

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO:
MESTRADO**

**PROPOSTA DE FERRAMENTA PARA FACILITAR A
TRANSFORMAÇÃO DAS DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TRABALHO E RENDA EM AÇÕES NOS ESTRATOS ESTADUAIS E
MUNICIPAIS**

Sandra Marchalek

**DISSERTAÇÃO SUBMETIDA COMO REQUISITO PARCIAL PARA A OBTENÇÃO
DO TÍTULO DE MESTRE**

Florianópolis, julho de 2003

**PROPOSTA DE FERRAMENTA PARA FACILITAR A
TRANSFORMAÇÃO DAS DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TRABALHO E RENDA EM AÇÕES NOS ESTRATOS ESTADUAIS E
MUNICIPAIS**

Sandra Marchalek

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção (área de concentração: Ergonomia) e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

**Professor Edson P. Paladini, Dr.
Coordenador do Curso**

**APRESENTADA À COMISSÃO EXAMINADORA INTEGRADA PELOS
PROFESSORES:**

**Prof. Nelci Moreira de Barros, Dr. Eng.
(Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC - Orientador)**

**Prof. Neri dos Santos, Dr. Ing.
(Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC)**

**Profa. Ana Regina Aguiar Dutra, Dra. Eng.
(Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC)**

DEDICATÓRIA

À minha mãezinha do coração, Cecília,
que sempre acreditou e confiou no sucesso da minha
caminhada!

AGRADECIMENTOS

À Cecília minha mãe pelo amor incondicional e incentivo, meu pai Boleslau por mostrar-me o valor do trabalho, à Deisi minha forte e doce irmã que esteve sempre comigo em todos os momentos, à Leila e Zuleica minhas irmãs pela compreensão da distância, pelo carinho e torcida.

A Thiago e Patrícia pela certeza de que é mister construir um mundo melhor.

Ao meu orientador Prof. Dr. Nelci Moreira de Barros que proporcionou a continuidade dos meus estudos, a oportunidade de convívio e interação. Momentos estes, que jamais serão esquecidos devido a sinceridade, caráter e principalmente pelo bom coração!

Aos meus amigos de caminhada Marcelo Fernandes e Luciane Gobbo pelo carinho e compreensão mútua nos almoços inesquecíveis.

A todos os colegas que estiveram presentes nas oficinas de orientações e contribuíram construtivamente.

Aos meus amigos do coração Ana e Francisco pela paciência, carinho, compreensão e apoio, sem esquecer das madrugadas em claro, das cuias de chimarrão e da construção do conhecimento!

À Ivane Laurete Perotti pela dedicação e incentivo à busca do melhor.

À Banca de Defesa: Prof. Dr. Nelci Moreira de Barros, Prof. Dr. Neri dos Santos e a Profa. Dra. Ana Regina Aguiar Dutra, pela atenção e contribuição científica.

RESUMO

MARCHALEK, Sandra. Proposta de ferramenta para facilitar a transformação das diretrizes de políticas públicas de trabalho e renda em ações nos estratos estaduais e municipais. 2003. 124f. Dissertação. (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

O presente estudo destina-se a descortinar as Políticas Públicas elaboradas para o Brasil priorizando o enfoque em geração de trabalho e renda. Isso posto, inicia a pesquisa em 1823 com a *Doutrina Monroe* que estende seu domínio a toda América Latina e decorrente desta política surge a *Política do Corolário Roosevelt*. No século XX, a política *New Deal* traz conseqüências novamente para toda América Latina. O Brasil que vinha de uma cultura primário-exportadora (café, de algodão, de açúcar, de tabaco, de couros e de cacau) começava aos poucos mudar o perfil econômico. O Governo (1930-45) de Getúlio Vargas amparado num estado forte investiu em siderurgia e posteriormente no seu segundo mandato (1951-54), na Petrobrás, visando alcançar a maior autonomia econômica possível. As políticas nesta época propiciaram a criação do Ministério do Trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, a criação do salário mínimo que se tornaram indicativos de avanços nas políticas públicas. As *Missões Cooke, Abbink, Programa Ponto IV*, se traduzem em acordos de *cooperação* internacional entre Estados Unidos e Brasil, a *Aliança Para o Progresso* era uma proposta continental de *cooperação financeira*. No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas caracterizou o desenvolvimentismo no Brasil, a entrada de capital estrangeiro e o processo de Substituição de Importações. As políticas referentes à época do regime militar (1964-1985) enfrentaram situações dicotômicas, por exemplo, a desaceleração da economia e posteriormente um aumento acelerado do crescimento econômico denominado de “milagre brasileiro”, as crises internacionais do petróleo afetaram o crescimento do Brasil. Com o fim do regime militar e o início da democracia as políticas de 1985 a 1994 foram para estabilizar a economia interna e conter a inflação. Ainda no ano de 1994 surge o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER que se tornará o marco inicial das Políticas Públicas de Trabalho e Renda, decorrente deste programa são elaborados outros programas – PRONAF, PLANFOR, Comunidade Solidária, Brasil em Ação, PCPP, Programa Fome Zero, Programa Nacional de Qualificação. Dentro deste escopo, foi escolhido o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, para identificar como as diretrizes das Políticas Públicas de Trabalho e Renda são transformadas em ações nos estratos estaduais e municipais.

Palavras-chave: políticas públicas, trabalho, renda, qualificação profissional.

ABSTRACT

SUMMARY MARCHALEK, Sandra. Proposal of implement to make the transformation of the lines of direction of public politics of work and income in action in state and municipal stratus. 2003. 124f. Dissertation (master's degree in Engineering of Production). Program of Masters degree in Engineering of Production, UFSC.

The present study is destined to disclose it the Public Politics elaborated for Brazil prioritizing the approach of work generation and income. This rank, initiates the research in 1823 with the Monroe Doctrine that extends its domain to all Latin America and decurrently of this politics appears the Politics of the Corollary Roosevelt. In century XX, the politics New Deal again brings consequences for all Latin America. Brazil that came of a culture elementary school-exporter (coffee, of cotton, sugar, tobacco, leathers and cacao) started to the few to change the economic profile. The Government (1930-45) of Getúlio Vargas supported in a strong state invested later in siderurgy and in it's as mandate (1951-54), in Petrobra's, aiming at to reach the biggest possible economic autonomy. The politics of this time had propitiated the creation of the Ministry of the Work, the Consolidation of the Laws of the Work - CLT, the creation of the minimum wage that if had become indicative of advances in the public politics. The Missions Cooke, Abbink, Program Point IV, if translate agreements of international cooperation between United States and Brazil, the Alliance For the Progress was a proposal continental of financial cooperation. In the government of Juscelino Kubitschek, the Plan of Goals characterized the development in Brazil, the entrance of foreign capital and the process of Substitution of Importation. The referring politics to the time of the military regimen (1964-1985) had faced dichotomist's situations, for example, the deceleration of the economy and later a sped up increase of Brazilian the called economic growth of "miracle", the international crises of the oil had affected the growth of Brazil. With the end of the military regimen and the beginning of the democracy the 1985 politics the 1994 had been for stabilizing the internal economy and containing the inflation. Still in the year of 1994 appears the Program of Generation of Job and Income. PROGER that will become the initial landmark of the Public Politics of Work and Income, decurrently of this program is elaborated other programs? PRONAF, PLANFOR, Solidary Community, Brazil in Action, PCPP, Program Hunger Zero, National Program of Qualification. Inside of this target, was chosen the National Plan of Qualification of the Worker. PLANFOR, to identify as the lines of direction of the Public Politics of Work and Income are transformed into action in state and municipal stratus.

Key works: public politics, work, income, professional qualification.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Políticas Públicas 1823-1929.....	24
Quadro 2 – Políticas Públicas 1931-1943.....	28
Quadro 3 – Políticas Públicas 1943-1948.....	31
Quadro 4 – Diretrizes do Programa Ponto IV.....	32
Quadro 5 – Políticas Públicas 1948-1962.....	35
Quadro 6 – Políticas Públicas 1956-1965.....	40
Quadro 7 – Políticas Públicas 1964-1970.....	42
Quadro 8 – Políticas Públicas 1970-1974.....	44
Quadro 9 – Políticas Públicas 1975-1985.....	46
Quadro 10 – Políticas Públicas 1986-1994.....	48
Quadro 11 – Políticas Públicas de Trabalho e Renda 1994-1999.....	56
Quadro 12 – Políticas Públicas de Trabalho e Renda 1996-2002.....	60
Quadro 13 – Programa Fome Zero.....	62
Quadro 14 – Programa Nacional de Qualificação.....	64
Quadro 15 – Políticas Públicas 2003.....	65
Quadro 16 – Análise das Políticas Públicas: 1823-1929.....	82
Quadro 17 – Análise das Políticas Públicas: 1931-1943.....	83
Quadro 18 – Análise das Políticas Públicas: 1943-1948.....	84
Quadro 19 – Análise das Políticas Públicas: 1948-1962.....	85
Quadro 20 – Análise das Políticas Públicas: 1956-1965.....	86
Quadro 21 – Análise das Políticas Públicas: 1964-1971.....	87
Quadro 22 – Análise das Políticas Públicas: 1970-1974.....	88
Quadro 23 – Análise das Políticas Públicas: 1975-1985.....	88
Quadro 24 – Análise das Políticas Públicas: 1986-1994.....	89
Quadro 25 – Análise das Políticas Públicas de Trabalho e Renda: 1994-1999.....	90
Quadro 26 – Análise das Políticas Públicas de Trabalho e Renda: 1996-2002.....	91
Quadro 27 – Análise das Políticas Públicas: 2003.....	92
Quadro 28 – Propostas de ações a partir das diretrizes do PLANFOR.....	96
Quadro 29 – Indicadores por Estrato de Planejamento.....	104
Quadro 30 – Política Pública: PLANFOR.....	105

Quadro 31 – Foco: População Alvo.....	106
Quadro 32 – Foco: Programas de Qualificação.....	107
Quadro 33 – Foco: Entidades Executoras.....	108
Quadro 34 – Transformação Diretriz em Ação.....	111

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas da Pesquisa.....	66
Figura 2 – Cadeia de produção de indicadores.....	94
Figura 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	95
Figura 4 – Dimensões da Avaliação.....	97
Figura 5 – Estratos de passagem.....	98
Figura 6 – Matriz de Referência para Avaliação.....	101
Figura 7 – Relações de Causas Críticas e Procedimentos Recomendados.....	110

LISTA DE SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CET – Conselho/Comissão Estadual de Trabalho e Emprego
CMT – Conselho/Comissão Municipal de Trabalho e Emprego
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
EP – Educação Profissional
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
PARC – Parceria Nacional/Regional
PASEP – Programa de Apoio ao Servidor Público
PEA – População Economicamente Ativa
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEQ – Plano Estadual de Qualificação
PIS – Programa de Integração Social
PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PPTR – Política Pública de Trabalho e Renda
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
REP – Rede Nacional de Educação Profissional
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI – Serviço Social da Indústria
SIGAE – Sistema Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
STb – Secretaria Estadual de Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Contextualização do tema.....	13
1.2	Definição dos principais termos.....	13
1.3	Definição do problema.....	15
1.4	Objetivo Geral.....	17
1.5	Objetivos Específicos.....	17
1.6	Justificativa.....	18
1.7	Limitações da Pesquisa.....	20
1.8	Estrutura da Pesquisa.....	20
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1	Políticas Públicas do Período de 1823 a 1929	22
a)	Da Doutrina <i>Monroe</i> ao Corolário <i>Roosevelt</i>	22
b)	Da Grande Depressão ao <i>New Deal</i>	23
2.2	Políticas Públicas do Período de 1931 a 1943	24
2.3	Políticas Públicas do Período de 1943 a 1948	28
2.4	Políticas Públicas do Período de 1948 a 1962	31
a)	Programa do PONTO IV.....	32
2.5	Políticas Públicas do Período de 1956 a 1965	35
a)	Governo Juscelino Kubitschek.....	35
b)	Aliança para o Progresso.....	37
c)	Governo João Goulart.....	38
2.6	Políticas Públicas do Período de 1964 a 1970	40
2.7	Políticas Públicas do Período de 1970 a 1974	43
2.8	Políticas Públicas do Período de 1975 a 1985	44
2.9	Políticas Públicas do Período de 1986 a 1994	46
2.10	Políticas Públicas de Trabalho e Renda – PPTR	49
2.10.1	Políticas Públicas de Trabalho e Renda do Período de 1994 a 2002	52
a)	Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER.....	52
b)	Programa Comunidade Solidária.....	53
c)	Programa Brasil em Ação.....	54
d)	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.....	54

e)	Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP.....	55
f)	Programa PROEMPREGO.....	57
g)	Programa Protocolo de Emprego.....	57
h)	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR.....	58
i)	Programa Brasil Empreendedor.....	60
2.10.2	Políticas Públicas de Trabalho e Renda do Período de 2003.....	61
a)	Programa Fome Zero – Segurança Alimentar.....	61
b)	Plano Nacional de Qualificação – PNQ.....	62
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	66
4	RESULTADOS DA PESQUISA.....	68
4.1	Resultados da análise documental.....	69
4.1.1	Objetivos e Diretrizes do PLANFOR.....	69
4.1.2	Análise da fase de elaboração do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SC).....	72
4.1.3	Análise quanto aos Programas de Educação Profissional.....	76
4.2	Análise e Interpretação dos Resultados.....	82
5	PROPOSTA DE FERRAMENTA.....	93
5.1	Cadeia de Indicadores.....	93
5.2	Dimensões de Avaliação.....	96
5.3	Matriz de Avaliação e Internalização dos Indicadores.....	100
5.4	Tipificação dos Indicadores.....	102
5.5	Ferramenta de Avaliação.....	105
5.5.1	Política Pública: PLANFOR.....	105
5.5.2	Foco: População Alvo.....	106
5.5.3	Foco: Programas de Qualificação.....	107
5.5.4	Foco: Entidades Executoras.....	107
5.6	Aplicação da Ferramenta.....	108
6	CONCLUSÃO.....	111
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	113
	BIBLIOGRAFIA.....	118
	GLOSSÁRIO.....	122

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do Tema

As Políticas Públicas para o continente americano desde 1823 apresentam objetivos expressos não conseguem ser realizados. O estudo apresenta o resultado de pesquisa acerca da conversão de Políticas Públicas em ações de governo nos estratos estaduais e municipais. Tem por foco as Políticas de Trabalho e Renda pesquisando o espaço compreendido entre 1823 e 2003. Analisando, também, determinados planos internacionais que influenciaram as políticas dos países da América Latina.

O período estudado mostra o estágio em que essas políticas eram importadas quase sempre desvinculadas das finalidades nacionais.

A questão de Trabalho e Renda é confundida com geração de emprego. Nesse sentido, a questão só começa a ser explicitamente delineada no período 1994 – 2003. O leitor no final de cada seção da fundamentação teórica encontrará um quadro síntese da época, elaborado com objetivo de descortinar as políticas do período e facilitar o trabalho de futuros pesquisadores.

A pesquisa se concentra no estudo das questões envolvidas na transformação das diretrizes emanadas das Políticas Públicas de Trabalho e Renda em ações nos estratos estaduais e municipais.

1.2 Definição dos Principais Termos

Emprego – definido por Keynes como critério essencial de distribuição de mão-de-obra, característico do desenho social estrutural implícito no princípio de organização concebido pelos economistas clássicos. (RAMOS, 1989).

Geração de Renda – desenvolvimento de condições necessárias para o trabalhador obter remuneração por meio da realização de tarefa, trabalho ou ocupação produtiva de forma autônoma, cooperada ou autogestionada, junto ao mercado informal de trabalho.

Habilidades Básicas - competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades. (BRASIL, 2001d, p.181)

Habilidades Específicas – competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos próprios das ocupações. (BRASIL, 2001d, p.181)

Modelo Keynesiano - É um conjunto de idéias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. Keynes desenvolve sua teoria baseado no pressuposto de que é necessária a intervenção do estado na economia, pois o mercado, devido a vazamentos como a formação de estoques e redução de produção, não seria capaz de coordená-la. (SAMUELSON e NORDHAUS, 1999).

Parcerias - o conceito de parceria se refere a associações formadas entre executores qualificados e não a processos de terceirização, em que intermediários ganham licitações e sub-contratam serviços a preços mais baixos. (LEITE, 2000, p. 19).

Política Pública – processo ou ação intencional de Governo, instrumentada pelo Estado, cujo impacto está dirigido a um segmento majoritário da população, ou como um conjunto de ações (ou omissões) que manifestam determinada modalidade de intervenção do Estado, em relação a uma questão que seja de interesse para outros atores da sociedade civil.

Políticas Públicas de Trabalho e Renda – é o termo adotado para designar as políticas governamentais na esfera federal, que visam amparar, proteger ou preparar o trabalhador em relação ao mercado de trabalho. A designação é utilizada também pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), instituição que presta assessoria permanente ao Ministério do Trabalho e Emprego quanto ao desenvolvimento e implantação destas políticas.

Qualificação – pode ter duas acepções. Uma se refere ao perfil de requisitos, competências, conhecimentos, atitudes que um posto de trabalho exige – ou que são demandadas das pessoas que os ocupam (há uma antiga e até certo ponto inócua polêmica na sociologia do trabalho tradicional, sobre a questão da “qualificação do posto ou do trabalhador”). Na outra acepção, qualificação é utilizada como sinônimo de ações de educação profissional, que visam dotar a pessoa de determinados requisitos exigidos para o trabalho. (BRASIL, 2001d, p. 182).

Trabalho – prática ou esforço despendido por uma pessoa, subordinado às necessidades objetivas, inerentes ao processo de produção. Refere-se as atividades e/ou ações que o indivíduo realizará para obter remuneração sem que para isso esteja necessariamente empregado numa empresa. Uso do fator de produção por uma empresa. Estritamente, é a função, cargo ou a ocupação remunerada exercida por uma pessoa. Os empregados não precisam dispor de recursos próprios, apenas de sua capacidade de trabalho e de algum empregador que irá contratá-los (SANDRONI, 1994).

Trabalho e Renda – termo que abrange conjunto de estratégias para inserir em processos produtivos, trabalhadores desempregados ou em atividade marginal, cuja atividade não proporciona renda contínua para melhorar as condições de vida das populações menos favorecidas. (BARROS, 2000).

1.3 Definição do Problema

Historicamente, a formulação de Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil evidencia-se apenas a partir do ano de 1994, antes é verificada a inexistência da formulação de políticas explícitas em geração de trabalho e renda.

A literatura sobre a prática de Políticas Públicas geradoras de Trabalho e Renda apresenta críticas com relação a incapacidade dos programas do governo federal serem geradores de trabalho e renda. (GUILHON, 2002; UDESC - PEQ/SC, 1999; UDESC - PEQ/SC, 2000; UDESC - PEQ/SC, 2001).

Os relatórios de avaliação contratados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR, 2000) apontam a existência de entraves no funcionamento do sistema para formulação e avaliação das Políticas Públicas de Trabalho e Renda.

Outro aspecto histórico a ser ressaltado é o conjunto de transformações ocorridas na questão do emprego. No decorrer dos anos o emprego foi adquirindo novos contornos, decorrente disso se verifica uma confusão entre *emprego* e *trabalho*.

Emprego pressupunha estabilidade e tradicionalmente estava associado ao setor industrial e urbano, o perfil era típico masculino, valorizando o “operário padrão”. Para alguns autores como *Rifkin* (1995), *Bridges* (1995) e *Thurow* (1997) a questão do emprego passou a ser compreendida como um “artefato social” que surgiu no séc. XIX para englobar o trabalho que precisava ser feito nas fábricas, sendo uma invenção da Revolução Industrial.

Com o declínio da sociedade industrial, a década de 80 evidenciou a revolução tecnológica, a escassez do emprego formal e o surgimento de novas relações de trabalho. O termo *Trabalho* que antes era sinônimo de emprego, passa a se referir as atividades e/ou ações que o indivíduo realizará para obter remuneração sem que para isso esteja necessariamente empregado numa empresa.

Diante dos novos contornos da sociedade vieram também outras exigências do mercado de trabalho, por exemplo, a exigência por pessoas cada vez mais qualificadas, criativas e com iniciativa. A alta competitividade, o afunilamento do mercado de trabalho pelas novas exigências e a mutação do emprego formal tradicional para o *trabalho* auto-gerido ou informal impeliu à elaboração, em 1994, de Políticas Públicas de Trabalho e Renda que dessem vazão à emergente questão do desemprego.

No novo contexto, se por um lado, o mercado de trabalho exige cada vez mais qualificação do trabalhador, por outro lado, verifica-se que só a qualificação do trabalhador não soluciona a questão do desemprego, pois a questão é muito complexa e que passa pela criação de novas oportunidades de *trabalho*.

A qualificação do trabalhador é necessária, porém não vem resolvendo a questão do desemprego, pois mesmo que todos fossem qualificados, o sistema não seria capaz de absorvê-los. Se as mais de 1,2 bilhões de pessoas desempregadas, em todo o mundo, fossem qualificadas, tornar-se-iam os mais novos qualificados desempregados no mundo (ANTUNES, 2001).

Registra-se ainda a transição de uma economia industrial para uma economia do conhecimento onde o perfil do trabalhador ganha novas exigências, como competências específicas impostas pelo novo modo de produção.

Dentro desse escopo de observações cabe a seguinte questão de pesquisa:

Como propor ferramenta para facilitar a transformação das diretrizes emanadas de Políticas Públicas de Trabalho e Renda em ações a serem realizadas nos estratos estaduais e municipais?

1.4 Objetivo Geral

Propor ferramenta para facilitar a transformação de diretrizes de Políticas Públicas de Trabalho e Renda do estrato federal em ações estaduais e municipais.

1.5 Objetivos Específicos

Para atender ao objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Levantar as políticas elaboradas para a América Latina em especial para o Brasil nos períodos de 1823 a 2003;
- Identificar os objetivos das Políticas Públicas de Governo;

- Identificar as Políticas Públicas Federais que enfocam geração de Trabalho e Renda;
- Examinar as ações dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQ no Estado de Santa Catarina em relação a capacidade do estado em transformar as diretrizes de Políticas Públicas de Trabalho e Renda em ações.

