad trae. [...] es la respuesta que el Estado ofrece en una necesidad vivida o expresada por la sociedad.

Aún tratando de explicar y definir más claramente lo que es la Política Pública, Caldas (2008, p 5), establece que:

[...] Políticas Públicas son un conjunto de acciones y decisiones de gobierno, enfocada en resolver (o no) los problemas de la sociedad [...]. En otras palabras, las políticas públicas son la totalidad de las acciones, metas y planes que los gobiernos (nacionales, estatales o municipales) se asignan a lograr el bienestar de la sociedad y el interés público.

Teniendo en cuenta los conceptos que se presentan puede ser entendido que las políticas públicas se orientan a la sociedad y que los gobiernos tienen la importante responsabilidad de desarrollar e implementar estas políticas con el fin de satisfacer las demandas más urgentes de la población necesitada. También se entiende que éstos son el resultado de la actividad política y que consiste en la resolución pacífica de los conflictos, proceso esencial para la preservación de la vida en sociedad.

### **2.1.2 Análisis de Políticas Públicas**

El análisis de la política pública surge de las dificultades que los políticos pasaron a enfrentar con la complejidad de los problemas que encontraban todo el tiempo, también tuvo la contribución de la academia que, con sus investigadores sociales han prestado mayor atención a las cuestiones de las políticas públicas. Este análisis se ha convertido en una herramienta de gran importancia. Tanto es así que Wildavsky (1979 apud Rua, 2009, p.23) afirma que:

[...] el papel del análisis de políticas es encontrar problemas donde soluciones pueden ser intentadas, es decir, "el analista debe ser capaz de restablecer problemas de una forma que hace posible alguna mejoría". Por lo tanto, el Análisis de Políticas se ocupa de la planificación y la política (*politics*).

En términos de análisis, es a través de este que se puede formar una opinión acerca de una específica política pública. Según Sampaio y Araújo (2006, p.337), el objetivo del análisis es intervenir en la política pública para formular o proponer otras distintas. Este análisis se puede realizar antes, durante o después de la implementación.

El análisis y la evaluación de una política se pueden realizar en cualquier momento de su ciclo. Estos momentos de evaluación se llaman **ex-ant**, cuando se lleva a cabo un estudio de su viabilidad e impacto con el fin de obtener información que ayuden en la decisión de aplicar o no la política. La evaluación **simultánea** se lleva a cabo durante la ejecución de las acciones de política pública y tiene como objetivo fijar las etapas que ya están en marcha, pero que no cumplen con los objetivos previstos. La evaluación **ex-post** se lleva a cabo después de la aplicación de la política, tiene por objetivo evaluar la durabilidad de su impacto en términos de que se deseaba mover (SILVA et al., 2007, p.45-46).

## **2.2 Gestión Pública**

En este trabajo, tratamos de definir la gestión pública como un parámetro para comprender la gestión de las políticas públicas de empleo.

### **2.2.1 Conceptualizando Gestión Pública**

Para Filippim y Gemelli (2010, p.153), "la administración pública tiene por objeto servir al interés público y las necesidades sociales, utilizando para ello la estructura administrativa, directa o indirectamente, así como los medios que la ley lo permita". La autora afirma que la gestión pública para cumplir su función, con el fin de lograr el interés público, el Estado hace uso de los derechos otorgados por la ley para cumplir con los fines para los que están destinados. En este sentido, el papel de la gestión pública no es sólo ejecución y prestación de servicios, sino para buscar el bien común y la satisfacción colectiva a través de la gestión y la gobernanza.

Meirelles (2003 apud Filippim y Gemelli, 2010, p.78-79) define la administración pública como todo "[...] el aparato estatal preordinado para llevar a cabo sus servicios, visando la satisfacción de las necesidades colectivas". En este sentido, en la concepción de la administración, se entiende como el instrumento que el Estado tiene para hacer sus políticas gubernamentales. Y la modernización de la administración pública es el proceso continuo en el cual modelos están constantemente implementados en la perspectiva de que la estructura gubernamental pueda responder con eficiencia y eficacia a las demandas sociales.