1.6 Justificativa

A relevância desta pesquisa está centrada nas Políticas Públicas de Trabalho e Renda e reporta-se à indagação de como as diretrizes que dela são derivadas, estão sendo estruturadas e aplicadas, nas formas de Planos, Programas e Projetos, bem como, examinar os resultados obtidos na questão do desemprego e qualificação profissional.

Foi escolhido o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, nos períodos de sua implementação de 1999 a 2001 no Estado de Santa Catarina, como elemento de análise. O PLANFOR como instrumento de Política Pública empregou recursos de R\$ 2,3 bilhões até 2001, qualificando cerca de 15,3 milhões de pessoas e foi aplicado em todos os estados da Federação, atingindo cerca de cinco mil municípios. Neste escopo, o PLANFOR só foi estudado em suas aplicações no Estado de Santa Catarina abrangendo 293 municípios quanto à qualificação dos trabalhadores.

Assim, o relatório de avaliação do PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador 2001 - disponível na página da Universidade Estadual de Santa Catarina endereço <http://n96.udesc.br/cd/> reconhece que a implementação das atividades do plano deveriam partir da diretriz que estabelece a pesquisa de demanda. Entretanto, o mesmo documento de avaliação indica que “(...) há evidências de que a pesquisa de demanda foi substituída pelos Fóruns Municipais de Trabalho e Renda”.

Por outro lado, o relatório de avaliação do PLANFOR (2000) destaca como produto da pesquisa de campo realizado pela avaliadora que: “(...) pela maioria dos atores pesquisados há necessidade de conhecimento do perfil da demanda, por meio de pesquisa, segundo cada

região, de qualificação/requalificação voltadas à população-alvo e de prever mecanismos de encaminhamento dos treinandos”.

E o relatório de avaliação do PLANFOR de 1999 considera como pesquisa de demanda as informações oriundas “(...) de Fóruns Municipais e coube à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e da Família - SDF compatibilizar estas reivindicações em nível regional e estadual, resultando no Plano Estadual de Qualificação – PEQ/99”.

Considerando ainda, as vultosas quantias orçamentárias despedidas 2,3 bilhões (BRASIL, 2001d) equivocadamente pela falta de instrumentalização para realizar a passagem do estrato federal (planejamento de política pública) para o estrato estadual (transformação de diretrizes em ações) a serem contratadas.

Com base nos dados citados, se verificam diferentes lógicas entre os atores que planejam as diretrizes de política pública e os atores que as executam, e a provável inexistência de um trabalho em conjunto de todos esses atores envolvidos evidencia um *gap* entre a concepção do planejamento de política pública no estrato federal e a dificuldade em transformação das diretrizes políticas em ações que sejam objeto da consecução dos objetivos colimados.

A proposta de solução justifica-se pelo seu valor de contribuição social por meio da ferramenta e dos indicadores a serem utilizados como elementos constitutivos da avaliação dos resultados. Assim, para estabelecer o conteúdo dos cursos de capacitação e como requisito básico para transformação das diretrizes de qualquer área de política pública em ações nos estratos aonde os programas sejam implementados é proposta a ferramenta.

Contudo, ressalta-se que, apesar da ênfase da Engenharia de Produção ser no Segundo Setor (iniciativa privada) a área abrange também a questão do Terceiro Setor. As contribuições obtidas pela pesquisa frente ao novo contexto brasileiro que prima pela integração entre Sociedade, Governo e Iniciativa Privada respalda a pertinência do desenvolvimento da pesquisa na área da Engenharia de Produção.

Em certas passagens da concepção de políticas públicas de trabalho e renda é necessário que o sistema de trabalho responda a situações inusitadas e tenha a capacidade de absorver fatos novos. Nesse caso, a Ação Ergonômica é indicada para tratar de alguns *problemas*

emergentes, sobretudo para gerar cenários de simulação de situações novas e estruturar o treinamento necessário e dali advindo. Entretanto, as Políticas Públicas de Trabalho e Renda ainda não são concebidas a partir da demanda, continuam trabalhando com oferta de cursos como será apresentado no decorrer do presente trabalho.

1.7 Limitações da Pesquisa

As limitações da pesquisa têm como origem às restrições impostas da pesquisa de cunho documental. Considera-se ainda como fatores limitativos:

- a) restrições do processo inerente a análise documental;
- b) impossibilidade de verificar com um trabalho de campo a validade dos termos dos relatórios utilizados como base documental;
- c) falta de literatura especializada abordando a avaliação de Políticas Públicas;
- d) análise documental restrita ao PLANFOR no Estado de Santa Catarina.

1.8 Estrutura da Pesquisa

A pesquisa está organizada em seis capítulos. O Capítulo um que se refere à **Introdução** está estruturado da seguinte forma: Contextualização do Tema, Definição dos Principais Termos, Definição do Problema, Objetivo Geral, Objetivos Específicos, Justificativa, Limitações da Pesquisa e Estrutura da Pesquisa.

O Capítulo dois é a Fundamentação Teórica apresentando as políticas públicas elaboradas para o Brasil e os planos internacionais com influência para toda América Latina.

O Capítulo três aborda os Procedimentos Metodológicos realizados na pesquisa.

No Capítulo quatro encontram-se os Resultados da Pesquisa estruturados desta forma: Resultados da análise documental (PLANFOR e PEQ/SC), Análise e Interpretação dos Resultados – as políticas públicas e as categorias que condicionaram a elaboração e transformação ou não das diretrizes políticas em ações de geração de trabalho e renda.

No Capítulo cinco está a Proposta de Ferramenta elaborada para facilitar a transformação de diretrizes de políticas públicas em ações nos estratos estaduais e municipais.

O Capítulo seis traz a Conclusão da pesquisa. E posteriormente são listadas as Referências Bibliográficas, a Bibliografia utilizada e o Glossário.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Políticas Públicas do Período de 1823 a 1929

a) Da Doutrina *Monroe* ao Corolário *Roosevelt*

Essa pesquisa tem como foco de investigação as Políticas Públicas de Trabalho e Renda propostas no Brasil a partir de 1823 até a presente data. Entretanto, esta análise reporta-se também, para determinados planos internacionais cujos modelos influenciaram os países da América Latina, de forma singular o Brasil.

Neste contexto, esta investigação inicia-se com a introdução da *Doutrina Monroe*, no ano de 1823. Devido à ameaça da retomada de uma política de *recolonização* forçada e de brutais represálias contra os líderes crioulos do chamado “Novo Mundo”, o então presidente dos Estados Unidos, *James Monroe*, enviou ao Congresso americano uma mensagem que se consagrou como a *Doutrina Monroe*.

A *Doutrina Monroe* legitimava os Estados Unidos como *protetores das nações latino-americanas* recém-emancipadas, repudiando e negando qualquer direito de intervenção das potências européias de estenderem seu domínio territorial sobre o Novo Mundo. De acordo com Lobo (1967), a *Doutrina Monroe* se resume na seguinte declaração: a América para os americanos. Tal predomínio está intimamente ligado a seus interesses comerciais.

Continuando a política imperialista norte-americana, em 1904 o presidente republicano norte-americano *Theodore Roosevelt* adotou uma política externa agressiva e expansionista reinterpretando a *Doutrina Monroe* e instituindo a *Política do Corolário Roosevelt* que legitimava o direito dos Estados Unidos de *intervirem na política da América Latina a fim de cooperar para o desenvolvimento em comum*. (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. [199-?b]).

Ferres (1999), aponta que a política de *Theodore Roosevelt* era também chamada de política do “porrete” (*big stick*) e que consistia basicamente de intervenções militares sistemáticas em países vizinhos (América Latina) que estivessem atravessando processos de instabilidade política. Justificando a política imperialista norte-americana as intervenções militares ocorridas no Panamá, Nicarágua, Cuba, Haiti e São Domingos estavam embasadas na política do *big stick*. “Do período que vai de 1898 a 1925, os EUA intervieram 31 vezes em 9 países da América Central e Caribe. Cuba, Honduras e Nicarágua lideram a lista” (FERRES, 1999, p. 3).

b) Da Grande Depressão ao *New Deal*

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), os Estados Unidos passaram por um período de grande prosperidade, que termina em 1929 com o *craque* da Bolsa de Nova Iorque.

Furtado, M. B. (1981, p.151) retrata este fato afirmando que

(...) a expansão exagerada dos meios de pagamento e um aumento acentuado da influência dos grupos econômicos, constituídos por *cartéis* (empresas que têm produtos homogêneos e organizam a comercialização em conjunto para evitar a concorrência fixando preços e a distribuição de cotas no mercado) e *trustes* (consórcios – empresas que monopolizam a produção e a comercialização de um ou mais produtos). Estes fixavam o preço dos produtos em níveis elevados, e a sua oferta, restrita apenas para as empresas-membro, mudando as regras da economia de mercado e levando ao inevitável *craque* da Bolsa de Valores de Nova Iorque (1929). Este fato marca o início da *Grande Depressão* que influenciará a economia de todo mundo capitalista.

Muitas fábricas acabaram fechando nos Estados Unidos em decorrência do *craque* o que gerou o desemprego em massa, as atividades comerciais praticamente pararam e a iniciativa privada estava impotente para iniciar um programa de investimentos.

Diante disto,

(...) o presidente *Franklin Delano Roosevelt*, durante a sua administração (1933-1945), empreendeu um plano econômico (...) – o *New Deal* – (...) onde o Estado interveio na economia em detrimento das tradicionais liberdades federativas, desvalorizando o dólar, contendo a saída de metais nobres e realizando grandes investimentos econômicos em estradas, barragens, habitações e outros setores econômicos e sociais. (...) para a agricultura e para a indústria medidas protecionistas também foram tomadas. Essa política intervencionista foi considerada ilegal, mas ajudou a conter a crise e proporcionou maior oferta de empregos. (FURTADO, M. B., 1981, p. 152).

O Plano econômico do governo de *Roosevelt*, o *New Deal* foi criado para que o governo pudesse intervir na economia a fim de controlar a crise deflagrada pelo *craque* da Bolsa de Nova Iorque, controlando o desemprego e investindo em obras de infra-estrutura.

Lobo (1967), confirma essa situação, ao destacar que o

(...) presidente *Franklin Delano Roosevelt* (...) não teve receios de recorrer a uma intervenção estatal firme e ostensiva. Para combater o desemprego, promoveu obras públicas de vulto, (...) foi imediatamente abolida a proibição de bebidas alcoólicas, o que concorreu para dar trabalho a bastante gente (...).

O quadro a seguir sintetiza os planos tratados até aqui, destacando os principais objetivos de cada um deles.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1823 A 1929			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1823	<i>Doutrina Monroe</i>	<i>James Monroe</i>	Proibir a intervenção das potências europeias na América Latina.
1904	<i>Corolário Roosevelt "Big stick"</i>	<i>Theodore Roosevelt</i>	Legitimar a intervenção dos Estados Unidos na política da América Latina.
1929	<i>New Deal</i>	<i>Franklin Delano Roosevelt</i>	Intervir na economia dos Estados Unidos para combater o desemprego e promover obras públicas de vulto.

Quadro 1 – Políticas Públicas 1823-1929

Fonte: a partir da pesquisa.

2.2 Políticas Públicas do Período de 1931 a 1943

Neste item vão ser abordadas políticas públicas a partir dos reflexos da *Grande Depressão* no Brasil.

O principal produto da economia brasileira antes de 1929 era o café. Neste período havia uma política protecionista que estabelecia algumas condições para o comércio do café. A principal delas era que o excedente da exportação fosse comprado pelo governo a fim de manter o preço do café e também a riqueza dos barões do café. Para tanto, esta medida protecionista era mantida por meio de empréstimos financeiros feitos no exterior.

Com a superprodução do café, os produtores concorrentes de outros países aproveitaram-se desse fato e reforçaram a oferta do seu produto que era de qualidade superior afetando

sobremaneira o escoamento da safra do café brasileiro. Assim também a falta de compradores externos continuou influenciando negativamente os preços do produto. Com os estoques de café aumentando e sem nenhuma perspectiva otimista para reverter essa situação a cafeicultura estava fadada à falência.

Em plena crise da superprodução do café, o Brasil foi surpreendido pelo *crack* da Bolsa de Nova York seguido pela *Grande Depressão* em outubro de 1929, fato este que marcou o início da nova fase da economia brasileira que pode ser descrita pela maior intervenção do Estado na economia e pelo acelerado crescimento econômico.

Frente à desestruturação econômica adiciona-se ainda a desestruturação política. As elites cafeeiras mineiras e paulistas desentenderam-se quanto à sucessão presidencial, oportunizando a união das elites mineira e gaúcha e também de alguns dissidentes paulistas que tomaram o poder na Revolução de 1930, empossando Getúlio Dornelles Vargas na Presidência da República.

O presidente Getúlio Dornelles Vargas, que se opunha à oligarquia que se mantivera no poder desde 1894, adotou medidas para intervir diretamente no mercado cafeeiro criando o *Plano de Sustentação do Preço do Café*. Nesta época, em 1931 – o café de má qualidade era queimado e os estoques excedentes eram comprados, evitando desta forma, uma maior queda da receita de exportação e a elevação da taxa de desemprego. Furtado, C. (1975, p. 192) salienta que,

(...) dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da Grande Depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica, de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.

O governo colocou em pauta também a diversificação da agricultura e o desenvolvimento industrial. Em São Paulo intensificou-se a plantação de algodão e a partir de 1933 a indústria têxtil começou a expandir. Dentre as medidas de intervenção destaca-se no período com relação à política cambial, a que estabeleceu o controle direto do mercado de câmbio, por meio do Banco do Brasil, para racionalizar as despesas de importação, evitar a fuga de capitais e impedir a especulação cambial. O *padrão-ouro* utilizado para a política cambial foi abandonado e posteriormente foi direcionado para o pagamento da dívida externa no período da *Grande Depressão*.

Com a queda do preço do café no mercado mundial e com a elevação do preço dos produtos importados, o consumidor obrigou-se a procurar produtos substitutos para a importação. Desta forma, o mercado interno torna-se o fator dinâmico da economia e há uma pequena reação à crise.

A indústria brasileira tem um estímulo ao crescimento porque, com a interrupção dos capitais estrangeiros, houve uma maior mobilização das poupanças internas provenientes dos setores de produção e comercialização do café e do comércio importador.

Tavares (1978, p.34) assinala que houve na época

(...) uma perda de importância relativa do setor externo no processo de formação da Renda Nacional e, concomitantemente, um aumento da participação e dinamismo da atividade interna. A importância das exportações como principal determinante (exógeno) do crescimento foi substituída pela variável endógena investimento, cujo montante e composição passaram a ser decisivos para a continuação do processo de desenvolvimento.

Assim, as exportações perdem sua relevância como principal fator de crescimento sendo substituídas pelo aumento da participação e dinamismo dos investimentos internos.

As restrições que foram impostas pelo governo brasileiro para as importações devido à falta de recursos cambiais, obrigaram as indústrias a produzirem em sua capacidade máxima, mas alguns produtos não podiam ser produzidos devido à falta de tecnologia e a insuficiência de mercado que justificasse a produção em escala, prejudicando a expansão de alguns setores. A restrição para a importação de bens de capital durou até 1937.

Em decorrência, o setor externo adquiriu nova função: ao invés de ser o “(...) principal responsável pelo aumento de renda no mercado interno, passou a contribuir no processo de diversificação da estrutura produtiva – com a importação de equipamentos e bens intermediários”. (TAVARES, 1978, p. 34).

Em 1938, o Governo de Getúlio Dornelles Vargas resolveu conceder às indústrias que tinham seus equipamentos obsoletos e esgotados pelo uso intensivo, isenção tarifária absoluta para importação de bens de produção, aliviando desta forma a pressão das indústrias.

No final dos anos trinta, no Brasil iniciou-se a tentativa de planificar a economia. O *Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional* teve duração de cinco anos – 1939 a 1943 – e “visava à criação de indústrias de base germinadoras de atividades econômicas, a execução de obras públicas que constituíssem a infra-estrutura econômica do país” e, também, “a promoção da defesa nacional em face da crescente ameaça de guerra mundial”. (FURTADO, M. B., 1981, p.157).

As tentativas do governo de planificar a economia brasileira, em especial melhorar o setor de transporte e ter maior acesso às reservas minerais, trouxeram ao país técnicos norte-americanos. Dentre as missões vindas ao Brasil a *Missão Cooke* (1943) apresentou um diagnóstico da economia do país e um melhor aproveitamento dos recursos minerais recomendando a industrialização. Essas tentativas de planejamento não serviram como medida para uso imediato e sim de dados para avaliações futuras. Essa Missão foi enviada pelo presidente *Franklin Delano Roosevelt* para retomar a cooperação econômica. (BNDES, [2000]).

As considerações de Campos (1994) apontam a *Missão Cooke* como aquela que visava aumentar a produção local de produtos essenciais anteriormente importados e melhorar o sistema de transporte e o grau de auto-abastecimento.

Na época do chamado nacionalismo, ressalta-se a criação do Ministério do Trabalho e os avanços em políticas sociais tais como implantação da legislação trabalhista, ampliação dos serviços estatais de aposentadoria, criação do imposto sindical e do salário mínimo, culminando com a Consolidação das Leis do Trabalho – a CLT.

Por outro lado, as políticas econômicas formuladas, apontavam para a modernização e fortalecimento da economia interna, veiculada ao incentivo da industrialização enquanto fator de desenvolvimento.

O quadro 2 ressalta as políticas públicas – sociais e econômicas, veiculadas no governo de Getúlio Dornelles Vargas. Constata-se pois, a inexistência, até então, de políticas de trabalho e renda, ou seja, aquelas voltadas à geração de trabalho. Entretanto, o caráter das políticas da época supracitada, era de industrialização da economia conforme mostrado no quadro 2,

economia essa, que começava a passar do modelo primário-exportador para o modelo de substituição de importação.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1931 A 1943			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1931	Plano de Sustentação do Café	Getúlio Dornelles Vargas	Dar sustentabilidade ao preço do café por intervenção do Estado.
1939-1943	Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional	Getúlio Dornelles Vargas	Criar indústrias de base; executar obras públicas para construção da infra-estrutura econômica do país e promover a defesa nacional devido ao prenúncio de outra guerra.
1943	Missão <i>Cooke</i>	Getúlio Dornelles Vargas; <i>Franklin Delano Roosevelt</i>	Diagnosticar a economia do país para melhor aproveitamento de recursos minerais. Recomendar a industrialização.

Quadro 2 – Políticas Públicas 1931-1943

Fonte: a partir da pesquisa.

2.3 Políticas Públicas do Período de 1943 a 1948

Em 1943, entrou em vigor ainda, o *Plano de Obras e Equipamentos* com duração até 1948 o qual propunha a realização de obras de infra-estrutura e a implantação de indústrias básicas. Com a queda do Governo de Getúlio Dornelles Vargas, em 1945, este plano foi interrompido. (FURTADO, M. B., 1981).

No ano de 1948, foi constituída a *Comissão Técnica Brasil – Estados Unidos* ou *Missão Abbink*, liderada no Brasil por Otávio Gouvêa Bulhões e nos Estados Unidos por *John Abbink*. A finalidade dessa missão era a análise dos segmentos econômicos e as pré-condições para o desenvolvimento, bem como, a participação do Estado e do capital estrangeiro para este fim. No ano seguinte, baseada nos pressupostos acima citados a *Missão Abbink* elaborou um documento que se constituiu na primeira tentativa de estruturação de um plano de desenvolvimento para o Brasil. Os dados da referida missão foram utilizados pelo governo brasileiro posteriormente na elaboração do Plano Salte. (BNDES, [2000]).

Uma outra tentativa de instituir políticas econômicas e sociais para a América Latina, foi a criação por meio da Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em 25 de fevereiro de 1948, a *Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL*, posteriormente chamada de *Comissão Econômica para América Latina e Caribe*, fazendo parte das Nações Unidas (HAFFNER, 1996, p. 49).

Esta Comissão tem os seguintes propósitos:

1. Tener iniciativa y participación en medidas destinadas a facilitar una acción concertada para resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra, elevar el nivel de la actividad económica de los países latino-americanos, tanto entre sí como con los demás países del mundo.
2. Realizar o hacer realizar investigaciones y estudios que la comisión estime pertinente sobre los problemas económicos y técnicos y sobre la evolución económica y tecnológica de los países de América Latina.
3. Empezar o hacer empezar la compilación, evaluación y difusión de informaciones económicas, técnicas y estadísticas, según la comisión estime pertinente. (CEPAL, 1985, p.4).

A concepção da CEPAL centra-se fundamentalmente nas relações econômicas entre o ‘centro e a periferia’ e a industrialização da América Latina, bem como sua integração. Raul Prebisch, economista latino-americano, foi o idealizador do conceito ‘centro-periferia’; conceito este que denominou de ‘centro’ os países que eram industrializados e de ‘periferia’ os países que não eram industrializados. Nesta relação a ‘periferia’ fica condicionada a suprir as necessidades de matéria-prima e alimentos para os países do ‘centro’. (PREBISCH, 1962). Verifica-se que há uma desigualdade neste tipo de relação, pois o progresso técnico nos países industrializados tem uma difusão muito rápida, ao contrário dos países periféricos que ainda se encontram em atraso na difusão tecnológica.

A CEPAL também evidencia dois momentos do desenvolvimento: a fase do desenvolvimento ‘para fora’ que se caracteriza por atender a demanda externa, ou seja, os países periféricos estavam atrelados aos países centrais fornecendo os produtos primários que eles necessitavam para promover seu desenvolvimento. Assim, os países periféricos tinham entrada de capitais e técnica para o desenvolvimento de atividades produtivas, do transporte e comercialização de produtos primários.

A fase do desenvolvimento ‘para dentro’ ocorre devido às mudanças mundiais provocadas pela *crise de 1929* e pelo período das guerras. Prebisch (1962), defende a ideia de que a

industrialização seria a política de desenvolvimento para tirar a América Latina da condição de país periférico. Já para a CEPAL, “a industrialização traria a difusão do progresso técnico na produção primária e a necessidade de aproveitar economicamente a força de trabalho excedente.” (CEPAL, 1969, p.22).