Con respecto a la regulación de la administración pública, con la Constitución de 1988, se definieron las atribuciones pertinentes a la Unión, el Estado y los municipios, así como los principios que rigen actualmente los deberes de la administración pública. La Constitución Federal de 1988, el artículo 37 se ocupa de la administración pública:

Artículo 37. La administración pública directa e indirecta de cualquiera de los poderes de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios siguen los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia [...] (BRASIL, 1988).

Así, la administración pública tiene en sus principios constitucionales de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia, su guía para encontrar soluciones prácticas a las necesidades y deseos de la colectividad (FILIPPIM; GEMELLI 2010, p.153).

La administración pública se divide en dos aspectos: la administración pública directa e indirecta. Administración pública directa es el conjunto de los organismos públicos vinculados directamente a la esfera gubernamental (Unión, estados, municipios y el Distrito Federal), que tiene su propia personalidad jurídica y los gastos se realizan directamente a través del presupuesto de cada esfera (TAKEDA, 2009).

La administración pública indirecta se define como el conjunto de los organismos públicos que están indirectamente vinculados a la esfera del gobierno, que tiene su propia personalidad jurídica y los gastos se realizan a través de su propio presupuesto. En este sentido, la administración pública indirecta es aquella en que el Estado (Unión, estados, Distrito Federal y los municipios) otorga a terceros (entidades locales, fundaciones y las empresas del gobierno) y paraestatales (sociedades de economía mixta y empresas públicas), el cumplimiento del servicio público, observando los reglamentos (TAKEDA, 2009).

### **3 LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO, TRABAJO Y RENTA EN BRASIL**

Para entender la Política Pública de Empleo, Trabajo y Renta en Brasil tiene que hacer un rescate de su surgimiento y evolución a lo largo de la historia. Según Serra (2009, p.247):

[...] la legislación pública en Brasil, en el área de trabajo, tuvo algunos recortes históricos importantes: la creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio en el año 1930, la Consolidación de las Leyes del Trabajo en 1943, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio en el año 1966, el Sistema Nacional de Empleo de 1976 y del Seguro de Desempleo en 1986.

El Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio fue creado en el gobierno de Getúlio Vargas a través del Decreto N° 19.433 de 26 de noviembre de 1930. Asumiendo la gestión, el Ministro Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor, llamó "Ministerio de la Revolución", que es una de

las primeras iniciativas revolucionarias implementadas en Brasil, con el objetivo de concretar el diseño del nuevo régimen para intervenir en el conflicto entre capital y trabajo. Vale la pena señalar que estas cuestiones con el mundo del trabajo estuvieron a cargo del Ministerio de Agricultura hasta entonces.

Aunque en el gobierno de Getúlio Vargas fue aprobada la Consolidación de las Leyes del Trabajo - CLT, por el Decreto-Ley N ° 5.452, de 1 de mayo de 1943, unificando toda la legislación laboral existente en ese momento en Brasil. Para Nogueira (2002, p. 3) a CLT define las características básicas del sistema legal y oficial de las relaciones laborales en la actualidad.

En el año 1960 fue creado el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS). Según Tafner (2006, p.398-399), el FGTS tuvo como objetivo flexibilizar el proceso de despido de los trabajadores, con esto, el empleador comenzó a depositar el 8% del salario mensual de un trabajador a una cuenta vinculada a al contrato de trabajo, cuyo fondos el trabajador puede acceder en el momento de despido. Otro factor importante es que con el establecimiento de este fondo fue un gran estímulo a la rotación de empleados, porque los empresarios no necesitaban pagar grandes indemnizaciones cuando realizaban un despido.

Según Tafner et al. (2006, p. 399), en 1970 se creó el Programa de Integración Social (PIS) y el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP), con el objetivo principal de la creación de patrimonio para el trabajador y estímulo al ahorro interno, siendo el PIS para los trabajadores del sector privado y PASEP para los servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

En 1975, fue creado el Sistema Nacional de Empleo - SINE mediante el Decreto 76.403/75, éste pretendía promover la intermediación laboral, orientación profesional, formación profesional y generación de información sobre el mercado de trabajo (TAFNER et al., 2006, p.400).