Com a possibilidade de mudança proposta pela industrialização, o centro dinâmico da economia muda e volta-se para dentro da nação, como verifica Mello:

(...) o deslocamento do centro dinâmico das economias latino-americanas, quer dizer, a substituição da variável exógena ‘demanda externa’ pela variável endógena ‘ investimento’ como motor da economia, equivale ao deslocamento para o interior da Nação, dos centros de decisão. (MELLO, 1987, p.21).

Depois da Segunda Guerra Mundial a economia brasileira estava desgastada, pois fora exigido do Brasil uma enorme utilização do precário sistema de transportes concomitantemente em que se restringia a importação de material de reposição e manutenção. O apoio e a ajuda aos países aliados durante a guerra consumiram a economia do Brasil.

Os planos de recuperação dos países industrializados que foram atingidos pela guerra, como o *Plano Marshall* em 1947 que visava a reconstrução da Europa, restringiram ostensivamente a importação de bens de produção, que eram imprescindíveis à renovação e expansão das indústrias brasileiras.

Durante o período da guerra houve um enorme avanço da tecnologia, mas que somente os países centrais dispunham e faziam uso. Os países periféricos (subdesenvolvidos ou não industrializados) não tinham conseguido nesse tempo desenvolver a mesma tecnologia.

Conforme mostra o quadro 3, verifica-se no período de 1943 a 1948 o predomínio de políticas econômicas voltadas tanto para o desenvolvimento da América Latina em geral, quanto para o desenvolvimento do Brasil, em particular.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1943 A 1948			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1943-1948	Plano de Obras e Equipamentos	Getúlio Dornelles Vargas	Enfatizar obras de infra-estrutura e implantar indústrias de base.
1948	Comissão Técnica Brasil-Estados Unidos – Missão <i>Abbink</i>	Eurico Gaspar Dutra	Aumentar a produtividade brasileira. Reorientar os capitais formados internamente. Obter um maior afluxo de capital estrangeiro para o país.
1948	CEPAL	Eurico Gaspar Dutra	Coordenar as políticas econômicas para promover o desenvolvimento econômico da América Latina e Caribe. Promover o desenvolvimento social.

Quadro 3 – Políticas Públicas 1943-1948

Fonte: a partir da pesquisa.

2.4 Políticas Públicas do Período de 1948 a 1962

No Governo de Eurico Gaspar Dutra durante o período de 1946 a 1951, foi executado o *Plano SALTE* (1948) que compilou a formação de vários programas – saúde (S), alimentação (AL), transporte (T) e energia (E). Estes programas foram elaborados pelos ministérios isoladamente sem inter-relação e sem inter-dependência, gerando problemas à execução do Plano. Cabe lembrar, que o *Plano SALTE* não era um plano econômico completo, mas sim um programa quinquenal de gastos públicos para os setores mencionados. Todos os programas visavam o desenvolvimento e o crescimento econômico do país.

Furtado M. B. (1981), destaca algumas obras de vulto, aplicadas a partir do *Plano SALTE*, “(...) instalação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, o oleoduto Santos-Jundiaí; início da construção da refinaria de petróleo Presidente Bernardes, em Cubatão (SP), inaugurada em 1955; ampliação da refinaria de petróleo Landulfo Alves, em Mataripe (BA)”. O *Plano SALTE* foi extinto em 1950 quando o Congresso norte-americano promulgou uma lei sobre o desenvolvimento internacional que ficou conhecida no Brasil como *Ponto IV*.

a) Programa do *PONTO IV*

O Programa *Ponto IV* era um programa de assistência técnica que compunha a parte quatro do discurso do Presidente *Harry V. Truman* em 1949 em sua agenda política. Abordava o problema do subdesenvolvimento e propunha diretrizes para encaminhar soluções. O Presidente *Truman* expressa assim sobre o Programa Ponto IV:

(...) Precisamos embarcar num programa novo e audacioso para fazer com que os benefícios de nossas conquistas científicas e de nosso progresso industrial se apliquem em esforços de melhoramento e crescimento de áreas subdesenvolvidas (...) deveríamos fazer participar dos benefícios de nosso acervo de conhecimento técnicos a povos que amam a paz, a fim de auxiliá-los a realizar suas aspirações em prol de uma vida melhor. E, em cooperação com outras nações, deveríamos promover investimentos de capitais em áreas necessitadas de desenvolvimento. Nossa meta consistiria em ajudar os povos livres do mundo, através de seus próprios esforços, a produzir mais alimentos, mais roupa, mais materiais destinados a habitações e mais força motriz para aliviar os seus encargos.

Convidamos outros povos a cooperar com seus recursos tecnológicos nesse empreendimento. (...) O antigo tipo de exploração imperialista visando ao interesse estrangeiro não encontra lugar em nossos planos. O que estamos encarando é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de lisura democrática. Todos os países inclusive o nosso, se beneficiarão de um programa construtivo. (...) A experiência demonstra que nosso comércio com outras regiões se expande na medida de seus progressos industriais e econômicos. (TRUMAN 1949, apud LOBO, 1967, p.381).

Ainda no ano de 1949, o Congresso Nacional Norte Americano aprovou as seguintes diretrizes para o auxílio dos países subdesenvolvidos. Veja a seguir.

DIRETRIZES DO PROGRAMA PONTO IV		
1^a	2^a	3^a
Noção de superação da antiga política de “equilíbrio” entre os povos exportadores de matérias-primas e gêneros coloniais e os exportadores de produtos da indústria.	Divide-se em duas constatações: a) o reconhecimento de que a industrialização e o desenvolvimento das regiões pobres da terra só podem beneficiar a todos; b) que o comércio dos países, em geral, tende a ‘se expandir na medida dos progressos industriais e econômicos dos outros’.	A primeira potência econômica mundial declara que se tornara necessário auxiliar as nações mais pobres a vencer a sua pobreza, e de que estava disposta a encabeçar esse auxílio”.

Quadro 4 – Diretrizes do Programa Ponto IV

Fonte: Adaptado de Lobo (1967).

Lobo (1967), mostra que “para a viabilização das diretrizes propostas, foram liberadas verbas no valor de US\$ 25.000.000 articulando-se um complexo sistema de financiamento para que fossem cumpridas as recomendações do *Ponto IV*”, dentre elas concessões de bolsas de estudos, auxílios a instituições de ensino superior, técnico e profissional, remessa de alimentos, empréstimos, concessão de professores e instrutores por prazos maiores do que o normal para transmitir o *know-how* aos países que não tinham.

Para implementar esse Programa efetuou-se entre o Brasil e os Estados Unidos uma troca de protocolos, iniciada com o "Acordo Básico de Cooperação Técnica" de 19 de dezembro de 1950 (AC 02) e, pouco depois, o "Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais", de 30 de maio de 1953 (PU 04). E, dando cumprimento a cláusulas deste último, foi criado o "Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do *Ponto IV*", com o objetivo de estudar e coordenar os Projetos de Assistência Técnica.

Algumas instituições financeiras criadas antes do *Programa Ponto IV* já estavam engajadas para promover o auxílio e o desenvolvimento de países mais pobres e outras foram criadas a partir deste programa. O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (B.I.R.D.) foi criado na Conferência de *Bretton Woods* e inicia suas atividades em 1946. Em 1947 a criação do Fundo de Empréstimos para Desenvolvimento, enquanto a Agência para o Desenvolvimento Internacional (A.I.D.), constituída em 1961, coordenava os programas de assistência técnica e econômica executados pela Agência de Cooperação Internacional (ICA).

A partir de 1959 constitui-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento que tinha por finalidade

(...) acelerar o progresso econômico das nações latino-americanas e facilitar a assistência técnica no que diz respeito ao preparo, o financiamento e a execução de planos e projetos de desenvolvimento, inclusive o estudo de prioridade e a formulação de propostas de empréstimos à base de projetos específicos de desenvolvimento nacional ou regional; a formação e o aperfeiçoamento mediante seminários e outras formas de aperfeiçoamento, de pessoal especializado para o reparo e execução de planos e projetos de desenvolvimento. (LOBO 1967, p.385).

A partir do Programa *Ponto IV* as relações dos Estados Unidos com o Brasil se estreitaram e foram propostas comissões mistas para ajuda técnica e econômica.

O empenho na busca do desenvolvimento brasileiro traz em 1951/53 a *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico - CMBEU*. A Comissão fez um levantamento sobre as condições econômicas do Brasil e formulou uma gama de programas para o desenvolvimento da infraestrutura. Esses projetos tiveram êxito no sentido de não deixar que alguns setores mais atrasados se tornassem *pontos de estrangulamento* para a economia, afirma Campos (1994). Esses projetos estavam voltados ao ‘desenvolvimento nacional’ aproximando-se da proposta da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL.

Já na década de 50, no mandato do governo de Getúlio Dornelles Vargas, um outro grupo de trabalho dedicou-se a planejar outro “programa de desenvolvimento”. Formado por técnicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE – e por técnicos da CEPAL, denominou-se *Grupo Misto BNDE – CEPAL*. O objetivo da CEPAL era de complementar os trabalhos da *Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico* e elaborar um programa de desenvolvimento para o período de 1955-1962, ou seja, continuar a promover a industrialização. (BAER, 1983).

Segundo Theis (1990), os planos de desenvolvimento exerceram papel singular no processo de industrialização do Brasil. Conforme suas palavras, observa-se que

(...) os esforços voltados para acelerar o crescimento, na primeira metade dos anos cinquenta, puderam ser traduzidos em planos de desenvolvimento. (...) Mesmo se se considerar todos os empecilhos que de alguma forma concorreram para travar a industrialização do país, (...) os planos de desenvolvimento contribuíram de forma significativa para a consolidação do parque industrial brasileiro. (THEIS, 1990, p. 55)

Corroborando esta análise, o quadro 5 demonstra o esforço na elaboração de políticas focadas para o desenvolvimento do Brasil, bem como, as intervenções dos Estados Unidos na proposta de industrialização.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1948 A 1962			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1948	Plano SALTE	Eurico Gaspar Dutra	Planejar o desenvolvimento e crescimento econômico do país.
1949	Programa Ponto IV	<i>Harry V. Truman</i>	Estabelecer diretrizes para solver o problema do subdesenvolvimento na América Latina (compunha a parte IV do discurso do presidente <i>Harry V. Truman</i>).
1951-1953	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico – CMBEU	Getúlio Dornelles Vargas	Analisar a economia do país. Promover a industrialização. Promover projetos de infra-estrutura.
1955-1962	Grupo Misto BNDE-CEPAL	Getúlio Dornelles Vargas	Continuar a promover a industrialização. Elaborar um programa de desenvolvimento para o período de 1955-1962.

Quadro 5 – Políticas Públicas 1948-1962

Fonte: a partir da pesquisa.

2.5 Políticas Públicas do Período de 1956 a 1965

a) Governo Juscelino Kubitschek

Dando continuidade ao processo de expansão industrial brasileira, em 1956 assume o Governo Juscelino Kubitschek que introduziu profundas mudanças na economia do Brasil ao planejar estratégias de desenvolvimento.

Sobre os períodos correspondentes a expansão industrial brasileira, Maria Conceição Tavares (1978), afirma que:

No período que se segue à grande depressão, (...) até a Segunda Guerra Mundial, a expansão da produção interna industrial foi em grande parte possível, graças ao aproveitamento mais intenso da capacidade produtiva instalada que permitiu substituir uma série de bens de consumo antes importados.

(...) No período da Segunda Guerra Mundial, (...) o Governo decidiu entrar no setor da siderurgia (...) Volta Redonda, cuja entrada em funcionamento em 1946 constitui a primeira operação em grande escala na indústria pesada da América Latina.

(...) O período do pós-guerra caracterizou-se de modo geral por uma expansão e mudança contínua da estrutura industrial brasileira. (...) De 1945 a 1947, (...) melhoria da capacidade para importar continuando até 1954. (...) Em 1954 (...) expansão industrial relativamente acelerada (embora desordenada) e a melhoria do poder de compra das exportações. (...) o governo realizou investimentos vultosos no setor da indústria petrolífera. (TAVARES, 1978, p.70-73).

Juscelino Kubitschek propôs em seu *Plano de Metas* a sua vontade pessoal de acelerar o desenvolvimento do Brasil e utilizou-se do *slogan* “Cinquenta anos em cinco”. O *Plano de Metas* abrangia trinta metas distribuídas em cinco setores, a saber: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação.

Energia – elétrica, nuclear, carvão nacional e petróleo (produção e refinação); *Transporte* – ferroviário (reaparelhamento e construção), rodovias (pavimentação e construção), serviços portuários e de dragagem, marinha mercante e transportes aeroviários; *Alimentação* – trigo, armazéns frigoríficos, matadouros industriais, mecanização da agricultura e fertilizantes; *Indústrias de Base* – siderurgia, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, celulose e papel, borracha, exportação de minério de ferro, indústria automobilística, indústria de construção naval e indústria mecânica e de material elétrico pesado; *Educação* – formação de pessoal técnico. (FURTADO, M. B., 1981, p.170).

A metodologia utilizada no *Plano de Metas* baseava-se no levantamento dos *pontos de estrangulamento* que seguravam o crescimento econômico, que não permitiam concomitantemente a expansão contínua e coordenada dos setores fundamentais da economia nacional. (FURTADO, M. B., 1981, p. 169).

A reflexão de Tavares (1978) mostra que o *Plano de Metas* de Juscelino Kubitschek alcançou alguns resultados positivos. Entretanto, algumas metas como a produção de alimentos, não foram alcançadas mas foram “esquecidas” devido ao cumprimento da Meta Síntese: a construção de Brasília. Com a construção de Brasília, o *Plano de Metas* inicia o processo de interiorização substituindo a ocupação no Litoral Atlântico para voltar-se ao Planalto Central.

Neste período, o Estado exercia um significativo papel na geração do desenvolvimento brasileiro. Aliado a isso havia incentivos para a entrada de capital estrangeiro, fomentando sobremaneira o processo de industrialização. No entanto, o crescimento econômico vivido pelo Brasil neste período, deu-se de forma desordenada, causando o aumento da inflação e das desigualdades sociais.

A síntese de Maria da Conceição Tavares denomina este período de 1956 a 1961, como a fase de desenvolvimento que se caracterizou por dois fatores destacados:

(...) o aumento da participação direta e indireta do Governo nos investimentos, e a entrada de capital estrangeiro privado e oficial para financiar parcela substancial do investimento em certos setores.

A ação do Governo foi consubstanciada num programa de metas setoriais que deu um certo grau de racionalidade à expansão industrial. (...) Neste período teve lugar a instalação de algumas indústrias dinâmicas como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas de bens de capital. Expandiram-se também várias indústrias básicas como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não-ferrosos, celulose e papel, química pesada, etc.

(...) É preciso não esquecer, porém, que esse processo teve lugar com um agravamento considerável das pressões inflacionárias e dos desequilíbrios regionais. (TAVARES, 1978, p. 72-73).

Cabe ressaltar, a falta de poupança interna do Brasil para sustentar os investimentos propostos no Plano, ou seja, os empresários não detinham dinheiro em caixa e nem o governo gastava menos do que arrecadava. Aliado a isso, ocorre a inflação e o endividamento externo, já que parte das obras foi implementada com empréstimos externos.

Nesta perspectiva, foi proposto um plano para conter a crise inflacionária em 1958 durante o governo de Kubitschek que ficou conhecido como Plano de Estabilização Monetária (PEM). O referido plano sintetizava medidas rigorosas para barrar a inflação, assim, também seria desacelerado o Plano de Metas, diante disto o presidente resolveu suspender o PEM (Campos, 1994).

No final desse período destaca-se o início da exaustão do “modelo desenvolvimentista”. Há uma desaceleração do crescimento econômico e principia-se um movimento das forças conservadoras que almejam uma maior participação no poder.

b) Aliança para o Progresso

O programa chamado *Aliança para o Progresso* foi lançado durante a conferência da Organização dos Estados Americanos, no Uruguai, em agosto do ano de 1961. Oficialmente instituído na *Carta de Punta del Este* o então programa interamericano *Aliança para o Progresso* tornou-se um compromisso continental que objetivou

(...) unir todas as energias dos povos e governos das Repúblicas americanas, a fim de desenvolver um magno esforço cooperativo que acelere o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos participantes, para que consigam alcançar o máximo grau de bem-estar com iguais oportunidades para todos, em sociedades democráticas adaptadas aos seus próprios desejos e necessidades. (DREIER, 1962, p. 168).

O presidente *Jonh Kennedy* foi quem deu início a esta nova política ou instrumento de *cooperação* com a América Latina, que se traduzia em *assistência financeira*.

Neste período, a América Latina se encontrava em franco processo de industrialização e configurava-se como o nicho no qual as idéias propostas pela CEPAL estavam sendo postas em prática. Os objetivos da CEPAL e os da Aliança para o Progresso eram muito próximos, chegando inclusive a serem confundidos. Mas a Aliança para o Progresso além de ‘*ajudar*’ na realização das reformas internas necessárias para a industrialização acabou introduzindo períodos intervencionistas dos Estados Unidos na América Latina. Assim, “(...) a aplicação de recursos provenientes da *Aliança para o Progresso* exigia o cumprimento de certos requisitos, como a existência de planos tecnicamente elaborados e a realização de reformas sociais”. (VIEIRA, 1987, p.161).

Autores como Raul Prebisch preocuparam-se com o fato de que as idéias importadas da concepção norte-americana seriam aplicadas tal e qual nos países da América Latina, que tem um contexto completamente singular. Prebisch (1962) lamenta “que haja uma tendência para apresentar idéias como concepção americana, ou, melhor ainda, como uma planta arquitetônica americana, pronta para aplicar à América Latina”. E afirma que “(...) a América Latina deve projetar a sua própria e autêntica imagem. (...) Não é possível repetir ou imitar o curso histórico do desenvolvimento capitalista nos países avançados. Os latino-americanos devem encontrar seu próprio caminho”. (PREBISCH, 1962, p. 57).

c) Governo João Goulart

Com o fim do Governo de Juscelino Kubitschek assume o poder em 31 de janeiro de 1961 Jânio Quadros que após sete meses na presidência renuncia. E como Milton Campos vice de Jânio Quadros é rejeitado pelo povo, quem fica como vice-presidente é João Goulart que assume o Governo.

(...) João Goulart tomou posse no dia 7 de setembro de 1961, perante o Congresso Nacional, em Brasília, indicando Tancredo Neves como Primeiro-Ministro. O sistema parlamentarista de governo se manteve até 6 de janeiro de 1963, quando o plebiscito trouxe de volta o Presidencialismo (VIEIRA, 1987, p. 145).

Como resposta à desaceleração no ritmo do desenvolvimento econômico brasileiro, que ocorre neste período, no final de 1962 é elaborado o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* pelo Ministro Celso Furtado. O referido plano torna-se a base para a ação do governo no triênio 1963-1965, explicitando os seguintes objetivos:

(...) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do produto nacional, a redução do custo social do desenvolvimento, redução gradativa da pressão inflacionária, melhor distribuição dos benefícios do desenvolvimento social, redução das desigualdades regionais e melhoria no nível de vida” (MELLO E SOUZA, 1984, p.55).

O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* teve a função de “disciplinar a vida do País” e de “manter o ritmo de desenvolvimento do Brasil, dentro de taxas que jamais permitiriam a sua estagnação”. A crise e estagnação da economia brasileira foram geradas devido à concentração de renda em pequenos grupos o que não permitia novos investimentos para a indústria e nem o consumo em grande quantidade que traria a rentabilidade.

O Governo de João Goulart não conseguiu cumprir as metas propostas no *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, devido à falta de tempo hábil da sua posse até a sua deposição em 1964 e também pela debilidade política do próprio governo. Isto leva Theis a afirmar que (...) O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* foi uma tentativa frustrada e não saiu do papel. (THEIS, 1990, p. 72).

A mudança no quadro político precipitou-se com o contínuo aumento da inflação, a diminuição da entrada de capital estrangeiro frente à lei que limitava remessas de lucros dos investimentos estrangeiros, o endividamento externo e também pelos crescentes conflitos ideológicos dos grupos políticos, insuflando greves e a subversão. Diante disto os militares empreendem o Golpe Militar de 64.

O quadro 6 remete ao período que se inicia com o Governo de Juscelino Kubitschek. Considerada a época áurea do desenvolvimento econômico nacional verifica-se a aceleração do processo de Substituição de Importações, os investimentos de capital estrangeiro, industrialização e desenvolvimento acelerado e aumento da inflação. Evidencia-se ainda, no quadro 6, uma política de intervenção dos Estados Unidos na economia da América Latina denominada de *Aliança para o Progresso* e posteriormente no governo de João Goulart há

uma desaceleração da economia e há uma tentativa com o *Plano Trienal* de manter o desenvolvimento.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1956 A 1965			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1956-1961	Plano de Metas	Juscelino Kubitschek	Remanejar os recursos do país canalizando-os para prosseguir e ampliar a escala de acumulação industrial por meio da atuação do Estado. Abranger cinco setores: energia, transporte, alimentação, indústrias de básicas e educação.
1961	Aliança para o Progresso	<i>John Kennedy</i>	Aperfeiçoar e fortalecer os princípios democráticos em aplicação do princípio de autodeterminação dos povos. Acelerar o desenvolvimento econômico e social, a fim de conseguir aumento substancial e contínuo da renda <i>per capita</i> para, no menor prazo possível, aproximar o nível de vida dos países latino-americanos aos níveis dos países industrializados.
1963-1965	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	João Goulart	Manter elevada taxa de crescimento do produto nacional. Reduzir o custo social do desenvolvimento. Reduzir gradualmente a pressão inflacionária. Distribuir melhor os benefícios do desenvolvimento. Reduzir as desigualdades regionais. Melhorar o nível de vida.

Quadro 6 – Políticas Públicas 1956-1965

Fonte: a partir da pesquisa.

2.6 Políticas Públicas do Período de 1964 a 1970

Durante o regime da Ditadura Militar, assumiram o poder na Presidência da República pelo voto indireto os seguintes militares: Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco no período de 1964 a 1967; posteriormente o Marechal Arthur da Costa e Silva, de 1967 a 1969; o General Emílio Garrastazu Médici, de 1969 a 1974; Ernesto Geisel, de 1974 a 1979 e o General João Baptista Figueiredo de 1979 a 1985. Isto significa dizer que o movimento de 1964

(...) expulsou da vida política os grupos de esquerdistas e de nacionalistas intransigentes, vinculando fortemente o poder estatal com as forças econômicas dominantes. Adotou duras medidas anti-inflacionárias e aprofundou as relações do Brasil com o Ocidente, ou seja, com o **capitalismo internacional**. O **Estado Autoritário** surgido em 1964 impediu até mesmo a mobilização controlada das massas populares; aliás, não permitiu ou suspeitou das reivindicações provenientes da população, caso não fossem inspiradas pelo próprio governo” (VIEIRA 1987, p.201, grifos nosso).

O Governo de Humberto de Alencar de Castelo Branco marca um período difícil da economia brasileira, pois são tomadas medidas drásticas para deter a inflação e são realizadas reformas institucionais. O *Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) – (PAEG)*, visava à estabilização, o desenvolvimento e a reforma democrática. Seus objetivos consistiam no seguinte:

a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963; b) conter, progressivamente, o processo inflacionário; c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida; d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; e) corrigir a tendência a déficits descontrolados dos balanços de pagamentos que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar. (VIEIRA, 1987, p.203).

Durante o período de implementação, foi reativado o órgão do poder executivo encarregado do planejamento, sob o nome de Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. O rigor destas medidas não foi suficiente para conter a inflação e para “aliviar” o tratamento de choque. Então, o governo investiu em obras de vulto no setor energético (hidrelétricas) e de transporte (rodoviário e ferroviário).

Em suma, pode-se depreender, que o *PAEG* teve objetivos bem diferentes do *Plano Trienal*. Enquanto o *PAEG* visava a retomada do crescimento econômico do Brasil, o *Plano Trienal*, por sua vez, voltava-se ainda para a melhoria de condições do povo brasileiro, apresentando reformas estruturais que visavam o bem estar social.

Decorrente do *Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG* foi feita uma tentativa – fracassada - de planejamento em longo prazo denominado de *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* para o período de 1967 a 1976. Seus objetivos eram baseados no *PAEG* - conter o processo inflacionário para acelerar o ritmo de desenvolvimento; apesar de serem realizados estudos o Plano não foi implementado.

O Governo de Arthur da Costa e Silva teve na sua administração o retorno do crescimento acelerado na economia brasileira, que ocorreu até o Governo Médici, o qual foi chamado de “*milagre brasileiro*”. Furtado, M. B. (1981) identifica este período de 1964 a 1974, como aquele no qual houve um crescimento acelerado da economia nacional.

O período do milagre brasileiro caracterizou-se por muitos investimentos nos setores de infraestrutura, nos vários segmentos da indústria e na agroindústria de alimentos. É sob a égide da disponibilidade de capital externo, aliada à obstinação do governo militar em tornar o Brasil uma grande potência econômica emergente que se concretizou no processo de industrialização no país.

Outra iniciativa, denominada *Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)*, foi elaborada para o período de 1967 a 1970 e, juntamente com as Diretrizes do Governo anterior, previa uma política econômica de crescimento acelerado e auto-sustentado por meio de substituição dos produtos importados. Propunha ainda o fortalecimento da empresa particular de capital nacional, sem afastar as firmas estrangeiras; conservar relativa estabilidade de preços e estimular o desenvolvimento social; valorizar a educação e ampliar as oportunidades de emprego. (BRASIL, 1967).

Com o Golpe Militar de 1964 as políticas formuladas no período de 1964 a 1970, conforme sintetiza o quadro 7, visam retomar o crescimento econômico, ordenar o país e principalmente conter o processo inflacionário.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1964 A 1970			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1964-1966	Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG	Humberto de Alencar Castelo Branco	<p>Acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país;</p> <p>Conter o processo inflacionário;</p> <p>Atenuar os desníveis econômicos as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais;</p> <p>Assegurar oportunidades de emprego;</p> <p>Corrigir déficits de balanços de pagamentos.</p>
1967-1976	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social	Humberto de Alencar Castelo Branco	<p>Conter o processo inflacionário para acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico.</p>
1967-1970	Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED	Arthur da Costa e Silva	<p>Fortalecer a empresa particular de capital nacional, sem afastar as firmas estrangeiras.</p> <p>Conservar relativa estabilidade de preços.</p> <p>Estimular o desenvolvimento social, valorizando a educação.</p> <p>Ampliar as oportunidades de emprego.</p>

Quadro 7 – Políticas Públicas 1964-1970

Fonte: a partir da pesquisa.

2.7 Políticas Públicas do Período de 1970 a 1974

Assumiu o poder em 1969, depois do presidente Costa e Silva, a Junta Militar integrada pelos ministros da Marinha Augusto Rademacker, do exército, Lyra Tavares e da Aeronáutica Márcio de Souza e Melo que intermediou o período de transição (1970-1971) para o governo de Emílio Garrastazu Médici. A Junta Militar formulou o *Programa de Metas e Bases de Ação do Governo* que teve como objetivo o desenvolvimento do país até o final do século, e para isso, formulou metas sociais e econômicas a fim de conseguir atingir seu objetivo. Enfatizou também a integração regional principalmente da Amazônia – Nordeste e Planalto Central (FURTADO M. B., 1981 p.183).

Destacam-se outros programas elaborados para a inserção do assalariado e funcionários públicos na participação do faturamento da empresa privada ou instituição pública, denominado de *Programa de Integração Social e Programa de Assistência aos Servidores Públicos – PIS-PASEP*.

O presidente seguinte, Emílio Garrastazu Médici, deu continuidade ao *Programa de Metas e Bases de Ação do Governo* por meio da formulação do *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)* prevalecendo de 1972 a 1974. Neste Plano havia três grandes objetivos, a saber: elevar o Brasil à categoria de nação desenvolvida dentro de uma geração, duplicar a renda *per capita* brasileira até 1980 em comparação com 1969; expandir a economia na base do crescimento anual do Produto Interno Bruto entre 8 e 10%, em 1974. Algumas premissas para se atingir o desenvolvimento, consistiam em distribuir os resultados do progresso econômico, bem como a transformação social, a estabilidade política e a segurança nacional. O relativo sucesso do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento deu-se a uma perspectiva de redução da dependência externa, bem como, uma relativa modernização brasileira. (BRASIL, 1971).

Alguns fatos internacionais tiveram repercussão mundial e influenciaram a economia. Com a *crise do petróleo*, a economia brasileira que dependia quase 67 % do petróleo importado para seu consumo interno, teve que suportar os aumentos continuados do preço do petróleo e seus derivados. Conseqüentemente, o aumento do petróleo desencadeou outros aumentos em

vários setores e gerando insegurança e direcionando os investimentos para o mercado financeiro que tinha taxas elevadas. A inflação também aumentou, pois o Brasil importava bens de produção dos países industrializados.

Com a Crise do Petróleo na década de 70 e a alta internacional dos juros, instaura-se um processo de desaceleração da expansão industrial. O Brasil adentra numa grande crise provocada principalmente pelo descontrole da inflação. A recessão foi inevitável, causando, conseqüentemente, um bloqueio no crescimento econômico do país.

A síntese das políticas públicas no quadro 8 abrange o regime militar de 1970 a 1974 demonstrando a continuação de políticas que priorizaram medidas de contenção do processo inflacionário, o desenvolvimento do país e a tentativa de diminuir o crescente desemprego oriundo das desigualdades sociais.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1970 A 1974			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1970-1971	Programa de Metas e Bases de Ação do Governo	Junta Militar - Augusto Rademacker, Lyra Tavares e Márcio de Souza e Melo	Desenvolver o país até o final do século. Enfatizar a integração regional.
1970	Programa de Integração Social e Programa de Assistência aos Servidores Públicos – PIS-PASEP	Junta Militar - Augusto Rademacker, Lyra Tavares e Márcio de Souza e Melo	Formar fundos de participação constituída por recursos transferidos do Governo e das empresas privadas, visando a participação direta dos assalariados e funcionários públicos no faturamento de empresas privadas e receitas das instituições públicas. <i>Poupança conduzida.</i>
1971-1974	Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND	Emílio Garrastazu Médici	Elevar o Brasil à categoria de nação desenvolvida dentro de uma geração. Duplicar a renda <i>per capita</i> brasileira até 1980 em comparação com 1969. Expandir a economia na base do crescimento anua do Produto Interno Bruto entre 8 e 10%, em 1974.

Quadro 8 – Políticas Públicas 1970-1974

Fonte: a partir da pesquisa.

2.8 Políticas Públicas do Período de 1975 a 1985

O *II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975-1979)* aprovado pelo sucessor de Médici, o presidente Ernesto Geisel, deu prosseguimento aos objetivos já propostos no I PND, referentes à manutenção do crescimento acelerado, aumento da oportunidade de emprego,

contenção gradativa da inflação, equilíbrio da balança de pagamentos, melhoria da distribuição de renda, conservação da estabilidade social e política. (BRASIL, 1974).

Furtado, M. B., (1981) ressalta que “embora o *Plano* condicionasse o crescimento econômico acelerado da economia nacional à conjuntura internacional, estabelecia como base “*o Brasil como potência emergente*”, previa um crescimento acelerado (...) e não foi o que aconteceu”. Por causa da *crise do petróleo* o governo durante o *II PND* investiu em programas como o *Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL)* em 1975 e o *Programa Nuclear Brasileiro* previa aquisição de usinas atomoenergéticas proveniente da Alemanha Ocidental. Na tentativa de atenuar as disparidades do desenvolvimento regional formularam os *Programas de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste)*, *Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia)* e *Programa de Desenvolvimento dos Cerrados*.

O *II Plano Nacional de Desenvolvimento*, influenciado pelo *I Plano Nacional de Desenvolvimento*, era acompanhado de um otimismo exagerado no sentido de que o Brasil pudesse superar a crise internacional e aumentar o crescimento interno. No entanto, o *II Plano Nacional de Desenvolvimento* não obteve os resultados esperados.

O *III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND)*, no período de 1980 a 1985, foi desenvolvido durante o governo do presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo tendo como objetivos principais promover o crescimento da renda nacional e do emprego, controlar a dívida externa, combater a inflação, desenvolver novas fontes de energia. (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, [199-?a]).

A época era de muita movimentação contra o regime militar: uniram-se sindicatos de trabalhadores, grupos de empresários, igrejas, associações artísticas e científicas, universidades e a imprensa para reivindicar a abertura política e a volta da democracia no Brasil. Houve greves de trabalhadores que lutaram contra o achatamento dos salários – medida esta para conter a inflação conforme planos políticos. Algumas reivindicações foram conseguidas como a anistia de cidadãos que foram punidos pela ditadura militar, o fim do bipartidarismo político (ARENA e MDB) e a volta das eleições diretas para governador do estado.

Os objetivos do *III PND* não foram alcançados, ao contrário, a inflação atingiu seus maiores índices chegando a 200% ao ano e a dívida externa aumentou. O governo foi obrigado a pedir empréstimos ao FMI (Fundo Monetário Internacional) que exigiu o cumprimento de metas dos bancos internacionais para obter o “ajuste econômico” do país. O desemprego também cresceu e acentuou a falta de investimentos nos setores produtivos (empresas) evidenciando uma enorme crise econômica. A fome, a miséria, o desemprego e as desigualdades sociais trouxeram o descontentamento popular que começou em 1983 a minar o regime militar.

A crise interna do Brasil, motivada principalmente pela inflação (fator endógeno), agravada pela crise do petróleo (fator exógeno), provocou, então, o fim regime militar, no período de 1975 a 1985.

Ressalta-se no período de 1975 a 1985 a continuidade dos planos dos governos militares e a incansável busca dos objetivos de conter a inflação, diminuir o desemprego, elevar o Brasil ao nível de país industrializado. A seguir, o quadro 9 mostra as principais políticas públicas ocorridas no período.

POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1975 A 1985			
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1975-1979	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND	Ernesto Geisel	Manter o crescimento acelerado. Aumentar a oportunidade de emprego. Conter gradativamente a inflação. Equilibrar o balanço de pagamentos. Melhorar a distribuição de renda. Conservar a estabilidade social e política.
1980-1985	Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND	João Baptista de Oliveira Figueiredo	Promover o crescimento da renda nacional e do emprego. Controlar a dívida externa. Combater a inflação. Desenvolver novas fontes de energia.

Quadro 9 – Políticas Públicas 1975-1985

Fonte: a partir da pesquisa.

2.9 Políticas Públicas do Período de 1986 a 1994

Em 1985 o presidente eleito (voto indireto) Tancredo Neves não assumiu e no seu lugar tomou posse José Ribamar Ferreira de Araújo Costa - José Sarney. Em seu mandato os planos de governo se concentram na estabilização da economia, e o período passa a ser conhecido

como “Nova República” frente a novas emendas como a volta das eleições diretas, o direito ao voto para jovens, à promulgação da Constituinte de 1988, o direito a greve como forma de negociação.

Esse período foi caracterizado por diversos planos econômicos: *Plano Cruzado (1986)*, *Plano Cruzado II (1986)*, *Plano de Consistência Macroeconômica (Plano Bresser Pereira) (1987)*, *Política “Feijão com Arroz” (1988)*, *Plano Verão (1989)* (CAMPOS, 1994, p. 630).

Em 1990 assume a Presidência da República pelo voto direto Fernando Afonso Collor de Melo. Os *Planos* do governo Collor – *Plano Collor* e *Plano Collor II* - estavam basicamente voltados para conter a inflação. O primeiro plano em 1990, confiscou provisoriamente cadernetas de poupanças, contas correntes e investimentos até um certo valor, extinguiu cargos públicos causando demissão de funcionários e privatizações de estatais. Como essas medidas não foram suficientes, no ano seguinte foi criado o *Plano Collor II*, que trouxe em seu bojo a abertura para o mercado externo, juros altos e incentivos às importações. Inicia a automação nas indústrias brasileiras e bancos, a mão de obra é descartada e o desemprego aumenta. O Brasil entra no contexto internacional e já assume o caráter de *Estado mínimo*, sendo chamado neoliberal. Em 1992 Fernando Afonso Collor de Melo é afastado da presidência devido às denúncias de corrupção e é aberto o processo de *impeachment*, culminando com a sua renúncia.

Itamar Augusto Cautiero Franco assume a Presidência da República em outubro 1992. Para enfrentar os graves problemas da economia brasileira o presidente contou com o apoio de vários políticos. O Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso propôs a Reforma do Estado com várias medidas para conter a inflação e em 1994, com uma nova moeda nacional, o Real entra em circulação estabilizando a economia. Com o êxito destas medidas, o Plano Real garante ao ministro Fernando Henrique Cardoso a Presidência da República no ano de 1995.

O *Plano de Ação Imediata – PAI (1993)*, *Programa de Estabilização Econômica (1993)* e o *Plano Real (1994)* adotaram medidas que conseguiram conter o processo inflacionário e dar início a estabilização da economia brasileira.

Campos (1994), afirma que os planos econômicos desse período – desde o *Plano Cruzado* até o *Plano de Ação Imediata – PAI*, foram elaborados com objetivo de conter o aumento crescente da inflação e estabilizar a economia, mas que nenhum Plano conseguiu atingir o efeito esperado. A crise econômica do país agravou-se progressivamente, salários foram “congelados”, as mercadorias tiveram seus preços em constante elevação, obras de vulto foram canceladas, o desemprego crescia, a miséria aumentava, o “*gap*” social aumentou significativamente. Novas moedas também foram instituídas no *Plano Cruzado I* foi o Cruzado, no *Plano Verão* o Cruzado Novo, no *Plano Collor* o Cruzeiro e o Cruzeiro Real e no *Plano Real* o Real.

Os planos desenvolvidos no período de 1986-1994 enfocavam exclusivamente medidas antiinflacionárias conforme demonstra o quadro 10.

POLITICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1986 A 1994			
DATA	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVO
1986	Plano Cruzado	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney	Conter a inflação e aumentar o poder aquisitivo da população.
1986	Plano Cruzado II	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney	Conter a inflação
1987	Plano de Consistência Macroeconômica - Plano Bresser Pereira	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney	Promover um choque deflacionário com a suspensão salarial e sustentar taxas de inflação mais baixas.
1988	Plano “Feijão com Arroz”	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney	Conviver com a inflação sem medidas drásticas e controlar a hiperinflação.
1989	Plano Verão	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney	Promover contratação de demanda agregada; desindexar a economia.
1990	Plano Collor	Fernando Afonso Collor de Mello	Conter a inflação.
1991	Plano Collor II	Fernando Afonso Collor de Mello	Conter a inflação; desindexar a economia; abrir a economia interna para o mercado externo.
1993	Plano de Ação Imediata – PAI	Itamar Augusto Cautiero Franco	Conter a inflação.
1993	Programa de Estabilização Econômica	Itamar Augusto Cautiero Franco	Conter a inflação e estabilizar a economia.
1994	Plano Real	Itamar Augusto Cautiero Franco	Conter a inflação; manter um crescimento sustentável; reduzir desequilíbrios sociais.

Quadro 10 – Políticas Públicas 1986-1994

Fonte: a partir da pesquisa.

O decurso empreendido até 1994 ressalta as políticas públicas – sociais e econômicas, introduzidas pelo governo brasileiro bem como os planos internacionais que de uma forma ou de outra, exerceram influência em nível nacional.

Pode-se utilizar como exemplo, aquelas desenvolvidas no governo de Getúlio Dornelles Vargas. Por meio da observação dos quadros 2, 3 e 5 (p. 28, 31 e 35 respectivamente), constata-se a inexistência de políticas específicas voltadas à geração de trabalho e renda. O caráter das políticas do período de 1931 a 1962, era de industrialização do país, que passava do modelo agro-exportador para o modelo de substituição de importação que não remete, necessariamente, à geração de trabalho. Os períodos posteriores, dos governos de Juscelino Kubitschek a Itamar Franco, visavam tão somente, o desenvolvimento acelerado da economia, bem como conter a inflação.

Com a estabilidade da economia brasileira, o Governo de Fernando Henrique Cardoso adquiriu a possibilidade de voltar a planejar. Concentrou esforços na área social, planejando políticas públicas com o intuito de retomar o crescimento econômico, melhorar a distribuição de renda e retomar a questão do trabalho.

2.10 Políticas Públicas de Trabalho e Renda - PPTR

No presente item serão abordadas principalmente as Políticas Públicas de geração de trabalho e renda, classificadas como “ativas”, ou seja, aquelas com potencial de criar condições de trabalho e renda.

A experiência brasileira na construção de Políticas Públicas de Trabalho e Renda - PPTR é recente e a partir de 1994 que começam a ser elaborados os primeiros programas com cunho em trabalho e renda.

Com o delineamento de Políticas Públicas específicas em Trabalho e Renda inicia-se uma nova perspectiva que contempla os problemas latentes no contexto brasileiro, como por exemplo, o declínio e a precarização do emprego formal assalariado, o aumento do emprego

assalariado sem carteira assinada, a expansão do setor informal com novas formas e oportunidades de **trabalho** e o estreitamento das desigualdades sociais.

Assim, as Políticas Públicas de Trabalho e Renda surgem fundamentadas na Constituição Federal de 1988, sendo norteadas pelos princípios de “(...) **democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros** e caracterizam-se pela **integração de atores e instituições**, bem como, a **articulação** de mecanismos e ações de várias esferas e instituições, que são as responsáveis pela implementação e gestão das PPTR” (YANNOULAS, 2000). Destaca-se também, o crescente envolvimento da sociedade civil nas Políticas Públicas de Trabalho e Renda abrindo espaço para o desenvolvimento do Terceiro Setor.

Respaldo na Constituição Federal de 1988 o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT que foi criado pela Lei 7.998/90, tem como finalidade financiar e viabilizar as Políticas Públicas de Trabalho e Renda – PPTR. Esse conjunto de mecanismos de Políticas Públicas de Trabalho e Renda financiados pelo FAT é formado pelo: o crédito popular; o seguro-desemprego; a intermediação de mão de obra; programas de geração de trabalho e renda; informações sobre o mercado de trabalho e qualificação profissional.

No Brasil, as Políticas Públicas de Trabalho e Renda – PPTR são regidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e desdobram-se em políticas ativas e as políticas passivas.

As Políticas Públicas Ativas de Trabalho e Renda são destinadas ao aumento das oportunidades de trabalho e renda para os trabalhadores, garantindo-lhes renda para sua sobrevivência e da sua família, além da melhoria da qualidade de vida (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 1999e).

No âmbito das políticas públicas ativas inserem-se os programas de investimento, como o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER; Programa de Crédito Produtivo Popular; PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e, também, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, que foi extinto em 15 de julho de 2003.

As Políticas Públicas Passivas de Trabalho e Renda atuam no provimento de assistência financeira temporária ao trabalhador, bem como, na tentativa de reduzir o número de pessoas que procuram emprego por meio dos serviços de intermediação de mão de obra. Destacam-se como Políticas Passivas:

- Abono Salarial – é um benefício aos empregados que recebem até dois salários mínimos mensais de empregadores que contribuam para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).
- Seguro-Desemprego – é um benefício integrante da seguridade social e sua finalidade é promover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa.
- Programa de Intermediação de mão-de-obra – promover a inserção ou recolocação do trabalhador desempregado ao mercado de trabalho.

Essas políticas são implementadas em regime de parceria. Conforme as palavras de Mehedff (1999), a parceria entre governo, setor produtivo e a sociedade civil na construção das Políticas Públicas de Trabalho e Renda, torna-se cada vez mais necessária frente às dificuldades oriundas das dimensões continentais do Brasil, da diversidade e da disparidade econômica, social e cultural do país.

A implementação dessas políticas é uma tarefa complexa que exige dos órgãos do governo federal, estadual e municipal respectivamente o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, as Comissões Estaduais de Trabalho – CETs e as Comissões Municipais de Trabalho – CMTs uma integração de todas as ações das PPTR. Estes órgãos são denominados colegiados tripartites e paritários. Tripartite porque se trata de representação plural, formada pelos três segmentos (governo, empresários e trabalhadores) que têm a ver com a formulação e implementação das Políticas Públicas de Trabalho e Renda, e paritário, devido ao mesmo número de representantes e com igual poder decisório.