Con el propósito de dar asistencia temporal a trabajadores desempleados fue establecido por el Decreto-Ley n ° 2.284/1986 el, seguro de desempleo, esto se financia con recursos del Fondo de Asistencia a los Desempleados - FAD. La legislación del seguro también prevé la recolocación de los trabajadores en el mercado laboral y el reciclaje profesional de los desempleados que están recibiendo el beneficio.

En 1988 se promulgó la Constitución Federal de Brasil, esto vino a regular y organizar el Estado brasileño. En el artículo 239 se definen las fuentes de financiación del seguro de desempleo y consolida otras políticas de empleo. Según Tafner et al. (2006, p.403):

La regulación de la nueva estructura institucional para el financiamiento del seguro de desempleo ocurrió solamente en 1990, por la Ley 7.998/90, que creó el FAT y el Consejo Deliberativo del FAT (CODEFAT). La Ley 7.998/90 también amplió los poderes del programa de seguro de desempleo, que ha tenido el propósito de proporcionar asistencia financiera temporal a los desempleados y ayudar a estos trabajadores en la búsqueda de un nuevo empleo, pudiendo, para esto, promover la reciclaje profesional.

### **3.1 Los programas y proyectos de las políticas públicas de empleo en Brasil**

Con las normas del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) en 1990, se inició un repertorio de programas y proyectos para la implementación de políticas públicas para el empleo con el fin de suministrar la deficiencia heredada del seguro de desempleo.

El FAT es un fondo especial, de naturaleza contable-financiera, vinculado al Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) que se utiliza para pagar por las acciones de los programas de seguro de desempleo, el subsidio salarial y el financiamiento de programas de desarrollo económico. La principal fuente de recursos del FAT está directamente compuesta por las contribuciones al Programa de Integración Social (PIS) y el Programa de Formación del Servidor Público (PASEP). Los recursos del FAT son gestionados por el Consejo Ejecutivo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT).

El CODEFAT es un órgano colegiado de ámbito federal, de carácter tripartito, formada por representantes de del gobierno, trabajadores y empleadores, creado en 1990 con el fin de

establecer criterios para la aplicación de los recursos del FAT, y llevar a cabo actividades de monitoreo y control.

En este contexto, la Ley 7.998/90 que creó el FAT y CODEFAT amplió los poderes del programa de seguro de desempleo, promoviendo la prestación de asistencia financiera temporal a los desempleados y de ayudarlo a encontrar un nuevo trabajo, pudiendo promover el reciclaje profesional. De este modo, permitió ampliar el alcance de las políticas públicas de empleo, para que vayan más allá de la mera concesión de prestaciones monetarias temporales contra el desempleo.

Con la aprobación de la Ley 8.900/94, se añadieron una serie de beneficios al seguro de desempleo abriendo la posibilidad de ampliar el período de beneficios de hasta dos meses, sujeto a la disponibilidad financiera del FAT, la evolución geográfica y sectorial de las tasas de desempleo y la duración media del desempleo. En 1992, fue creado el seguro de desempleo para los pescadores artesanales que eran incapaces de trabajar por causa de la promulgación de períodos de veda de la pesca. En 2001 las empleadas domésticas pasaron a tener derecho al beneficio desde que el empleador también recogiese el FGTS. Y en 2003 se creó el seguro de desempleo para los trabajadores liberados de condiciones análogas a la esclavitud.

En este sentido, se permitió la asignación de recursos del FAT para programas de formación profesional para los trabajadores en general, y no sólo los beneficiarios del seguro de desempleo. Así que fue en este contexto que se creó, en 1995, el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR), preparado por MTE a través de la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR).

El PLANFOR fue implementado a través de planes estatales de capacitación, coordinados por las secretarías estatales de trabajo con el objetivo de incrementar la oferta de formación profesional, a fin de lograr al menos 20% de la fuerza laboral cada año. El público estaba compuesto por desempleados, trabajadores formales e informales, micro y pequeños productores urbanos y rurales, jóvenes en busca del primer empleo, los jóvenes en riesgo social, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidad, entre otros. En la misma línea, en un esfuerzo para capacitar a los trabajadores, se añadió a la política pública de empleo, la preocupación por las personas en riesgo social, excluidos de la sociedad y discriminados en el mercado laboral.