Esse perfil tripartite e paritário do CODEFAT, CETs e CMTs democratiza a participação na gestão das PPTR, com a presença do setor produtivo – empresários e trabalhadores – e da sociedade civil em parceria com os órgãos do governo (federal, estadual e municipal), caracterizando um novo perfil para as políticas públicas.

A partir de 1995, vários programas de financiamento e geração de trabalho e renda integraram parte do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal.

2.10.1 Políticas Públicas de Trabalho e Renda do período de 1994 a 2002

Os programas selecionados a seguir fazem parte da Política Ativa de Trabalho e Renda do Governo Federal, compreendido nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

a) PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

O *PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda* – criado em 1994 pelo Ministério do Trabalho e Emprego, conta com os recursos financiados pelo FAT e alocados pelo CODEFAT.

Seu objetivo é de promover ações que gerem e mantenham emprego e renda para a população de micro e pequenos empreendedores da área urbana e rural. (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, [1995?j]).

O *PROGER* é um conjunto de *linhas de crédito e financiamento* de pequena escala para quem quer iniciar ou investir no crescimento do seu próprio negócio. Sendo que o financiamento pode ser individual ou coletivo.

As linhas de crédito do Programa de Geração de Emprego e Renda destinam-se aos seguintes setores: pequenas e microempresas que tenham capacidade de crescimento e de aumentar a renda e o número de funcionários; cooperativas e formas associativas de produção e agricultura familiar (*PROGER RURAL* e *PRONAF*) formadas por mini ou pequenos produtores agrícolas de base familiar interessados em conseguir recursos para investimentos ou custeio agrícola e pecuário; e iniciativas de produção própria da economia informal pessoas que estão trabalhando na informalidade em pequenos negócios familiares, mas que têm possibilidade de ingressar no setor formal da economia. (SÃO PAULO. Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo, [199-?]).

Assim, destina-se tanto ao meio rural como urbano desdobrando-se em sub-programas o *PROGER URBANO* e o *PROGER RURAL*.

O PROGER caracteriza-se por sua execução descentralizada, cabendo aos Sistemas Nacionais de Emprego (SINE) estaduais a tarefa de coordenar sua implementação nas unidades federativas. A instância deliberativa são os Conselhos/Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, que estabelecem nas respectivas localidades, os critérios e prioridades para a aplicação dos recursos, além de fiscalizar o Programa em parceria com a sociedade civil organizada. Os agentes financeiros do PROGER são o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste (BNB) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Cabe ressaltar que a concessão do financiamento está vinculada a programas de capacitação técnico-gerencial, qualificação profissional e assistência técnica e gerencial dos empreendimentos beneficiados.

b) *Programa Comunidade Solidária*

Em 1995 foi lançado o *Programa Comunidade Solidária – Combate à fome e à pobreza* - que teve por objetivo mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população. (BRASIL. Presidência da República, 1995n).

Este programa enfoca as **parcerias do governo federal com os governos estaduais e municipais, com a sociedade civil** identificando os problemas locais e implementando projetos nas áreas necessitadas. O Programa Comunidade Solidária conta com um Conselho Consultivo e uma Secretaria Executiva. O Conselho Consultivo compõe-se de 21 membros da sociedade civil, 10 ministros de Estado envolvidos com os programas que integram a Comunidade Solidária e pelo titular da Secretaria Executiva, que está vinculada com a Casa Civil da Presidência da República. A Secretaria funciona, na esfera federal, como um instrumento de orientação das ações do governo, tornando melhor seu desempenho e eficiência.

O Comunidade Solidária representa uma estratégia de execução de políticas públicas:

O Comunidade Solidária — enquanto proposta de parceria entre o Governo e a Sociedade — implica como tarefa do Governo uma estratégia de articulação e coordenação das ações governamentais de combate à fome e à pobreza. Neste programa o Governo Federal busca uma nova forma de gerenciar um elenco de programas prioritários, executados por diversos Ministérios setoriais, buscando evitar a centralização das decisões, a superposição das ações e a pulverização dos recursos. (BRASIL. Presidência da República, 1995n).

c) *Programa Brasil em Ação*

O *Programa Brasil em Ação* previsto também no PPA (Plano Plurianual) 1996-1999 propôs quarenta e dois projetos estratégicos (ou programas) de abrangência nacional para a área de infra-estrutura e para a área social.

Dentre eles, estão relacionados a seguir os programas de cunho social classificados como políticas públicas ativas geradoras de trabalho e renda:

d) *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF*

O *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF* foi criado em 1996 pelo Decreto 1.946 de 28 de junho de 1996. Em 29 de julho de 1999 a Medida Provisória nº 1.911-8, transforma o Programa em PRONAF-Planta Brasil. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, [199-?c]).

Conforme o Artigo 1º do Decreto 1.946 o *PRONAF* tem “(...) a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda”.

Este programa visa apoiar o desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar, que se projeta como um segmento gerador de postos de trabalho e renda, que tem por objetivos: financiar operações de custeio e investimento (o acesso ao crédito faz-se por meio do PROGER), formação e capacitação do agricultor familiar, extrativistas, aquícultores e

pescadores artesanais, bem como, apoiar a infra-estrutura nos municípios que tenham base na agricultura familiar e à assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar.

O público alvo do PRONAF são os pequenos agricultores de economia familiar, proprietários, meeiros, posseiros, parceiros ou arrendatários, morem no imóvel ou em vilas próximas à gleba, usem mão-de-obra eventual e tenham até dois empregados permanentes. Estes agricultores tem que ter pelo menos 80% da renda familiar proveniente de sua atividade desenvolvida na propriedade. Além destes podem ser beneficiários os pescadores artesanais, extrativistas e aqüicultores (criadores de rãs, mexilhões, peixes etc.).

O PRONAF-Planta Brasil foi transferido em 1999 para a esfera de ações do Ministério Extraordinário de Política Fundiária e Agricultura Familiar que o executa de forma descentralizada e conta com as parcerias do Governo federal, estadual e municipal, da iniciativa privada, dos agricultores familiares e suas organizações. As Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho é que farão o acompanhamento da alocação dos recursos e o acompanhamento dos projetos. Os recursos aplicados são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

e) *Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP*

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) parte integrante do sistema tripartite do CODEFAT este órgão possui 40% dos recursos anuais arrecadados para investir em programas. Decorrente de uma proposta elaborada no Programa Comunidade Solidária o BNDES implantou o *Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP*. (BRASIL. Presidência da República, [1997?o]).

Os objetivos do PCPP são viabilizar novos mecanismos de financiamento para geração de ocupação e renda que atendam à população de baixa renda, dando acesso, inclusive, aos trabalhadores do setor informal, seja para o auto-emprego, seja para formação de cooperativas de trabalho, de forma a criar condições de sobrevivência, crescimento e formalização desses negócios; criar alternativas de investimentos para a geração de empregos, notadamente nas microempresas; elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados, por meio do incentivo ao investimento fixo associado à capacitação técnico-gerencial do empreendedor, de forma a minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização da

microempresa. A população a ser beneficiada são pessoas que buscam o auto-emprego, empreendedores do setor informal, e micro produtores formais.

O Programa de Crédito Produtivo Popular subdivide-se em:

- BNDES Solidário que transfere os recursos para fundos geridos por organizações não-governamentais puras ou mistas municipais com dedicação ao crédito produtivo popular. Possibilitando a participação do chamado Terceiro Setor.
- E o BNDES Trabalhador prevê a constituição de um fundo especial de investimento em cada Estado da Federação, sendo gestores a respectiva Secretaria do Trabalho ou sua equivalente, e os municípios participantes os parceiros do BNDES. (BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, [199-?h]).

O quadro 11 apresenta a síntese das Políticas Públicas de Trabalho e Renda com os programas propostos no período de 1994 a 1996.

POLITICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1994 A 1996			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1994 –1999	PROGER Rural e Urbano	Fernando Henrique Cardoso	Promover ações que gerem emprego e renda por meio de concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro: as pequenas e microempresas (rurais e urbanas), cooperativas e formas associativas de produção e trabalhadores autônomos (iniciativas do setor informal).
1995	Comunidade Solidária	Fernando Henrique Cardoso	Mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população.
1996 – 1999	Brasil em Ação	Fernando Henrique Cardoso	Reduzir custos na economia e melhorar a qualidade de vida da população.
1996	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF / Planta Brasil	Fernando Henrique Cardoso	Financiar operações de custeio e investimento. Formar e capacitar o agricultor familiar, extrativistas, aqüiculturas e pescadores artesanais. Apoiar à infra-estrutura nos municípios que tenham base na agricultura familiar e à assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar.
1996	Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP	Fernando Henrique Cardoso	Viabilizar novos mecanismos de financiamento; Criar alternativas de investimentos para a geração de empregos; Elevar a produtividade dos empreendimentos apoiados, associado à capacitação técnico-gerencial e estimular a formalização da microempresa.

Quadro 11 – Políticas Públicas de Trabalho e Renda 1994-1996

Fonte: a partir pesquisa.

f) *Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO.*

Foi instituído pelo CODEFAT em 1996 o *Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO*. O PROEMPREGO visa evitar os pontos de estrangulamento da economia nacional. Sendo responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Os objetivos do PROEMPREGO são criar novos empregos, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de mais baixa renda, e propiciar a diminuição dos custos de produção no contexto internacional, preservando e expandindo as oportunidades de trabalho e assegurando o equilíbrio do meio ambiente. (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 1996i).

Os recursos do Programa provêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador, são geridos pelo BNDES utilizando as linhas de crédito do PROGER. A aplicação dos recursos é distribuída em sub-programas, são eles: transporte coletivo de massa (urbano); saneamento ambiental (investimentos em áreas como abastecimento de água, esgoto, coleta e trabalho do lixo); infraestrutura turística; obras de infra-estrutura voltadas à melhoria da competitividade do país (especial transporte de cargas); revitalização de sub-setores industriais em regiões com problema de desemprego.

g) *Programa Protocolo de Emprego*

Ainda em 1996 foi criado o *Programa Protocolo de Emprego* pelo Ministério do Planejamento e Orçamento conjuntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego. (BRASIL. Presidência da República, [1997?]).

Os objetivos deste Programa são: incentivar as empresas em processo de reestruturação produtiva ou privatização a investir na qualificação e treinamento de trabalhadores que poderão vir a ser dispensados nesse processo; melhorar a qualidade dos empregos, por meio de programas de investimentos na qualificação e treinamento dos trabalhadores, bem como, estimular estratégias empresariais de valorização do trabalho, quando da concessão de financiamentos e aprimorar as relações entre o capital e o trabalho, mediante a intensificação da ação governamental em atividades que promovam a modernização do aparato normativo

que regula estas relações. Os financiamentos são realizados pelo BNDES com juros mais baixos e maior prazo de carência.

h) *PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador*

O *PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador* - elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 1995 e implementado a partir de 1996. (BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego, 1999f). Inicialmente a sigla PLANFOR significava Plano Nacional de Educação Profissional, mas a fim de evitar confusões com outros programas de governo em 1997 passou a ser denominada de *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador*. Este programa foi extinto em julho de 2003.

O objetivo do PLANFOR, integrado a outros mecanismos do FAT, é garantir a oferta de Educação Profissional (EP) permanente (cursos, treinamentos, assessorias, seminários, oficinas, extensão, assistência técnica) que contribua para:

- reduzir o desemprego e o subemprego da População Economicamente Ativa (PEA)
- combater a pobreza e a desigualdade social e
- elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. (BRASIL, 2001d, p. 6). Com isso, sua meta é atingir a médio e longo prazo, oferta de Educação Profissional suficiente para qualificar anualmente aproximadamente 20% da População Economicamente Ativa.

O público a quem se destina este programa de qualificação é:

1. Pessoas desocupadas - desempregadas com seguro desemprego, desempregadas sem seguro desemprego, cadastradas no SINE e Agências de Trabalho de sindicatos e jovens buscando o primeiro trabalho.
2. Pessoas sob risco de desocupação - decorrente do processo de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva.
3. Pequenos e micro produtores – principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros).

4. Pessoas autônomas, associadas, auto geridas e cooperadas e que trabalhem com atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda.

Sendo o PLANFOR um programa descentralizado, para a sua implementação foram criados os seguintes mecanismos: as Parcerias Nacionais e Regionais – PARCs e os Planos Estaduais de Qualificação – PEQs.

As Parcerias Nacionais e Regionais – PARCs são elaboradas, geridas e executadas pelos sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades, outros ministérios e entidades internacionais, e tem um caráter complementar aos Planos Estaduais de Qualificação para projetos e ações inovadoras de Educação Profissional. As PARCs podem ser implementadas em escala nacional ou regional cobrindo mais de uma unidade federativa, mediante convênios ou acordos de cooperação técnica, entre a entidade parceira e o MTE/SPPE/FAT.

Os PEQs elaboram projetos e ações de **educação profissional** para cada estado. São executados sob gestão da Secretaria Estadual de Trabalho (STbs) ou sua equivalente, com homologação obrigatória da Comissão Estadual de Emprego a qual se articula com as Comissões Municipais de Emprego (CMTs) a fim de priorizar as demandas de Educação Profissional definidas pelas Comissões Municipais.

A Educação Profissional no Brasil tornou-se alvo das políticas públicas devido a sua importância no contexto do processo de reestruturação produtiva mundial. Este processo prima por pessoas cada vez mais qualificadas no trabalho.

Os recursos para execução do PLANFOR são provenientes do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT) e é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Isto se deu através das Resoluções do CODEFAT nº 96 e 97 de 18/10/95, nº 126 de 23/10/96, nº 185 de 02/07/98, nº 194 de 23/09/98, nº 196 de 27/10/98, nº 200 de 04/11/98 e sua Retificação, nº 201 de 26/11/98, nº 204 de 11/03/99, nº 205 de 17/03/99 e 216 de 14/09/99. A regulamentação para apresentação dos projetos se dá por meio da Lei nº 8.666 de 21/06/93.

i) *Programa Brasil Empreendedor*

Criado pelo Governo Federal em 1999, o *Programa Brasil Empreendedor* estabeleceu como objetivo fortalecer o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, buscando a inserção dos empreendedores no setor formal da economia, bem como, o surgimento de novos negócios. (BRASIL. Presidência da República, 1999m).

Trata-se de um programa de abrangência nacional que se caracteriza por ser um Plano de Ações Integradas do Governo Federal que tem como eixos a capacitação, o crédito e a assessoria empresarial, atuando em parcerias entre o governo federal, estadual e municipal, com organizações governamentais e outras entidades.

O quadro 12 apresentado a seguir, apresenta as políticas públicas ativas geradoras de trabalho e renda do período. Destacam-se nesse período o planejamento e implementação de programas para a melhoria da qualidade dos empregos, qualificação do trabalhador, valorização do trabalho e novas oportunidades de trabalho.

POLITICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1996 A 2002			
DATA PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
1996	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador PROEMPREGO	Fernando Henrique Cardoso	Criar novos empregos. Incrementar a renda do trabalhador. Proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população; Propiciar a diminuição dos custos de produção no contexto internacional.
1996	Protocolo de Emprego	Fernando Henrique Cardoso	Incentivar as empresas em processo de reestruturação produtiva ou privatização e investir na qualificação; Melhorar a qualidade dos empregos, por meio de programas de qualificação e treinamento; Aprimorar as relações entre o capital e o trabalho.
1996-1999 2002	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR	Fernando Henrique Cardoso	Garantir uma oferta de educação profissional (EP); Reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; Combater a pobreza e a desigualdade social; Elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.
1999 - 2002	Programa Brasil Empreendedor – PBE	Fernando Henrique Cardoso	Fortalecer as micro, pequenas e médias empresas, apoiar empreendedores e novos negócios.

Quadro 12 – Políticas Públicas de Trabalho e Renda 1996-2002

Fonte: a partir da pesquisa.

2.10.2 Políticas Públicas de Trabalho e Renda do período de 2003

a) Programa Fome Zero - Segurança Alimentar

O Governo Luiz Inácio Lula da Silva, inaugura outros programas como *Fome Zero – Segurança Alimentar* instituído em janeiro de 2003 com o objetivo de combater a fome e as causas estruturais que geram a exclusão social. (BRASIL. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, 2003).

“A garantia da segurança alimentar significa garantir as condições para que todas as famílias possam se alimentar dignamente e de forma permanente, com quantidade e qualidade adequadas”. (BRASIL. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, 2003).

Inserido na Política Pública denominada pelo governo como sendo *para a segurança alimentar* para o Brasil, o *Programa Fome Zero* articula três outras políticas:

- *políticas estruturais* voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza;
- *políticas específicas* voltadas para atender diretamente as famílias no que se refere ao acesso ao alimento e as;
- *políticas locais* que podem ser implantadas por prefeituras e pela sociedade.

O quadro 13 apresentará os três níveis de políticas e seus desdobramentos.

Com estas medidas, o Estado volta, *a priori*, a ter um maior nível de intervenção nas Políticas Públicas, porque passa a promover programas assistencialistas. Com o Programa Fome Zero, o governo está promovendo o aumento do repasse da merenda escolar e a distribuição de alimentos possibilitada pelo projeto piloto do Cartão Alimentação.

Esta mudança na condução das políticas é explicada por Guilhon (2002), que salienta a necessidade de se implantar uma política descentralizada com objetivo de desenvolver potencialidades locais, tendo constatado que não adianta aumentar a produção e distribuir renda a fim de reduzir as desigualdades sociais. Assim, a questão do desenvolvimento

perpassa o homem, ator e receptor do mesmo, para que possa ser sustentável e capaz de absorver demandas futuras da sociedade. (GUILHON, 2002).

PROGRAMA FOME ZERO – SEGURANÇA ALIMENTAR		
Políticas Estruturais		Políticas Específicas
Geração de Emprego e Renda		Programa Cartão-Alimentação
Previdência Social e Universal		Doação de Cestas Básicas Emergenciais
Incentivo à Agricultura Familiar		Manutenção de Estoques de Segurança
Intensificação da Reforma Agrária		Educação para o Consumo e Educação Alimentar
Bolsa Escola e Renda Mínima		Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador
Segurança e Qualidade nos Alimentos		Combate a Desnutrição Materno Infantil
		Ampliação da Merenda Escolar
Políticas Locais		
Áreas rurais	Pequenas e Médias Cidades	Metrópoles
Apoio à agricultura familiar	Bancos de alimentos	Restaurantes populares
Apoio à produção para o consumo próprio	Parcerias com varejistas	Bancos de alimentos
	Modernização dos equipamentos de abastecimento	Parcerias com varejistas
	Novo relacionamento com a rede de supermercados	Modernização dos equipamentos de abastecimento
	Agricultura urbana	Novo relacionamento com as redes de supermercados

Quadro 13 – Programa Fome Zero.

Fonte: Programa Fome Zero.

Ressalta-se que algumas propostas estruturais contidas no Programa Fome Zero são voltadas para a geração trabalho e renda. No entanto, com base nos dados disponíveis, o foco do Programa Fome Zero aponta prioritariamente para a alimentação e não para geração de trabalho e renda. A questão que continua se impondo é: como transformar diretriz política de trabalho e renda em ações concomitantes pelos estados e municípios?

b) O Plano Nacional de Qualificação – PNQ

Em julho de 2003 o Ministério de Trabalho e Emprego – MTE extingue o PLANFOR e lança o novo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, para dar uma contribuição ao Sistema

Nacional de Formação Profissional e articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação.

O PNQ, de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, foi criado para:

- articular e promover a integração das ações de qualificação social e profissional do Brasil, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, a renda e a educação, e
- promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação (BRASIL, 2003g).

O PNQ (bem como o antigo PLANFOR) busca a integração das políticas e ações de qualificação social e profissional com a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) além das políticas de elevação da escolaridade. Outra preocupação que permanece é assegurar a qualidade pedagógica das ações de qualificação.

O Plano Nacional de Qualificação será operacionalizado de forma descentralizada, por meio dos estados e municípios. No PLANFOR somente os estados celebravam convênios nesta área, com o PNQ os grandes municípios ou pequenos municípios agrupados em consórcios poderão também receber recursos. Aparentemente, isso pode gerar o problema da dificuldade em transformar diretriz em ações, o que já aconteceu com os estados. É possível indagar que se o estado não deu conta de geração de trabalho e renda porque acreditar que o município estará mais qualificado para essa transformação?

Pelo novo PNQ, segundo a proposta do Ministério de Trabalho e Emprego, as ações de qualificação no Brasil que estavam dispersas em diversas frentes de atuação foram unificadas a outras políticas e ações, e agora estarão vinculadas ao emprego, trabalho, renda e educação, com o objetivo de promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação.

Terão prioridade para ocupar vagas nos cursos de qualificação as pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, particularmente, os trabalhadores com menor renda e baixa escolaridade, e populações mais sujeitas à discriminação social.

Os alvos da prioridade serão os trabalhadores sem ocupação, já inscritos no Sistema SINE, os beneficiários das políticas públicas de emprego, os agricultores familiares, as pessoas que trabalham em condição autônoma, cooperativado, ou de forma associativa ou autogestionada,

trabalhadores domésticos, os libertados do regime de trabalho escravo, familiares de egressos do trabalho infantil, trabalhadores egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio educativas; trabalhadores em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, e privatização, além de setores econômicos beneficiados por investimentos sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego, trabalho e renda (BRASIL, 2003g).

O Ministério de Trabalho e Emprego acatou as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União e introduziu no PNQ: mecanismos permanentes de monitoramento dos contratos, uniformização dos contratos e convênios, disponibilizar informações via Internet, adotar critérios mais rígidos na apresentação e avaliação das prestações de contas enviadas, garantir um sistema de avaliação em tempo real dos investimentos aplicados e exigir o cumprimento de metas.

O PNQ é financiado pelo FAT e outras fontes, conta com contrapartidas em todos os projetos. O Ministério do Trabalho e Emprego receberá projetos de estados e municípios e de entidades nacionais e regionais, sem fins lucrativos. O PNQ prevê dois grupos de planos e projetos para acesso a recursos. Conforme se verifica no quadro 14.

PLANOS E PROJETOS DE QUALIFICAÇÃO – PNQ	
Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs)	Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs)
Gestão compartilhada entre as Comissões, Conselhos Estaduais de Trabalho/Emprego e as Secretarias Estaduais de Trabalho e nos municípios, entre as comissões e os conselhos municipais de Trabalho ou consórcios de municípios. Exigem a constituição das Comissões ou Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego, que são órgãos tripartites, que devem aprovar, acompanhar e avaliar o PlanTeQ.	Realizados por meio de convênios com entidades sem fins lucrativos, como centrais sindicais, Sistema S, Confederações Patronais, e ONGs, por meio de gestão compartilhada.

Quadro 14 – Programa Nacional de Qualificação.
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (2003).

Portanto, o Plano Nacional de Qualificação faz parte de uma *reformatação* da qualificação no âmbito do MTE, sendo implementado, segundo Brasil (2003g), principalmente pelos Conselhos Estaduais e Municipais, que serão encarregados de acompanhar a distribuição dos

recursos, prevendo ações para evitar a superposição de cursos e valorizar a qualificação, com cursos que terão uma média de 200 horas/aula.

As políticas públicas elaboradas para o período 2003 estão sintetizadas no quadro 15 a seguir.

POLÍTICAS PÚBLICAS 2003			
DATA	PLANO	PRESIDENTE	OBJETIVOS
2003	Programa Fome Zero – Segurança Alimentar	Luiz Inácio Lula da Silva	Combater a fome e as causas estruturais que geram a exclusão social. Garantir quantidade, qualidade e regularidade no acesso à alimentação a 9,9 milhões de famílias.
2003	Plano Nacional de Qualificação – PNQ	Luiz Inácio Lula da Silva	Articular e promover a integração das ações de qualificação social e profissional; Promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação.

Quadro 15 – Políticas Públicas 2003.

Fonte: a partir da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar a pesquisa documental em Políticas Públicas Geradoras de Trabalho e Renda, na América Latina com foco no Brasil, foi elaborado um conjunto de etapas para a pesquisa que são expostas da seguinte forma:

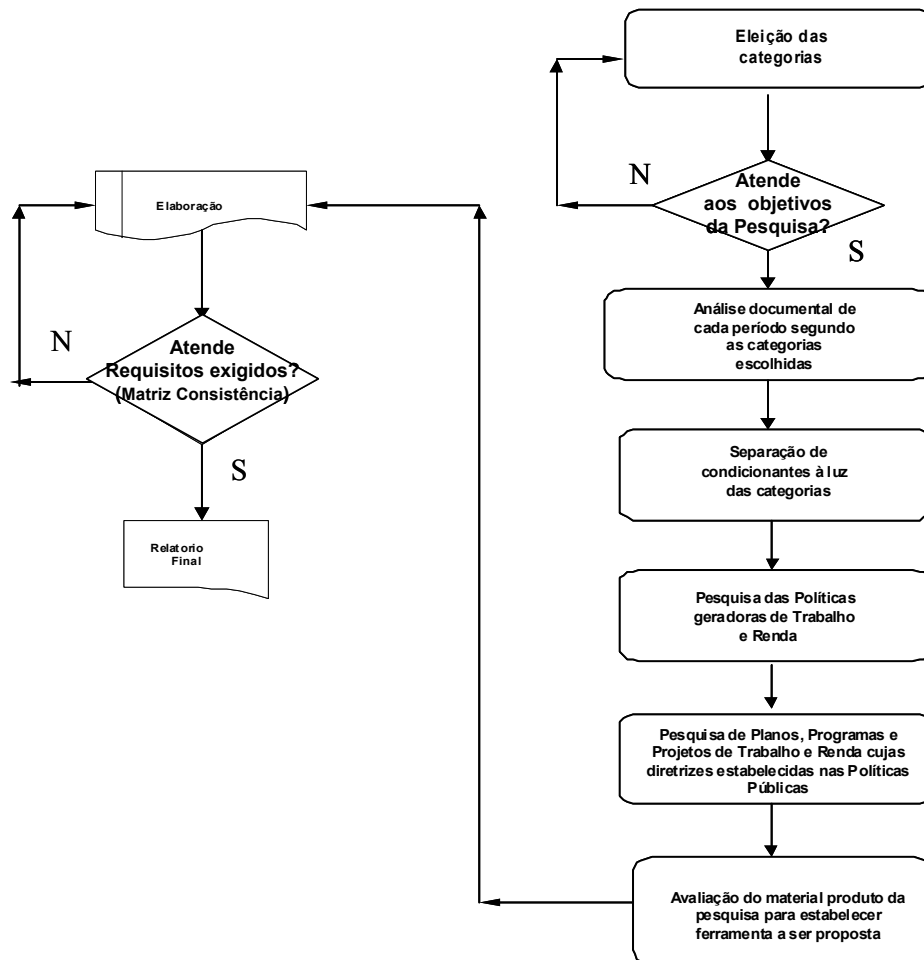


Figura 1 - Etapas da pesquisa.
Fonte: a partir da pesquisa.

Inicialmente, foram identificadas as categorias que possivelmente tenham atuado como condicionantes do processo de formulação e implementação das Políticas Públicas.

A primeira categoria escolhida foi de caráter *exógeno* intrínseco ao processo de formulação e implementação das Políticas Públicas, e as possíveis condicionantes são:

- Caráter geopolítico – intervenções para garantir domínio territorial e político;

- Recursos monetários e;
- Importação de tecnologia apropriada.

A segunda categoria foi de caráter *endógeno* ressaltando as possíveis condicionantes das Políticas Públicas:

- Mudança do Modelo Primário Exportador para o Modelo de Substituição de Importações;
- Combate a inflação;
- Intervenções *Keynesiana* de geração de emprego para combater o desemprego estrutural.

Os passos que correspondem a cada Etapa da Pesquisa desdobram-se assim:

- Eleição das categorias exógenas e endógenas;
- Análise documental de cada período conforme as categorias escolhidas;
- Separação de condicionantes encontradas à luz das categorias estudadas;
- Pesquisa das Políticas geradoras de Trabalho e Renda;
- Pesquisa dos Planos, Programas e Projetos de Trabalho e Renda cujas diretrizes estão estabelecidas nas Políticas Públicas encontradas;
- Avaliação do material produto da pesquisa para estabelecer ferramenta que será proposta, tendo por referência a Matriz de Consistência do Projeto Cinza (BARROS, 2002).

A análise foi realizada tomando por base as Políticas Públicas do período de 1823-2003 culminando com os primeiros documentos de políticas que denotam objetivos de Trabalho e Renda no período de 1994-2002. A partir desse período, o exame documental tomou como ponto de partida o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR – e seus elementos de orientação operacional denominados Guias do PLANFOR. Esses documentos se apresentam como os elementos de Política Pública do Ministério do Trabalho e Emprego. No nível estadual, os documentos base de análise são os Planos Estaduais de Qualificação – PEQs que estão disponíveis no *site* da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, que integrou o processo de avaliação dos PEQs constituindo um Grupo de Avaliação. Os relatórios estão disponibilizados em seu *site* (<http://n96.udesc.br/cd/>), bem como, o PLANFOR está disponibilizado no *site* do Ministério do Trabalho e Emprego (<http://www.mtb.gov.br>).

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Para atender aos objetivos da dissertação, alguns objetivos específicos já foram concluídos e apresentados anteriormente:

- o objetivo específico intitulado “levantar as políticas elaboradas para a América Latina em especial para o Brasil nos períodos de 1823 a 2003” foi apresentado ao longo do capítulo 2 – Fundamentação Teórica.
- O objetivo específico que se refere a “identificar os objetivos das Políticas Públicas de Governo”, foi apresentado respectivamente no decorrer do capítulo 2.
- Bem como, o objetivo específico “identificar as Políticas Públicas que enfocam geração de Trabalho e Renda”, foi apresentado no item 2.10 – Políticas Públicas de Trabalho e Renda – PPTR.
- O último objetivo específico “examinar as ações dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQ no Estado de Santa Catarina em relação a capacidade do estado em transformar as diretrizes de Políticas Públicas em ações”, será apresentado a seguir.

O primeiro foco da pesquisa documental teve como objeto o Programa de Políticas Públicas do Governo Federal, escolhendo a realização dos procedimentos estabelecidos para a implantação de Políticas Públicas de Trabalho e Renda. Nesse caso, o governo federal apresentou no período de 1995 a 2002 o Plano Nacional de Qualificação Trabalhador – PLANFOR.

A pesquisa incluiu o levantamento dos *gaps* entre planejado no estrato federal de concepção de política pública e a transformação no estrato estadual em ações a serem executadas. Em um segundo momento, a pesquisa verificou a transformação ou não das diretrizes propostas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR em ações executadas pelo Plano Estadual de Qualificação – PEQ do Estado de Santa Catarina nos respectivos anos de 1999, 2000 e 2001. Enfatiza-se que o PLANFOR existe desde 1995, porém no Estado de Santa Catarina foi implementado a partir de 1999.

4.1 Resultados da análise documental

4.1.1 Objetivos e Diretrizes do PLANFOR

Inicialmente buscou-se conhecer os objetivos e as respectivas diretrizes do PLANFOR. Os objetivos são:

- desenvolver ações de **Educação Profissional (EP)** permanente – incluindo cursos, treinamentos, assessorias, seminários, oficinas, extensão, assistência técnica - que contribuam para reduzir o desemprego e o subemprego da População Economicamente Ativa – PEA;
- combater a pobreza e a desigualdade social; e
- elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

As diretrizes do PLANFOR, conforme BRASIL, (2001d, p.23), desdobram-se em:

a) Partir do nível estratégico, focalizando a demanda. Começar o planejamento pela identificação, localização e estimativa de demandas atuais e previsíveis do mercado de trabalho, bem como necessidades de qualificação da população a ser atendida e possíveis estratégias globais de atendimento (BRASIL, 2001d, p.22). Depois desse nível estratégico é que se chega ao operacional, ou seja, identificação de cursos e programas e seus possíveis executores.

b) Fugir de listas e catálogos de cursos. Iniciar o planejamento pela lista ou catálogo de cursos disponíveis na Rede de Educação Profissional – REP é um dos procedimentos empregados. No entanto, os cursos que partem apenas da oferta podem não ter aplicação no mercado de trabalho, gerando frustração para os treinandos e desperdício de recursos (BRASIL, 2001d, p.22).

c) Promover fóruns locais e regionais de políticas públicas.

Integrar o planejamento da qualificação profissional e demais mecanismos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – especialmente intermediação e crédito popular – entre si e

com outras políticas públicas, de saúde, educação, assistência social, meio ambiente, direitos humanos. (BRASIL, 2001d, p.22).

- Os fóruns devem ser pensados como espaços ou instâncias de planejamento, negociação, acompanhamento e revisão dos programas, viabilizando também a construção de parcerias e mobilização de recursos adicionais para a qualificação profissional.

d) Construir e consolidar parcerias. Estabelecer acordos e mecanismos que possam carrear recursos – humanos, físicos, financeiros, de tecnologia e conhecimentos – à realização dos programas e projetos.

- Parceria é fundamental para atingir os objetivos do PLANFOR, de qualificar anualmente 20% da PEA, buscando fontes adicionais de recursos, além do FAT. Por isso, parcerias devem ser construídas desde a fase de concepção dos planos e projetos.
- Todos os executores devem ser vistos como parceiros, embora nem todos os parceiros sejam necessariamente executores de programas. (BRASIL, 2001d, p.23).

e) Prever encaminhamento de treinandos desocupados no mercado de trabalho. O PLANFOR espera atingir pelo menos 80% de encaminhamento e colocação de treinandos desocupados, para os quais essa intermediação deve ser vista como etapa final e necessária à qualificação profissional.

- Encaminhamento ao mercado de trabalho é entendido como inserção produtiva, explorando todas as possibilidades de trabalho digno e geração de renda existentes na comunidade: estágios, associações, cooperativas, formação de micro empreendimentos, empregos assalariados.
- Orientação e informação sobre o mercado. Atividades para como proceder em entrevistas, elaboração de currículo, organização de cooperativas e similares podem e devem ser ministrados a todos os treinandos (inclusive empregados, em algumas situações) como habilidades básicas ou gerenciais, mas não devem ser computados como encaminhamento ao mercado de trabalho. (BRASIL, 2001d, p.23)

f) Utilizar o Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego (SIGAE).

Empregar como ferramenta de planejamento, em especial para identificar demanda e perfil de qualificação das pessoas desocupadas, a partir do banco de dados da intermediação do SIGAE. (BRASIL, 2001d, p.23).

g) Integrar qualificação e elevação de escolaridade dos treinandos.

Promover parcerias para cursos de alfabetização e supletivos de ensino fundamental e médio. Pessoas de baixa escolaridade, que não tenham requisitos para os programas de qualificação, não devem ser excluídas do PLANFOR, mas devem ser encaminhadas e apoiadas para a realização de cursos supletivos e reforço de habilidades básicas, integradas a ações de qualificação, utilizando metodologias flexíveis, ágeis e motivadoras. (BRASIL, 2001d, p.23).

- Além de aproveitar programas existentes no âmbito do PLANFOR – como Telecurso 2000, Alfabetização Solidária, Alfabetização Rural – SENAR – devem ser buscadas parcerias com a rede de ensino público estadual e municipal e com entidades do setor empresarial como o SESI e SESC que oferecem alfabetização e ensino supletivo.

É fundamental garantir oferta de qualificação profissional a todos os egressos do Programa Alfabetização Solidária, que estarão fazendo o supletivo com recursos do MEC ou de outros parceiros desse Programa.

h) Garantir prioridade de acesso a grupos vulneráveis.

Trata-se de grupos sujeitos à discriminação e exclusão. Embora a prioridade de acesso se coloque de forma mais clara no momento da execução dos programas, é preciso, na fase de planejamento, prever condições para sua realização.

- O parâmetro geral é garantir, aos diferentes segmentos, participação nos programas de qualificação no mínimo equivalente à sua participação na PEA local.
- Para fazer o PLANFOR chegar a esses grupos, é fundamental, além da divulgação ampla, uma atividade focalizada das ações nessa clientela. (BRASIL, 2001d, p.24).

i) Considerar compromissos estratégicos do PLANFOR.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador é um dos eixos fundamentais de políticas públicas, especialmente da área social. Isso implica, para os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e para as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs), compromissos permanentes de atuação em determinadas áreas e setores ou junto a segmentos definidos.

- A maior parte desses compromissos está formalizada em protocolos de intenção e acordos de cooperação técnica firmados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com a Presidência da República e outros Ministérios, amplamente divulgados junto aos Estados, DF e Parceiros do PLANFOR.
- O atendimento a protocolos e compromissos pode estar incluído em demandas já levantadas pelo Estado no momento do planejamento, bastando para tanto identificar os mesmos na planilha do planejamento do PEQ, sem incorrer em duplicidade do número de treinandos previstos para o período. (BRASIL, 2001d, p.24).

A partir dos objetivos e das diretrizes do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, foi verificado por meio dos Relatórios de Avaliação do Plano Estadual de Qualificação – PEQ/SC, realizado pela Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, as ações realizadas pelo estado decorrente da transformação das diretrizes do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR.

Para instrumentalizar a análise proposta foram utilizados os itens de uma matriz de consistência para análise dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs). Os itens da matriz de consistência a seguir descortinam a situação da elaboração e implementação das diretrizes dos planos (federal), programas (estadual) e projetos (municipais) em ações de geração de Trabalho e Renda.

Corroborando a afirmação acima, foi verificada a passagem do **PLANFOR** (instrumento de **política pública**) para o **PEQ/PARC** (instrumentos de **ação** para internalizar as diretrizes do PLANFOR) e, posteriormente, o processo de **execução** (**ações** de ordem **prática** para internalizar e aplicar o PEQ) culminando ou não segundo a avaliadora na geração de trabalho e renda.

4.1.2 Análise da fase de elaboração do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SC)

Conforme os itens a seguir pode-se avaliar a transformação das diretrizes do PLANFOR (federal) para as ações no processo de elaboração do PEQ/SC dos anos de 1999, 2000 e 2001.

a) identificar as tendências e potencialidades do mercado de trabalho local.

Avaliação: No processo de elaboração do PEQ/SC dos respectivos anos avaliados identificou-se primeiramente que não foi realizada a pesquisa de demanda. A **Pesquisa de Demanda** é

uma das diretrizes do PLANFOR sem a qual todo planejamento e execução do plano fica comprometido, sendo necessário, como veremos mais a diante, a criação de outros subsídios para dar respaldo e continuidade aos cursos de qualificação promovidos pelo PEQ/SC.

No ano de 1999 consta que a base de dados não era suficiente para a resposta desse item. Em 2000 no lugar da pesquisa de demanda foi apresentada pela Entidade Avaliadora uma outra denominada de Pesquisa de Egressos do Curso, nesta pesquisa consideraram-se respostas carregadas de juízo de valor. Consta no Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/2000 a seguinte afirmação,

Em que pese não ter havido detalhada pesquisa de demanda e de mercado, a maioria significativa dos atores pesquisados afirmou que as ações de qualificação levadas a efeito pelas executoras, além de atuar com profissionalismo, levou em consideração as tendências e potencialidades do mercado, possibilitando novas oportunidades de emprego. (UDESC, 2000. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2000).

E no ano de 2001 verificou-se que a Pesquisa de Demanda foi substituída pelos dados que constavam nas Atas dos Fóruns Municipais.

O PLANFOR tem como diretriz a pesquisa de demanda. Há evidências de que a pesquisa de demanda foi substituída pelos Fóruns Municipais de Trabalho e Renda. A questão da pesquisa de demanda foi investigada por meio de análise documental, e de entrevista com Empresários e segmento "Outros Atores".(UDESC, 2001. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2001).

b) identificar o perfil, as necessidades e as aspirações da População Economicamente Ativa – PEA do local.

Avaliação: A priori sabe-se que este item está prejudicado, porque é pela Pesquisa de Demanda que há a identificação e não houve a referida pesquisa.

Corroborando, verificou-se que no ano de 1999, 2000 e 2001 os dados utilizados para esta análise são oriundos dos Fóruns Municipais e também da Pesquisa com Egressos dos referidos anos. No que tange à questão do perfil da PEA, cabe ressaltar que, parcialmente são levantados os dados na pesquisa com os Egressos dos cursos devido à classificação feita. Quanto às necessidades e aspirações da PEA os dados apurados foram a partir das Atas dos Fóruns Municipais, assim sendo, existe uma distorção entre o que são as necessidades reais e o que são aspirações da População Economicamente Ativa.

No Relatório de Avaliação do PEQ/1999 analisou-se que o índice de inserção total do presente ano foi de (29,70%), logo se pode concluir que

(...) o mercado de trabalho não está oportunizando novos ingressos em quantidade compatível com o número de pessoas que procuram a sua primeira chance de trabalhar. Em outras palavras, 70,30% dos egressos que não tinham trabalhado ainda, não conseguiram ingressar no mercado de trabalho. (UDESC, 1999. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-1999).

No ano de 2000 a inexistência da pesquisa de demanda, o que impossibilita a identificação do perfil, necessidades e aspirações da PEA, tem-se a referida conclusão de que “(...) em resumo 928 (41,36%) egressos não estavam trabalhando de forma remunerada no momento da entrevista” (UDESC, 2000).

No ano de 2001 na Avaliação do PEQ verifica-se a perpetuação da falta da pesquisa de demanda que interfere diretamente na identificação supracitada.

Em decorrência da pesquisa de demanda ter sido substituída pelas indicações propostas pelos Fóruns Municipais, predominantemente centradas em cursos, fica prejudicada a aferição de consistência entre: demanda identificada; perfil da população atendida; tendências do mercado de trabalho local (UDESC, 2001. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2001).

Posto isso, se detecta um erro na proposta conceitual que inverte as posições, pois não é o mercado que deve ofertar oportunidades de emprego e sim a política pública que necessita gerar trabalho e renda. Vide PROGER, PRONAF e outros.

Os números revelam a necessidade de que as ações de qualificação sejam efetivamente baseadas em demanda do mercado de trabalho, e que sejam estabelecidos programas específicos para geração de trabalho e renda, incluindo a oportunidade de aproveitamento da mão-de-obra de localidades com saturação de mercado para suprir a demanda de outras localidades com carência de pessoal habilitado. (UDESC, 1999. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-1999).

Sem a requerida pesquisa de demanda, não se identifica o perfil, a necessidade e as aspirações da População Economicamente Ativa, e distancia-se de mais uma diretriz do PLANFOR. Esta diretriz é destacada por **garantir prioridade de acesso a grupos vulneráveis**.

c) as prioridades de desenvolvimento locais ou regionais.

Avaliação: foram utilizadas apenas as informações contidas nas Atas dos Fóruns Municipais. Frente a isto, pode-se inferir que as prioridades atendidas tiveram um aspecto só, pois as ações

propostas nos Fóruns ofereceram uma aproximação com a realidade. Outra diretriz proposta no PLANFOR foi à **promoção de fóruns locais e regionais de políticas públicas** como instâncias de planejamento, negociação e revisão dos programas. Viabilizando a construção de parcerias e a mobilização de recursos adicionais para a qualificação profissional. Esta não foi observada pelo PEQ/SC.

Acreditando-se que a melhoria dos resultados estaduais decorre da elaboração de um plano estadual que seja fundamentado nas peculiaridades regionais, os resultados aqui apresentados podem servir de sustentação para os próximos planos e para definição de novas políticas de trabalho e renda. (UDESC, 1999. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-1999).

Nos respectivos Relatórios de Avaliação do PEQ de 1999 e 2000 encontra-se a mesma observação sobre as peculiaridades locais e regionais. E para finalizar este item, no ano seguinte da Avaliação do PEQ a conclusão é de que “(...) estão prejudicados em função de inexistência de documentos disponíveis para estudos” (UDESC, 2001. Relatório Final de Avaliação do PEQ/2001).

d) formação ou consolidação de parcerias.