En 1999 se llevaron a cabo medidas para frenar los problemas de fraude, como fue el caso de medidas relativas a la exigencia de que los recursos recibidos fuesen depositados en cuenta del Banco de Brasil. Estas medidas mejoraron la transparencia en la aplicación de los recursos, pero no lo suficiente para acabar por completo con la mala gestión de los recursos. Así fue que en 2003 el PLANFOR fue sustituido por el Plan Nacional de Calificación (PNQ).

### **3.2 Calificación profesional: Reconstrucción de Conceptos**

Los conceptos de calificación han ganado varias connotaciones, siendo asociado a los campos de producción teórica nacional e internacional, que trabajan en las ciencias sociales desde los años 1950 y 1960. En este sentido, las diversas y diferentes concepciones de la calificación profesional se construyeron manteniendo relaciones con las nociones de trabajo, la producción social, el desarrollo socio-económico, la educación y la formación. Hay una disputa histórica, pues son representaciones sociales que expresan diferentes conceptos cuando están vinculadas a los diferentes grupos sociales (SAUL; FREITAS, 2007, p.13).

Las nociones de calificación profesional tomaron los parámetros de producción y organización del trabajo. En este sentido, la concepción de calificación tuvo el modelo de Taylor / Ford su concepción de trabajo. En vista de este modelo, la calificación se percibe como de ser sometido al trabajo y no como un grupo de atributos inherentes al trabajador.

En términos operativos, las organizaciones operan con representaciones sistemáticas y formalizadas de tales tareas y habilidades (representadas en los manuales de rutina de trabajo y de cargos y salario), en este sentido, si bien existe una relación dicta objetiva y normativa entre el perfil técnico requerido y los requisitos formales para conseguirlos (educación requerida, experiencia, etc.) hay una serie de discrepancias entre el escrito y hecho, entre lo que se estipula en las formulaciones escritas y oficiales y el discurso de

los empleados técnicos (ingenieros y gerentes de nivel medio) (CASTRO, 1933 apud SAUL, 2007, p.216).

Saul y Freitas (2007, p.28) teniendo como eje la ciudadanía como una matriz de educación, establece que la clasificación del trabajador no se limita a la producción y el trabajo, lo que refuerza que el aprendizaje se puede construir en otros espacios sociales como la familia, la iglesia, sindicatos, grupos escolares, asociaciones de vecinos y culturales, los movimientos sociales, que crean y recrean los valores adquiridos en el mundo laboral. Reiterando, Arroyo (2002 apud Saul y Freitas, 2007, p.166) afirma:

Esta pedagogía se puede encontrar en las luchas y movilizaciones de los sectores populares de la ciudad y el campo. El nuevo sindicalismo y el movimiento obrero se articulan de diversas formas, mientras se aproximan de estas diversas movilizaciones populares. Los actores no son tan diferentes (los actores se superponen). La conciencia del derecho al trabajo, la ciudad y la tierra se alimentan y contaminan. La conciencia de los derechos se radicaliza en la inserción en la producción y se expande en las luchas por la inclusión en servicios básicos para la reproducción de la existencia. Por lo tanto, los sindicatos y los movimientos sociales han desempeñado un importante papel educativo, formaron líderes y ha contribuido a la educación de las clases trabajadoras no siempre tocadas por la movilización de trabajo.

En estos procesos de construcción del conocimiento y el aprendizaje para consolidar el trabajador y el trabajo a través de la capacitación, se percibe que los actores sociales son los sujetos de derecho y también en la construcción de otros nuevos derechos.

Para Saul y Freitas (2007), la calificación como política pública se consolidó con el propósito de sentar nuevas bases, reordenando la política pública de calificación en Brasil. Este nuevo enfoque de la política pública de calificación buscó basarse en una evaluación crítica de la política anterior titulada Plan Nacional de Capacitación del Trabajador - PLANFOR, que alcanzó su punto máximo entre 1995 y 2002. Esta evaluación identificó varias lagunas, inconsistencias y limitaciones, observando: incapacidades del PLANFOR en integrarse en las demás políticas públicas de la educación; la fragilidad de las comisiones estaduais y locales de trabajo; el bajo grado de institucionalización de la red nacional de calificación profesional; el énfasis en cursos de corta duración; debilidades del sistema de desarrollo, planificación, implementación, monitoreo y evaluación del PLANFOR (MTE / SPPE / DEQP, 2003, p.19).

En esta perspectiva, fue lanzado en junio de 2003, el Plan Nacional de Calificación - PNQ, formulado a partir del Programa Nacional de Calificación Social y Profesional. En esta ocasión, las palabras del entonces Ministro de Trabajo y Empleo, Jaques Wagner (MTE / SPPE / DEQP, 2003, p.06):

El nuevo PNQ constituye un desafío importante para el empoderamiento de los espacios públicos para la gestión participativa y control social, a partir del fortalecimiento del CODEFAT y comités estaduais y municipales de trabajo, empleo e renta, buscando superar la condición de política compensatoria para ajustarse a las directrices de las políticas nacional, regional, estadual y local como una construcción social, como un derecho de ciudadanía que contribuye a la democratización de las relaciones laborales, confiriendo carácter social y participativo al modelo de desarrollo.

Para Saul y Freitas (2007, p.56) el PNQ comenzó a implementarse en el segundo semestre de 2003 a través de los Planes Territoriales de Calificación - PlanTeQs y Proyectos Especiales de Calificación - Proesqs. Frente a la nueva situación, las nuevas orientaciones de la política de calificación social y profesional deberían requerir grandes desafíos, a saber:

- Consolidarse como una política pública de empleo, articulando acciones que no sea sólo la formación, sino también para asegurar la certificación y orientación profesional, incorporando la calificación como un objeto de la inclusión social;
- Las acciones de calificación pueden ser capaces de articular varias iniciativas, destacando los programas educativos del Sistema "S"<sup>i</sup>, de las empresas, las escuelas públicas, la sociedad civil, las escuelas y las instituciones privadas, etc.;
- Coordinarse con la política pública de educación, con la política pública de desarrollo, en diversos ámbitos de los niveles federal, regional, estadual y local;
- Alentar la consolidación del Sistema Público de Trabajo, Empleo y Renta;
- Garantizar la participación y el control social efectivo de la preparación y ejecución de acciones de calificación.

El Programa Nacional de Calificación Social y Professional tiene como objetivo general planificar, coordinar y financiar la ejecución de las acciones de calificación, certificación y orientación profesional, combinado con las políticas de empleo, la educación y el desarrollo. De acuerdo con el MTE (2003 apud Saul y Freitas, 2007, p.26), los objetivos específicos están relacionados con:

- Formación integral de los trabajadores brasileños;
- Aumento de la probabilidad de empleo y el trabajo decente;
- El aumento de la escolaridad de los trabajadores;
- La inclusión social, reducción de la pobreza, la lucha contra la discriminación y la reducción de la vulnerabilidad;
- Mayor probabilidad de permanecer en el mercado laboral;
- Aumento de la productividad; y
- Contribución a la articulación y la consolidación del Sistema Nacional de Formación Profesional, articulado al Sistema Público de Empleo y del Sistema Nacional de Educación.

#### **4 PLAN NACIONAL DE CALIFICACIÓN**

El Plan Nacional de Calificación - PNQ es parte integrante del Sistema Nacional de Empleo - SINE, gestionado por el Ministerio de Trabajo y Empleo - MTE, financiado con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador - FAT.

El Plan Nacional de Calificación - PNQ se implementa a través de PlanTeQs - Planes Territoriales de Calificación, que abordan proyectos y actividades de calificación social y profesional - QSP limitado a un territorio, sea unidad federativa o municipio, con el fin de garantizar la adaptación progresiva y la articulación entre la demanda y la oferta de cualificaciones en estas áreas.

La Calificación Social y Profesional es un acto de educación profesional (formación inicial y continua) de carácter incluyente y no compensatorio y que contribuye fuertemente a la integración y la inclusión social de los ciudadanos en el mundo del trabajo.