Avaliação: não foi encontrado nenhum registro que evidenciasse parcerias durante a análise. O Plano Estadual de Qualificação mais uma vez afasta-se das premissas do PLANFOR. Torna-se evidente a necessidade de “(...) estabelecer parcerias com organizações da comunidade e com as entidades executoras para garantir encaminhamento dos egressos a empregabilidade e ao mercado de trabalho”. (UDESC, 2000. Relatório Final de Avaliação do PEQ/2000).

No Relatório de Avaliação do PEQ/2001 que enfoca os impactos do PEQ/PARC como política pública verifica-se que o

(...) processo de elaboração do PEQ seja desenvolvido em parceria com a Entidade Avaliadora (ex ante), em conjunto com os gestores de políticas públicas no âmbito do Estado, de modo a assegurar as diretrizes do PLANFOR antes da implementação do PEQ. (...) PEQ contratou programas de qualificação e não estabeleceu articulação ou parceria com os programas listados (UDESC, 2001. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2001).

e) as perspectivas de continuidade de médio e longo prazo das ações

Avaliação: Averiguou-se que as **ações realizadas (oferta de cursos)** nos Planos Estaduais de Qualificação e Requalificação Profissional – PEQ/SC por não atenderem à aplicação das diretrizes do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, as perspectivas de

continuidade ficaram prejudicadas. Com a falta de pesquisa de demanda as **ações** de qualificação do PEQ **não** estavam **vinculadas à** realidade da **proposta** de política pública do PLANFOR **de gerar trabalho e renda** e encaminhamento para o setor produtivo.

f) as demandas do Conselho Estadual de Trabalho ou Emprego – CET e as demandas do Conselho Municipal de Trabalho e Emprego – CMTE

Avaliação: Na elaboração dos cursos de qualificação propostos pelo PEQ observa-se que os mesmos foram programados sem a pesquisa de demanda, logo este item não foi atendido.

No ano de 1999 a situação sobre a elaboração dos cursos de qualificação é que:

(...) segundo as informações preliminares da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família – SDF, foram programados cerca de 7000 cursos no Plano Estadual de Qualificação e Requalificação Profissional – PEQ/99, distribuídos na maioria dos municípios do Estado. (UDESC, 1999. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-1999).

Conforme indicado nos Relatórios de Avaliação de 2000 e 2001 continua a perpetuar-se a mesma situação, pois ressalta-se a necessidade de

Implementar ações de articulação e fortalecimento dos Fóruns, integrando os Conselhos e Comissões Municipais existentes (Mulher, Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Merenda, Emprego, etc.) de modo a se reunirem no mesmo Fórum. (UDESC, 2000. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2000).

Nas recomendações da Avaliação do PEQ de 2001 infere-se sobre a urgência da realização da Pesquisa de Demanda:

(...) Realização de Pesquisa de Demanda como condição e regência para a elaboração do PEQ;
Face às dificuldades e problemas relacionados ao foco na demanda, propõe-se que a Pesquisa de Demanda seja levada a efeito pelas Entidades Executoras com utilização de suporte metodológico de instituições com tradição em pesquisa social como o IBGE ou outros. (UDESC, 2001. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2001).

4.1.3 Análise quanto aos Programas de Educação Profissional

Passando da análise dos itens da fase de elaboração do Plano Estadual de Qualificação – PEQ/SC, para a análise dos itens dos programas de Educação Profissional previstos no PEQ, utilizando como base os Relatórios de Avaliação dos Planos Estaduais de Qualificação dos

anos de 1999, 2000 e 2001, verifica-se se há ou não ações que gerem trabalho e renda para o público alvo.

Conforme mencionado no Guia do PLANFOR 2001, o foco geral é a População Economicamente Ativa – PEA; entretanto, para fins de aplicação dos recursos do FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador, desdobram-se dois grupos prioritários que são os:

- 1) grupos vulneráveis – pessoas desocupadas (pessoas desempregadas com seguro desemprego); pessoas ocupadas com risco de desocupação permanente ou conjuntural (empregados de setores que passam por reestruturação); empreendedores que têm ou querem iniciar micro e pequenos negócios (beneficiários do crédito popular – PROGER, PRONAF); pessoas autônomas associadas cooperadas auto-geridas (trabalhando por conta própria) e;
- 2) outros públicos que sejam vitais para o desenvolvimento sustentado, que deverão ser definidos pela prioridade local/regional estabelecidos pela CET e CMT.

A análise quanto aos Programas de Educação Profissional são apresentadas a seguir:

a) focalizar os grupos prioritários da população alvo do PLANFOR nos programas de educação profissional do PEQ/SC.

Avaliação: foi parcialmente atingido, pois não teve continuidade na geração de trabalho e renda. Isso devido a falta de pesquisa de demanda que norteia o processo de elaboração e operacionalização dos programas, esta lacuna existente distorce o objetivo maior do PLANFOR em transformar as ações do PEQ em ações que possibilitem o indivíduo a obter trabalho e renda. E também pela inexistência da pesquisa, não foi possível identificar as prioridades locais e regionais que convergiriam para o desenvolvimento auto-sustentado do indivíduo, bem como, houve a falta de articulação entre as entidades que deveriam realizar o encaminhamento da população alvo para o mercado de trabalho.

b) protocolos e acordos estabelecidos.

Avaliação: Verificando os Relatórios de Avaliação do PEQ, no que corresponde aos programas de qualificação profissional não foi encontrado vínculo e nem registro com o item de protocolos e acordos estabelecidos. Os protocolos e os acordos estão previstos no PLANFOR a fim de auxiliar no compromisso permanente de desenvolvimento de programas

de qualificação profissional para os grupos indicados e cabe ressaltar que não está envolvido o repasse direto de recursos e sim a sinalização de prioridades de atendimento nos programas de qualificação.

c) contemplar a diversidade da População Economicamente Ativa local.

Avaliação: Verifica-se que foram realizadas pesquisas com egressos dos cursos de qualificação profissional nos anos de 1999, 2000 e 2001 e por meio destas houve a tentativa de contemplar a diversidade da PEA. Decorrente das análises feitas até aqui se evidencia que este item fica prejudicado devido à falta da pesquisa de demanda que corresponde a identificação da diversidade social, econômica e regional da PEA. Essa pesquisa precisa ser realizada *a priori* da formulação dos cursos de qualificação profissional porque ela fornece os dados necessários para subsidiá-los, os vincula com a realidade e atendem as propostas de políticas públicas para gerar trabalho e renda. Não será com a pesquisa de egressos que este item será alcançado.

d) vínculo com as oportunidades locais de trabalho e renda, que são levantadas por meio da pesquisa de demanda.

Avaliação: Como inexistente a pesquisa, cabe a entidades como o Sistema de Integração Nacional de Emprego (SINE) que possui alguns dados sobre as oportunidades locais, mas que não promove ações dirigidas à geração de trabalho e renda e sim com emprego e renda. Há a necessidade de articulação entre órgãos como o SINE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e outros para que possa haver elementos concretos para fomentar tais ações incluindo o encaminhamento para o mercado de trabalho.

A referência da falta de articulação e vínculo com as oportunidades locais de trabalho e renda é mostrado no Relatório de Avaliação do PEQ/99:

Os números revelam a necessidade de que as ações de qualificação sejam efetivamente baseadas em demanda do mercado de trabalho, e que sejam estabelecidos *programas específicos para geração de trabalho e renda, incluindo a oportunidade de aproveitamento da mão-de-obra de localidades com saturação de mercado para suprir a demanda de outras localidades com carência de pessoal habilitado* (UDESC, 1999. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-1999).

Outras indicações da necessidade de realizar a pesquisa de demanda que abrange também o vínculo das oportunidades locais de trabalho e renda estão contidos na análise feita na Avaliação do PEQ do ano de 2000 e 2001.

Foi destacada pela maioria dos atores pesquisados a necessidade de conhecimento **do perfil da demanda, por meio de pesquisa, segundo cada região**, de qualificação/requalificação voltadas à população-alvo e de prever mecanismos de encaminhamento dos treinandos. (UDESC, 2000. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2000).

As oportunidades precisam ser entendidas em função da demanda de mercado de trabalho cujo atendimento caracteriza a elaboração do conteúdo programático dos cursos, logo, a necessidade de realizar a pesquisa de demanda.

Analisando-se o índice de inserção total de 2000 (25,42%), conclui-se que o mercado de trabalho não está oportunizando novos ingressos em quantidade compatível com o número de pessoas que procuram a sua primeira oportunidade de trabalho. Em outras palavras, pode-se inferir que 74,58 % dos egressos que pretendiam trabalhar pela primeira vez de forma remunerada, não conseguiram ingressar no mercado de trabalho. (UDESC, 2001. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2001).

Constata-se novamente uma inversão no cerne da proposta desta política pública, as ações priorizam **geração de trabalho e renda** e não necessariamente emprego, ou seja, geração de novas oportunidades de trabalho.

e) viabilidade de execução dos programas de educação profissional pelos executores locais (universidades) ou a indicação, se necessário, de outras alternativas de executoras.

Avaliação: observa-se que não há indícios de viabilidade de execução pelos possíveis executores locais e também não há indicação de outras alternativas de entidades executoras. Cabe às Secretarias de Estado firmar convênios com empresas e associações locais para que os programas sejam realizados de forma que contemple todo o processo, assim sendo, que haja acompanhamento depois do curso e o **encaminhamento** dos indivíduos para o mercado de trabalho.

Nas conclusões finais do PEQ/99 há a definição feita sobre o **encaminhamento**.

Encaminhamento – a forma ideal de encaminhamento para o mercado de trabalho é a partir do que foi detectado por meio de pesquisa. As manifestações colhidas nos Fóruns são muito importantes para complementar o resultado das pesquisas de mercado de trabalho. A realização apenas do curso não garante a inserção no mercado. As ações de orientação e informação sobre o mercado, técnicas de entrevistas a empregos não constituem encaminhamento, são ações de formação. (UDESC, 1999. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-1999).

f) integrar a qualificação e a elevação da escolaridade.

Avaliação: Para que se consiga atingir o objetivo do PLANFOR de qualificar anualmente 20% da PEA é necessário que, todas as pessoas tenham acesso aos programas de qualificação; assim, as pessoas com baixo nível de escolaridade que não conseguirem atender os requisitos dos cursos devem ser encaminhadas a programas de cursos supletivos e reforço de habilidades básicas, integrados com ações de qualificação.

Nos documentos analisados do PEQ de 1999, 2000 e 2001 verifica-se que estes projetos ficaram prejudicados devido à falta da pesquisa de demanda que iria identificar *a priori* e não *a posteriori* o perfil desse grupo alvo e a sua necessidade.

Nas Recomendações feitas no Relatório do PEQ/99 é salientada a importância de “*prever ações de focalização estruturando atividades complementares de apoio para estimular e propiciar o atendimento de grupos vulneráveis*”. Já no Relatório de 2000 os instrutores dos cursos de qualificação apontaram a “*baixa escolaridade e falta de hábito de leitura dos treinandos como dificuldades no desenvolvimento dos cursos*” (UDESC, 2000. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2000). A partir desta observação tem-se a elucidação objetiva do por quê realizar a pesquisa de demanda (*a priori*) para então, **depois** elaborar os cursos de qualificação profissional.

Nos documentos do Relatório de Avaliação do PEQ/2001 é constatado que o mercado está oportunizando o ingresso para pessoas que tenham um elevado grau de escolaridade e quanto ao grau de escolaridade encontrado nos treinandos dos cursos de qualificação este índice fica entre o 2º grau incompleto e o 2º grau completo. Conforme os índices de escolaridade apresentados em 2001, *os egressos com nível superior incompleto apresentam o maior índice de inserção total (43,75%) e os egressos com nível superior completo apresentaram o maior índice de reinserção total (70%)*.

E para corroborar essa situação, nos dados da pesquisa de egressos é caracterizado o perfil dos egressos quanto à escolaridade da seguinte forma, há concentração maior no 2º grau completo (554 - 24,69%) e no 2º grau incompleto (416 - 18,54%).

g) as alternativas de encaminhamento dos desocupados ao mercado de trabalho.

Avaliação: Constatou-se também durante a pesquisa nos Relatórios do PEQ/SC a inexistência de ações de encaminhamento para o mercado de trabalho. No Guia do PLANFOR 2001, por **encaminhamento ao mercado de trabalho** entende-se a inserção produtiva, explorando todas as possibilidades de trabalho digno e geração de renda existentes na comunidade: estágios, associações, cooperativas, formação de micro empreendimentos, empregos assalariados.

Lembrando que, uma das diretrizes do PLANFOR é **prever o encaminhamento de treinandos desocupados ao mercado de trabalho**, logo o Plano Estadual de Qualificação – PEQ, não atendeu à proposta do PLANFOR.

Essa situação é encontrada nos dados de 1999, 2000 e 2001 extraídos da Avaliação do PEQ/2000, na qual os instrutores e coordenadores regionais das Entidades Executoras afirmaram que

(...) não há institucionalização do processo de acompanhamento e encaminhamento dos egressos. Ficou evidente que é necessário estabelecer parcerias com organizações da comunidade e com as entidades executoras para garantir encaminhamento dos egressos a empregabilidade e ao mercado de trabalho. (UDESC, 2000. Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2000).

Ressalta-se que o PEQ criou outros indicadores para avaliar este item do PLANFOR, em razão da inexistência da pesquisa de demanda que impossibilitaria a análise dos resultados das ações do Plano, que se desdobram nos seguintes indicadores:

1. Inserção – caracterizada pela entrada do egresso, pela primeira vez, no mercado de trabalho, após a conclusão do curso.
2. Reinserção – entendida como o retorno a uma nova ocupação, em decorrência do processo de qualificação ocorrido por meio do curso.

Esses conceitos acabaram por dificultar a análise realizada e conduziram a uma falácia, pois está induzindo à idéia de que houve o encaminhamento. Assim, o processo formal de encaminhamento, previsto na diretriz do PLANFOR, não foi avaliado pela sua inexistência e/ou porque os indicadores criados (Inserção e Reinserção) pretenderam substituir o indicador **encaminhamento**.

4.2 Análise e Interpretação dos Resultados

No presente item apresenta-se uma análise e interpretação dos resultados da pesquisa, com relação às Políticas Públicas elaboradas no período compreendido de 1823 a 2003 constatando a existência ou não da geração de emprego e/ou trabalho e renda.

As políticas elaboradas para a América Latina em especial para o Brasil nos períodos de 1823 a 1929 não registram como finalidade geração de emprego e muito menos de trabalho e renda binômio ainda não utilizado no período. A elaboração dos quadros para facilitar a leitura leva em conta no item resultados que o leitor poderá verificar as categorias de ordem exógena e endógena, sempre colocada no respectivo item: “RESULTADOS”. O quadro mostra os principais resultados auferidos pelas políticas daquela época.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1823 A 1929				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1823	<i>Doutrina Monroe</i>	<i>James Monroe</i>	(x) Não () Sim () Em parte	Atender interesses expansionistas norte-americanos.
1904	<i>Corolário Roosevelt “Big stick”</i>	<i>Theodore Roosevelt</i>		
1929	<i>New Deal</i>	<i>Franklin Delano Roosevelt</i>		

Quadro 16 – Análise das Políticas Públicas: 1823-1929

Fonte: a partir da pesquisa.

A síntese do período revela interesses expansionistas norte-americano que se traduzem em ações intervencionistas na América Latina sem compromisso com a questão foco da pesquisa, ou seja, geração de emprego ou criação de trabalho e renda.

Vale uma reflexão para os que não acompanham as políticas intervencionistas dos Estados Unidos. Ao longo desse trabalho, figuram Políticas de Intervenção muitas vezes travestidas de Política de Cooperação Internacional. Hoje, o documento do presidente George W. Bush *Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos* espelha os preceitos do Corolário Roosevelt com a diferença de que o “*big stick*” de hoje é nuclear, é devastador.

Por outro lado, se *Theodore Roosevelt*, não tinha preocupação em consultar os *daggos* - como denominava os latino-americanos, para decidir-se a fazer ou não uma intervenção armada, por que se supor que o texano *George W. Bush* (protegido pela tragédia de 11 de setembro), e armado com o poder de vida e de morte sobre o universo inteiro, teria que levar em consideração, a opinião de franceses, de alemães, de russos ou de chineses? Não estaria o presidente atual revivendo o *big stick*?

No quadro a seguir que se refere aos períodos de 1931 a 1943, as políticas desenvolvidas não contemplam a geração de emprego e sim propunham a industrialização do Brasil. Inicia-se a época que se tornou conhecida como “substituição das importações”.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1931 A 1943				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1931	Plano de Sustentação do Café	Getúlio Dornelles Vargas	(<input checked="" type="checkbox"/>) Não (<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Em parte	Industrialização, infraestrutura e defesa nacional.
1939-1943	Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional	Getúlio Dornelles Vargas		
1943	Missão <i>Cooke</i>	Getúlio Dornelles Vargas; <i>Franklin Delano Roosevelt</i>		

Quadro 17 – Análise das Políticas Públicas: 1931-1943

Fonte: a partir da pesquisa.

O período que abrange o Estado Novo e se caracteriza por intervenções governamentais para criar indústrias de base (substituição das importações), executar obras públicas para construção da infra-estrutura econômica do país e promover a defesa nacional devido a Segunda Guerra Mundial.

O período de 1943 a 1948 afunila o processo de substituição de importações devido às mudanças no cenário mundial decorrentes da Segunda Guerra Mundial. E novamente o incremento da geração de emprego é pouco relevante em virtude da longa maturação dos projetos.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1943 A 1948				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1943-1948	Plano de Obras e Equipamentos	Getúlio Dornelles Vargas	(<input checked="" type="checkbox"/>) Não (<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Em parte	Promover o desenvolvimento do País. Substituição de importações.
1948	Comissão Técnica Brasil-Estados Unidos – Missão <i>Abbink</i>	Eurico Gaspar Dutra		
1948	CEPAL	Eurico Gaspar Dutra		

Quadro 18 – Análise das Políticas Públicas: 1943-1948

Fonte: a partir da pesquisa.

Essas políticas procuravam o desenvolvimento da economia e do país, nas quais se verifica uma preocupação com as desigualdades entre os países industrializados e em fase de industrialização.

Os antecedentes que levam os norte-americanos a concessões de políticas em relação a América Latina estão centrados na tentativa de evitar a perda da sua hegemonia. *Roosevelt* foi obrigado a aceitar a nacionalização do petróleo mexicano, decidida por *Lázaro Cárdenas* em 1938, bem como favorecer créditos ao ditador Getúlio Vargas para a construção da Siderurgia da Volta Redonda, inaugurada em 1945, o que teve efeitos polarizadores na história econômica do Brasil.

Nesse sentido, o Departamento de Estado chegou a elaborar em 1940 o *Cartel Roosevelt*, pelo qual as nações latino-americanas formariam um monopólio vendedor controlado por *Washington*, que se encarregaria de comprar toda a sua produção, pagando com dólares especiais (*blocked dollars*), desde que renunciassem a vendê-la para a Alemanha. Esta política não foi levada adiante devido ao recrudescimento da guerra e ao alastramento das ações de submarinos nazistas no Caribe e no Atlântico Sul, o que forçou a entrada, ainda que pró-forma, da maioria dos países latino-americanos ao lado dos americanos na II Guerra Mundial.

É possível inferir desses fatos históricos que a II Guerra Mundial fez com que as economias latino-americanas se ligassem quase que em definitivo aos interesses norte-americanos. Em seguida, com o aumento da tensão gerada pela guerra fria, elas colocariam o seu destino ao lado dos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Assim, nesse contexto, fica mais

facilitado o entendimento do conjunto de políticas norte-americanas destinadas a América Latina e particularmente ao Brasil, fruto dessa pesquisa.

O quadro a seguir faz referência à época de 1948 a 1962 que teve por propostas o desenvolvimento de políticas que visavam a industrialização e o retorno da *cooperação* dos países centrais com os países da América Latina oriunda da política do Programa Ponto IV centrada em financiamentos para estes países.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1948 A 1955				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1948	Plano SALTE	Eurico Gaspar Dutra	(x) Não () Sim () Em parte	Industrialização e cooperação com países desenvolvidos, por meio de financiamento externo e uso de “tecnologias apropriadas”.
1949	Programa Ponto IV	<i>Harry V. Truman</i>		
1951-1953	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico – CMBEU	Getúlio Dornelles Vargas		
1955-1962	Grupo Misto BNDE-CEPAL	Getúlio Dornelles Vargas		

Quadro 19 – Análise das Políticas Públicas: 1948-1955

Fonte: a partir da pesquisa.

Essas políticas se caracterizaram pela proposta a partir da divisão em países desenvolvidos e subdesenvolvidos contemplando o segundo com intervenções a partir do uso das chamadas “tecnologias apropriadas” mascarando as necessidades básicas de desenvolvimento tecnológico. Isso porque o entendimento desse tipo de tecnologia implica em manter no estado de subdesenvolvimento o país que adota esse caminho. Ressalta-se que os financiamentos eram voltados para habitação, alimentação, saúde, energia e transporte.

As políticas elaboradas para o período de 1956 a 1965 apresentadas no próximo quadro, abordam a continuação do desenvolvimento e crescimento econômico do Brasil, bem como, novas intervenções dos Estados Unidos nas propostas dos planos.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1956 A 1965				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1956 –1961	Plano de Metas	Juscelino Kubitschek	() Não () Sim (x) Em parte	Industrialização e importação de “pacotes tecnológicos”; Estagnação econômica.
1961	Aliança para o Progresso	<i>John Kennedy</i>		
1963-1965	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	João Goulart		

Quadro 20 – Análise das Políticas Públicas: 1956-1965

Fonte: a partir da pesquisa.

Ressalta-se que neste período o Brasil atingiu seu ápice na industrialização com ressalva a importação de tecnologia obtida por contratos fechados conhecidos pelo jargão de “pacotes tecnológicos” onde o comprador na realidade não desfruta do acesso a tecnologia e sim ao seu uso. Arelado à industrialização adiciona-se um processo inflacionário, o endividamento externo e cumprimento de requisitos desfavoráveis a uma política emancipatória para obtenção dos financiamentos externos. Registra-se o início de um período de estagnação econômica brasileira.