La Resolución No. 575 de 28 de abril de 2008, del CODEFAT, estableció directrices y criterios para transferencia de recursos del Fondo de Amparo al Trabajador - FAT, con miras a su financiación y ejecución del Plan Nacional de Calificación - PNQ, ejecutado bajo la gestión del Departamento Capacitación de la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo - DEQ / SPPE, del Ministerio de Trabajo y Empleo - MTE, a través de los Planes Territoriales de Calificación - PlanTeQs, en colaboración con las Secretarías Estaduales de Trabajo o equivalente, de las Secretarías Municipales de Trabajo o equivalentes, de los municipios con más de 200 mil habitantes y de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.

El Plan Nacional de Calificación - PNQ visa contribuir a la promoción y la integración de políticas y para la articulación de acciones de calificación social y profesional de Brasil y, junto con otras políticas y acciones relacionadas con el empleo, el trabajo, la renta y la educación, deben promover gradual universalización del derecho de los trabajadores a la calificación, a fin de contribuir a:

1. Formación intelectual, técnica y cultural de los trabajadores brasileños;

2. El aumento de la escolaridad de los trabajadores, a través de la coordinación con las políticas públicas de educación, en especial con educación de jóvenes y adultos y formación profesional y técnica;
3. La inclusión social del trabajador, la reducción de la pobreza, la lucha contra la discriminación y la vulnerabilidad de la sociedad;
4. La obtención de empleo y el trabajo decente y la participación en el proceso de generación de oportunidades de empleo y renta, es decir, la inserción en el mercado de trabajo mediante la reducción de los niveles de desempleo y subempleo;
5. Permanencia en el mercado de trabajo, reduciendo el riesgo de despido y las tasas de rotación;
6. El éxito de la empresa individual o colectiva, en la perspectiva de la economía popular solidaria;
7. Aumento de la productividad, la competitividad y renta;
8. Articulación con las acciones de carácter macroeconómico y con los micros y pequeñas empresas para que la utilización por los trabajadores de las oportunidades creadas por el desarrollo local y regional;
9. Articulación con las demás acciones del Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta, incluyendo a los beneficiarios del seguro de desempleo.

Las directrices del Plan Nacional de Calificación - PNQ están bajo la administración de la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo (SPPE), del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), conforme la legislación vigente, especialmente en lo que respecta a la Ley 8.666/93, de 21.06.1993, que se ocupa de las licitaciones y contratos de la administración pública, y en el marco del Plan Nacional de Calificación - PNQ; y las siguientes resoluciones del Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador - CODEFAT:

- Resolución No. 570 de 16/04/2008, que autoriza la SPPE para ampliar la implementación de los Planes y Trabajo de convenios plurianuales únicos firmados por el MTE, bajo el PNQ;
- Resolución No. 575 de 28/04/2008, establece las directrices y criterios para las transferencias de recursos del FAT para la ejecución del PNQ, y que deroga la Resolución N° 333 del 10/07/2003, del CODEFAT;
- Resolución No. 578 de 11 de junio de 2008 que modifica la Resolución No. 575 de 28 de abril de 2008, para regular la implementación de Planes Sectoriales de Calificación - PlanSeQs en el atendimento a los beneficiarios del Programa Bolsa Familia y aplicación de los recursos provenientes de enmiendas al Presupuesto General de la Unión;
- Resolución No. 604, de 27 de mayo de 2009 aprueba la distribución de recursos y establece el costo alumno / hora bajo el Plan Nacional de Calificación – PNQ;
- Resolución No. 621 de 05 de noviembre 2009 autoriza el Ministerio de Trabajo y Empleo de reasignar los recursos del presupuesto del FAT, no transferidos a los convenientes, para implementar las acciones del Sistema Público de Empleo y Renta, en el marco del Sistema Nacional de Empleo - SINE, estableciendo porcentaje para la asignación de plazas de los cursos de calificación social y profesional a las personas con discapacidad.

#### **4.1 El PNQ en la práctica**

El Plan Nacional de Calificación se pone en práctica a través de las Secretarías Estadales o Municipales de Empleo. Se establecen procesos de selección para habilitación / contratación de instituciones ejecutoras de calificación social y profesional.

Estas instituciones ejecutoras son prestadoras de servicios técnicos especializados en el área de calificación social y profesional, desarrollados a través de contratos y por la aplicación juiciosa de las disposiciones de la Ley No. 8666 de 21 de junio de 1993, y sus enmiendas, la Ley Complementaria 101 de 04 de mayo de 2000, la Ley de Presupuesto, el Decreto 6.170/2007 o su sucedáneo, la Instrucción STN No. 01/1997 o su sucedáneo, y la Resolución No. 575 del 24 de abril de 2008, la Resolución No. 578, de 11 de julio de 2008, la Resolución No. 583 de 6 de noviembre de 2008; Resolución No. 621 de 05 de noviembre de

2009; Resolución No. 633, de 25 de marzo de 2010, la Resolución No. 634, de 25 de marzo de 2010, la Resolución No. 538 de 24 de abril de 2010, del CODEFAT, y demás disposiciones normativas aplicables.

Las acciones de calificación social y profesional, del Plan Territorial de Calificación / PLANTEQ bajo el Plan de Nacional de Calificación / PNQ se dirigen principalmente a las siguientes personas:

- Trabajadores sin ocupación - primero empleo;
- Intermediación de trabajo (inscrito en el SINE).

Los criterios para la participación, la elegibilidad y la documentación requerida se describen en Edictos de Convocatoria Pública. Para implementar la propuesta del PNQ, se requiere proyecto pedagógico con la siguiente estructura:

1 - Módulo Formativo: 20% (veinte por ciento) de las Horas:

- a) Introducción al portugués;
- b) Razonamiento lógico y matemático;
- c) Ciudadanía;
- d) Relaciones interpersonales en el trabajo, información y orientación profesional;
- e) Salud y seguridad en el trabajo;
- f) Educación Ambiental;
- g) El empoderamiento, la gestión, la autogestión, asociaciones, cooperativas, mejoraría de la calidad y la productividad.

2 - Módulo específico o Capacitación: 80% (ochenta por ciento) de las Horas:

Este módulo debe ser realizado de dos formas distintas y no excluyentes: En las instalaciones de la Unidad Ejecutora (en local propicio en la experiencia de la simulación real de las tareas). Y en el local del trabajo de la ocupación.

De acuerdo con los Edictos de Convocatoria Pública, se deben observar los siguientes principios político-pedagógicos:

- a) La Formación Integral de los trabajadores (intelectual, técnica, cultural y ciudadana), basado en el trabajo como principio educativo, la dinámica de las relaciones sociales y la participación activa de los empleados / estudiantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje, que participan en la construcción de significados y sentidos que contribuyen para crear identidades autónomas, críticas y ciudadanas;
- b) La valoración de los conocimientos y experiencias acumulados por los trabajadores, adquiridos a lo largo de la vida en las relaciones familiares, comunitarias, socio-políticas y de trabajo durante el proceso de enseñanza-aprendizaje;
- c) La valorización y la afirmación de las identidades y los derechos individuales y colectivos, de características socio-culturales, regionales, raciales / étnicas, de género, generacionales, de opción sexual, personas con discapacidad, entre otros;
- d) La educación dialógica, democrática y participativa. Las actividades educativas son mediadas por los educadores, los materiales y los métodos pedagógicos apoyándose en los procesos participativos y reflexivos que contribuyen a la autonomía y la criticidad intelectual, social y política de los estudiantes y de su inserción ciudadana en la sociedad. Se realizan por medio de actividades de estudio y la investigación, resolución de problemas discusiones, revisiones y sistematizaciones individuales, de grupo y colectivas.

En lo que respecta a las obligaciones de las instituciones ejecutoras, los Edictos proporcionan orientación y apoyo a la efectiva integración de los educandos al mercado laboral, al menos 30% de esta población, explorando las diferentes modalidades, como las cooperativas y las asociaciones, el autoempleo, las pequeñas empresas, pasantías y tutorías remuneradas, además de puestos de trabajo formales (empleados).

## **5 CONSIDERACIONES FINALES**

La calificación profesional en Brasil tuvo significativos avances con el advenimiento del Programa Nacional de Calificación Social y Profesional, formulando el Plan Nacional de Calificación. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre cómo las acciones de calificación

profesional pueden ser parte de un conjunto de políticas gubernamentales o como práctica de fragmentación y de idea transversal de las políticas públicas, por lo que el sistema que implementa las acciones de calificación profesional termina por reproducir los problemas de elaboración de estas políticas.

Históricamente, se puede observar que la formación de las políticas públicas en Brasil es casi siempre marcada por numerosas contradicciones que dificultan su éxito. En cuanto al PNQ, este está directamente relacionado con el problema del desempleo, siendo intrínsecamente relacionado con el conjunto de acciones que tratan de promover la solución de estos problemas. El PNQ alcanzó su punto máximo en el inicio del gobierno Lula, que tuvo como función principal la responsabilidad de dar soluciones a los problemas de empleabilidad de Brasil que ataban la ciudadanía.

Con respecto a los cambios, el compromiso era de estar presente en los debates y en las acciones del gobierno. Si nada más, era necesario mejorar la gestión y el uso de los recursos públicos. La herencia histórica con la responsabilidad de rescatar el déficit de Brasil fue necesario modificar profundamente el Estado para dar respuestas a las acciones y mejorar la capacidad de ejecución, a partir de nuevas estructuras físicas, equipos formados en una lógica, perspectiva y cultura.

Se cree que Brasil tiende a avanzar más, en la dirección de la inclusión social, la reducción de las desigualdades sociales y regionales, la búsqueda del desarrollo económico con el sesgo ambiental y social, con la distribución de tierras, renta y generación de empleo y ocupación.

Las políticas públicas de calificación han cambiado la realidad brasileña, ya que se ha buscado sumar la inserción en el mundo el trabajo con el ejercicio de la ciudadanía, en esta perspectiva, la calificación profesional y social se convierte en un derecho. En este sentido, la calificación profesional dentro de las políticas públicas de empleo tiene un carácter estructurante, priorizando la relación entre el trabajo, el desarrollo y la educación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

FILIPPIM, Eliane Salete. GEMELLI, Inês Maria. Picoli. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, p. 153-179, 2010.

MTE/SPPE/DEQP. **Plano Nacional de Qualificação**. Brasília: MTE, 2003. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/pnq/qualificacao-profissional.htm>> Acesso em: 15 nov 2013.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina UFSC, Brasília, CAPES: UAB, 2009.

SAMPAIO, J. ; ARAÚJO, José Luiz. Análise das políticas publicas de prevenção e AIDS. **Revista do IMIP (Recife)**, v. 6, p. 35-42, 2006.

SAUL, Ana Maria. (Org.); FREITAS, José Cleber de. (Org.). **Políticas públicas de qualificação: desafios atuais**. São Paulo: Fundação Interuniversitária de estudos e pesquisas sobre o trabalho - UNITRABALHO, 2007.

SERRA, Rose. A Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: estrutura e questões. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 13, p. 245-254, 2009.

SILVA, N. J. R.; BEURET, J.E.; MIKOLASEK, O.; FONTENELLE, G.; DABBADIE, L.; MARTINS, M.I.E.G. . Modelo teórico de análise de políticas públicas e desenvolvimento: um exemplo de aplicação na piscicultura. **Agricultura em São Paulo**, v. 54, p. 43-66, 2007.

TAFNER, Paulo Sergio Braga (Org.); Iglésias, R. (Org.); CAMARANO, A. A. (Org.); CASTRO, C. M. (Org.); AMADEO, E. (Org.); RAMOS, L. (Org.); DENEGRÍ, J. A. (Org.); MATJASCIC, M. (Org.); CARDOSO JR, J. C. (Org.). Brasil: **O estado de uma nação** - mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

TAKEDA, **Tatiana de Oliveira. Diferenciando a administração direta da indireta.** 2009. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=1233](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1233)>. Acesso em: 15 nov 2013.

---

<sup>i</sup> Sistema S es el nombre con que se ha convenido llamar a la serie de once instituciones de interés para las categorías profesionales, establecidos por la Constitución brasileña. Las instituciones del Sistema S con el propósito de calificación son: SENAR - Servicio Nacional de Educación Rural; SENAC - Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial; SESCOOP - Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo; SENAI - Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial; SENAT - Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte; y SEBRAE - Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.