No quadro seguinte, observa-se o início do regime autoritário da ditadura militar e recrudescer o endividamento externo para financiamento das obras de grande porte como Transamazônica, Itaipu Binacional, desenvolvimento da Rede Terrestre de Telecomunicações e construção de hidrelétricas. A iniciativa privada é incentivada ao endividamento externo em virtude do dólar favorável o que acarretaria no futuro o desaparecimento de inúmeras empresas genuinamente brasileiras. Foi a época do “milagre brasileiro” que vai ser interrompido com a crise do petróleo.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1964 A 1971				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1964-1966	Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG	Humberto de Alencar Castelo Branco	() Não () Sim	“Milagre brasileiro”. Endividamento externo para construção de grandes obras. Desemprego e problemas sociais após o término das grandes obras.
1967-1976	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social	Humberto de Alencar Castelo Branco	(x) Em parte	
1967-1970	Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED	Arthur da Costa e Silva		

Quadro 21 – Análise das Políticas Públicas: 1964-1971

Fonte: a partir da pesquisa.

As políticas do período são típicas de intervenção keynesiana de ação governamental para gerar empregos com conseqüências de ordem social difíceis de serem recuperados depois do término de cada obra. Exemplos:

- a) Deslocamento de grandes contingentes para a construção da Transamazônica;
- b) Deslocamento populacional para o Rio de Janeiro para construção da Ponte-Rio Niterói sem aproveitamento da mão-de-obra ao término do empreendimento;
- c) Deslocamento populacional para a construção de hidrelétricas, como Itaipu Binacional, sem aproveitamento planejado da mão-de-obra ao término da construção gerando problemas com a mobilidade social provocada.

Os problemas gerados pela intervenção da época, ainda em que pese o registro desenvolvimentista do período, deixou seqüelas sociais que se refletem nas várias regiões causadas pela mobilidade social em busca de trabalho.

No período de 1970 a 1974, surge o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Aparece o mito de primeiro “crescer o bolo” para depois realizar a divisão de renda. Registra-se a relativa atualização tecnológica embora por transferência de tecnologia em detrimento ao alcance do desenvolvimento tecnológico autônomo como ocorreu no mesmo período com os chamados “tigres asiáticos” que culminará com uma nova posição daqueles países, alcançada na década seguinte.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1970 A 1974				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1970-1971	Programa de Metas e Bases de Ação do Governo	Junta Militar - Augusto Rademacker, Lyra Tavares e Márcio de Souza e Melo	<input checked="" type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Em parte	Primeira Crise de Petróleo com retorno da inflação e estagnação econômica.
1970	Programa de Integração Social e Programa de Assistência aos Servidores Públicos – PIS-PASEP	Junta Militar - Augusto Rademacker, Lyra Tavares e Márcio de Souza e Melo		
1971-1974	Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND	Emílio Garrastazu Médici		

Quadro 22 – Análise das Políticas Públicas: 1970-1974
 Fonte: a partir da pesquisa.

Na década de 70, ocorre a crise do petróleo que veio a desencadear no Brasil aumentos em vários setores deflagrando novamente o processo inflacionário. O Brasil entra em crise há a desaceleração da expansão tecnológica, o descontrole na inflação e o crescimento econômico do país é interrompido.

Diante desta nova configuração econômica do país, as políticas elaboradas para o período de 1975 a 1985 propuseram-se a conter a inflação, retomar o crescimento econômico e melhorar a distribuição de renda. Propostas estas para superar a crise deflagrada pela crise do petróleo.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1975 A 1985				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1975-1979	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND	Ernesto Geisel	<input checked="" type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Em parte	Redução da dependência externa. Segunda Crise do Petróleo. Declínio Econômico.
1980-1985	Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND	João Baptista de Oliveira Figueiredo		

Quadro 23 – Análise das Políticas Públicas: 1975-1985
 Fonte: a partir da pesquisa.

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) incentivou programas que solucionassem a dependência externa de petróleo estimulando pesquisas na área energética, a exemplo, o programa nuclear, o programa do álcool e a construção de hidrelétricas. Porém em 1979 com a segunda crise do petróleo o desempenho econômico declina e condena o Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) a ser um documento meramente formal devido a inflação que não permite mais o planejamento governamental.

A crise interna do Brasil que se estende de 1986 a 1994 gerou planos que visavam exclusivamente conter o processo inflacionário. Registra-se também o fim do regime militar em 1985 e a eleição para presidente. Durante este período a população brasileira teve impactos em sua realidade que mudaram totalmente as condições de vida (econômica e social) as quais impingiram o agravamento dos desequilíbrios sociais.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO DA MOEDA (1986 a 1994)				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1986	Plano Cruzado	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney	<input checked="" type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Em parte	Instabilidade econômica. Crise Interna.
1986	Plano Cruzado II	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney		
1987	Plano Bresser	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney		
1988	Plano de Consistência Macroeconômica - Plano “Feijão com Arroz”	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney		
1989	Plano Verão	José Ribamar Ferreira de Araújo Costa – José Sarney		
1990	Plano Collor	Fernando Afonso Collor de Mello		
1991	Plano Collor II	Fernando Afonso Collor de Mello		
1993	Plano de Ação Imediata – PAI	Itamar Augusto Cautiero Franco		
1993	Programa de Estabilização Econômica	Itamar Augusto Cautiero Franco		
1994	Plano Real	Itamar Augusto Cautiero Franco		

Quadro 24 – Análise das Políticas Públicas: 1986-1994

Fonte: a partir da pesquisa.

A partir de 1994 com a estabilização da inflação e da economia foi possível retornar a planejar o crescimento do país e inicia-se a tentativa de superar as seqüelas sociais deixadas pela crise. O ano de 1994 é o marco inicial das Políticas Públicas com foco em Trabalho e Renda. As políticas públicas elaboradas para o período de 1994 a 1999 contemplam a questão da geração de trabalho e renda. A nova configuração da economia impõe exigências para o mercado de trabalho.

Com a estabilidade da economia o governo pode planejar a retomada do crescimento econômico e social do país. Com estes planos propiciou-se incentivos e benefícios a determinados “nichos” da população para que se pudesse criar condições para gerar trabalho e renda, substituindo-se a política keynesiana de intervenções para gerar emprego que tinha conseqüências paliativas no que se referia ao combate do desemprego estrutural.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1994 A 1999				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1994 –1999	PROGER Rural e Urbano	Fernando Henrique Cardoso	() Não () Sim (x) Em parte	Estabilização econômica e controle da inflação. Recuperação do crescimento econômico e social. Políticas Públicas com foco em geração de trabalho e renda.
1995	Comunidade Solidária	Fernando Henrique Cardoso		
1996 – 1999	Brasil em Ação	Fernando Henrique Cardoso		
1996	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF / Planta Brasil	Fernando Henrique Cardoso		
1996	Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP	Fernando Henrique Cardoso		

Quadro 25 – Análise das Políticas Públicas: 1994-1999

Fonte: a partir da pesquisa.

As propostas dos planos levaram a elaboração de vários programas descentralizados para a geração de novos postos de trabalho que garantissem renda para os trabalhadores, associados, cooperados, entre outros. Isso não foi alcançado. Entretanto, as diretrizes políticas de trabalho e renda não logram êxito. Isso se deve, sobretudo a dificuldade de entendimento pelos estados no tocante a transformação de diretrizes políticas em ações geradoras de trabalho e renda.

O quadro seguinte apresenta as políticas de trabalho e renda que têm continuidade até 2002. A preocupação com a qualificação profissional está presente em todos os programas, mas em especial no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO DE 1996 A 2002				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
1996	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador PROEMPREGO	Fernando Henrique Cardoso	() Não () Sim (x) Em parte	Estabelecimento de políticas capazes de gerar trabalho e renda, mas não traduzidas em ações desdobradas para os níveis estadual e municipal.
1996	Protocolo de Emprego	Fernando Henrique Cardoso		
1996-1999 2002	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR	Fernando Henrique Cardoso		
1999 – 2002	Programa Brasil Empreendedor – PBE	Fernando Henrique Cardoso		

Quadro 26 – Análise das Políticas Públicas de Trabalho e Renda: 1996-2002

Fonte: a partir da pesquisa.

O Programa (PLANFOR) foi compreendido como incentivador da oferta de cursos. Inicialmente, a diretriz que solicita realizar uma pesquisa da demanda por trabalho e renda no estrato municipal e regional não foi realizada. Há registro de municípios, onde grande parte da população fez cursos de cabeleireiro, sem compromisso de alocação em atividade produtiva de trabalho e renda (UDESC/Relatório de Avaliação, 2002) e assim sucessivamente.

Verifica-se pela análise documental (UDESC/Relatório de Avaliação, 99/200/2001) que a dificuldade apresentada pelo estado foi de transformar cada diretriz de política em ação que seria executada pelas universidades contratadas. O Estado não estabeleceu as atividades determinadas pelas diretrizes e, por conseguinte contratou segundo requisitos não compatíveis com o planejamento do estrato federal. A própria avaliação da UDESC, revela que não atendendo, por exemplo, a diretriz que determinava realizar um estudo da demanda por trabalho e renda nas diversas regiões se deixou levar pela oferta de cursos que traduziam interesses das próprias executoras, universidades, que aproveitaram a oportunidade para realizar uma maciça oferta de cursos. O resultado foi a qualificação massiva sem

compromisso com alocação da mão-de-obra requalificada em atividades de trabalho e renda. Nesse caso, temos um quadro de desempregados, porém agora qualificados.

E finalizando, as políticas referentes ao período de 2003, do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com o Programa Fome Zero e novo Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Embora, o Plano Nacional de Qualificação – PNQ apresente um novo nome, há a continuidade das diretrizes que já foram do PLANFOR. As ações a serem contratadas se estendem ao município. Nesse caso se ampliam as dificuldades, pois o estado mais bem preparado para transformar diretriz em ação não obteve êxito na empreitada.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERÍODO 2003				
PERÍODO	PLANO	PRESIDENTE	GERAÇÃO DE EMPREGO E/OU TRABALHO E RENDA	RESULTADOS
2003	Programa Fome Zero – Segurança Alimentar	Luiz Inácio Lula da Silva	(<input checked="" type="checkbox"/>) Não () Sim	Ações assistencialistas, com prioridade ao combater a fome e a miséria.
2003	Plano Nacional Qualificação – PNQ	Luiz Inácio Lula da Silva	() Em parte	Políticas com ênfase na qualificação, sem geração de trabalho e renda.

Quadro 27 – Análise das Políticas Públicas: 2003

Fonte: a partir da pesquisa.

Embora com dados parciais disponíveis é possível aquilatar que o Programa Fome Zero não apresentou ainda na prática a forma de geração de trabalho e renda a que se propõem. Sendo assim, está centrado até aqui em ações assistencialistas.

Com as mesmas ressalvas, quanto ao Programa Nacional de Qualificação – PNQ, apesar de repetindo a diretriz de integração com outros programas de governo e aprimoramento dos mecanismos de controle e descentralização, mostra que as políticas propostas têm a ênfase principal na qualificação, sem em contrapartida garantir a geração de trabalho e renda o que foi diretriz do PLANFOR não transformada em ação pelos estados. O PLANFOR não conseguiu que o estado realiza-se o encaminhamento do qualificado para geração de trabalho e renda. Isso agora fica por conta do PNQ!

5 PROPOSTA DE FERRAMENTA

Com o presente item se pretende contemplar o objetivo geral, intitulado “propor ferramenta para facilitar a transformação de diretrizes políticas do estrato federal em ações estaduais e municipais” e, assim, apresentar uma proposta de ferramenta para a transformação de diretrizes emanadas das Políticas Públicas de Trabalho e Renda em ações nos estratos estaduais e municipais.

5.1 Cadeia de Indicadores

A construção de mecanismos abertos de formulação e monitoramento de políticas públicas guarda estreita relação com a criação de formas institucionalizadas de participação da sociedade civil. Aferir acerca da constituição desses espaços públicos, associados a um enfoque de integração e geração de trabalho e renda é essencial.

Portanto, por meio de articulações e parcerias verifica-se o grau de internalização das ações preconizadas na esfera de planejamento e as efetivamente praticadas por Estados e municípios.

A produção de indicadores é realizada mediante a elaboração de uma cadeia de geração de informações em níveis cada vez mais agregados. Cada elo da cadeia tem um ator responsável pela realização de uma função específica de acordo com os conceitos estabelecidos no plano matriz no caso particular o PLANFOR que poderá ser estendido a Programas de Políticas Públicas de Trabalho e Renda.

Para isso, é gerado um produto informativo explicitado na cadeia. A cadeia possui quatro elos básicos:

Cadeia de produção de indicadores

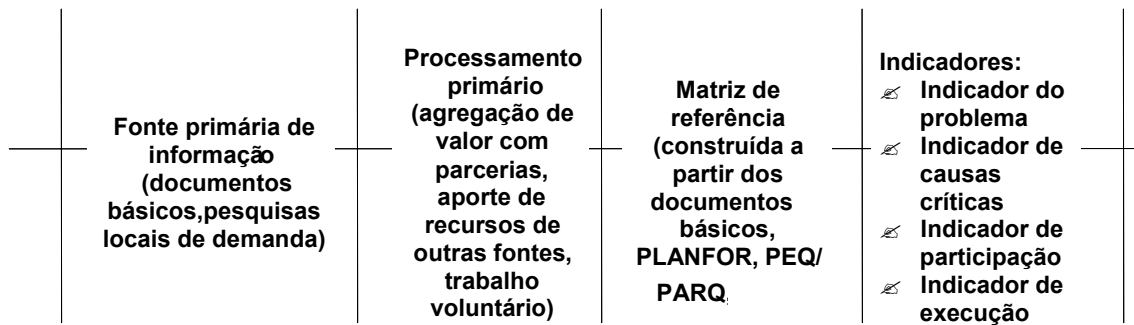


Figura 2 – Cadeia de produção de indicadores.
Fonte: a partir da pesquisa.

Em processos dessa natureza os atores sociais articulam iniciativas, operam num plano temporal planejado sobre temas e questões escolhidas, monitoram, avaliam e redefinem suas ações. Nesse caso, é pouco provável que, neste esforço coletivo e heterogêneo, a diversidade se perca ou o conflito deixe de atuar, em virtude de distorções que possam ocorrer na *passagem do conceitual* de ordem política *para a ação* que deve se materializar via contratos de execução realizando os objetivos programados.

Por outro lado a Lei de Responsabilidade Fiscal veio alertar para a transformação de diretrizes de ordem política em ações de governo. Estas ações vão figurar na prestação de conta do governo conformando os elementos que serão analisados a luz da lei complementar 101 de 04 de maio de 2.000.

No Guia do PLANFOR 2001, estão explicitadas e detalhadas as instruções a serem seguidas quanto a transferência de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ver figura a seguir.

Lei de Responsabilidade Fiscal
(Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000).

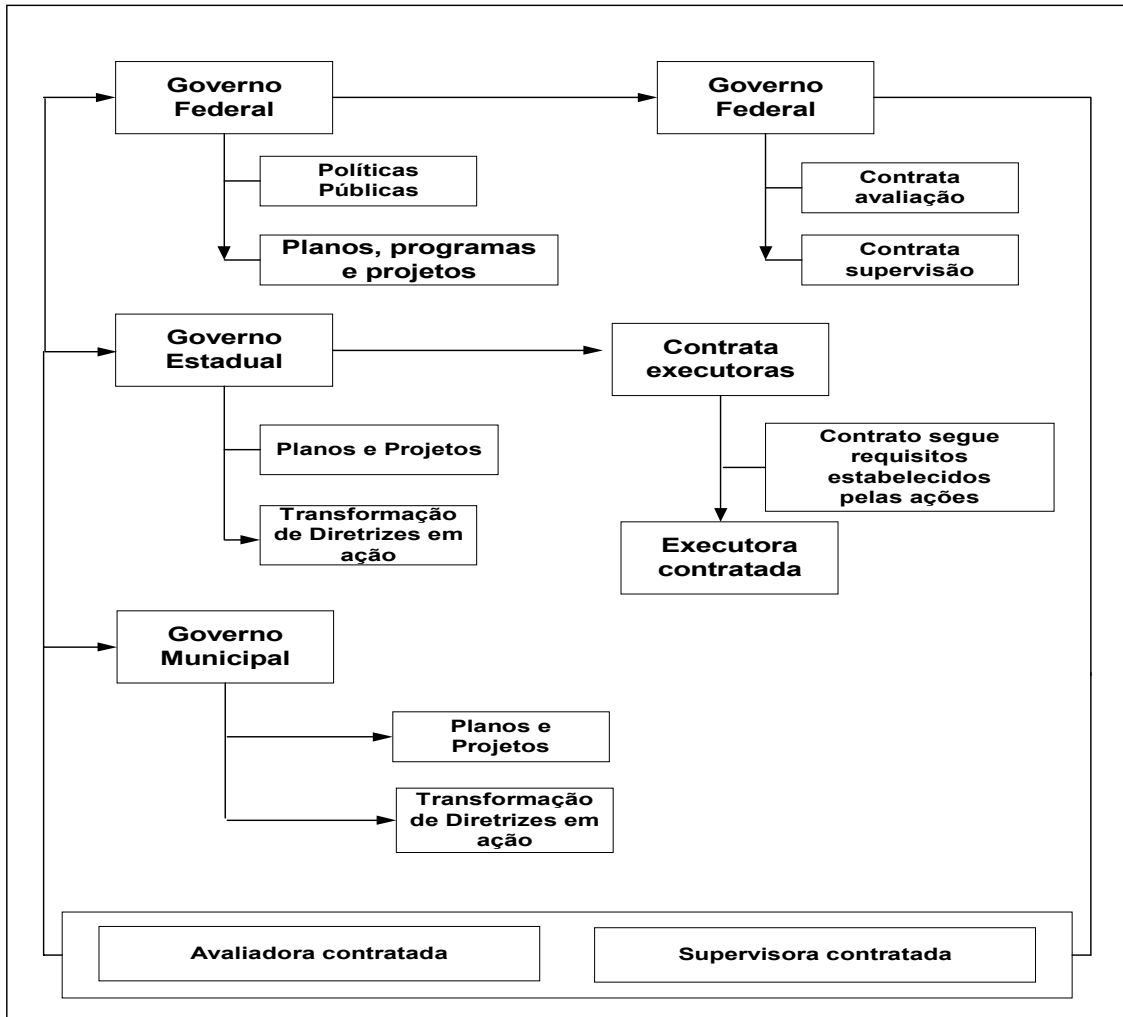


Figura 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal.
Fonte: a partir da pesquisa

Uma vez examinado os desdobramentos de responsabilidade fiscal que devem ser observados como requisitos na transformação de diretrizes em ações, lista-se o conjunto de diretrizes que serão objeto do processo de transformação.

O quadro a seguir lista as diretrizes do PLANFOR que são parte integrante do foco da pesquisa e as ações pertinentes à respectiva diretriz.

Diretrizes PLANFOR	AÇÃO
D1	Levantar estatisticamente a demanda a partir da pesquisa local.
D2	Partir da necessidade identificada na pesquisa de demanda para planejar os cursos evitar utilizar listas e catálogos prontos.
D3	Verificar as lacunas existentes e integrar os cursos de qualificação com outros mecanismos de crédito, parcerias e encaminhamento para o mercado de trabalho.
D4	A partir do levantamento estatístico da pesquisa de demanda formar parcerias com universidades, sociedade civil, programas como Comunidade Solidária, empresas, entre outros.
D5	Sinergia entre cooperativas, empresas, programas, mecanismos de crédito, micro empreendimentos no encaminhamento para o mercado de trabalho.
D6	O banco de dados do SIGAE será utilizado como uma ferramenta complementar com dados atualizados pela Secretaria Estadual do Trabalho/Parceiras (STb) e Entidades Executoras decorrentes da pesquisa de demanda local.
D7	Promover parcerias entre escolas públicas estaduais e municipais com entidades empresariais (SENAR, SENAC, SENAI), para oferecer cursos a partir da necessidade da demanda a fim de elevar o nível de escolaridade.
D8	Realizar a pesquisa de demanda local onde se identificam os grupos vulneráveis. E elaborar atividades focalizadas nessa clientela (detentos e egressos, jovens em risco social, mulheres chefes de família, idosos, portadores de deficiência, indígenas, afro-brasileiros, trabalhadores do setor informal e outros).
D9	Ofertar permanente cursos de qualificação profissional baseada em pesquisa de demanda atualizada.

Quadro 28 – Propostas de ações a partir das diretrizes do PLANFOR.

Fonte: a partir da pesquisa.

As diretrizes de D1 a D9 serão transformadas em ações a partir dos seguintes passos:

1. Análise documental para verificar cumprimento dos requisitos básicos do plano;
2. Análise da agregação sistemática de valor e grau de internalização conceitual;
3. Construção da matriz de referência;
4. Construção de indicadores (estabelecimento de relações entre as variáveis);
5. Elaboração do relatório que traduz os resultados da análise dos indicadores.

5.2 Dimensões de Avaliação

A análise documental fornece os elementos necessários para proceder às transformações de uma diretriz em ação. Todavia, é necessário antes verificar as respectivas dimensões onde se insere cada diretriz.

Nesse caso o referencial sustentado no enfoque estratégico de políticas públicas aplicadas à gestão de programas sociais de trabalho e renda permite distinguir três dimensões básicas de avaliação, relacionadas entre si para efeito do processo de instrumentalização para a

transformação de diretrizes de ordem política em ações para consecução dos objetivos colimados.

As três dimensões básicas de avaliação são:

i) **Dimensão conceitual:** análise do desenho das ações, da factibilidade das metas, da adequação entre estratégias e objetivos, etc;

ii) **Dimensão alcance e focalização:** envolve uma análise de processos (mecanismos de gerenciamento, fluxos operacionais, quanto ao seu grau de compreensão da parte dos executores) e de resultados (alcance e focalização das ações);

iii) **Dimensão avaliação do grau de internalização:** exame de cláusulas contratuais e parcerias em relação às diretrizes do PLANFOR e se internalizados verificação dos efeitos sobre populações e comunidades envolvidas nas ações, direta ou indiretamente obtidas pela internalização conceitual e afastamentos oriundos da falta de compreensão dos conceitos.

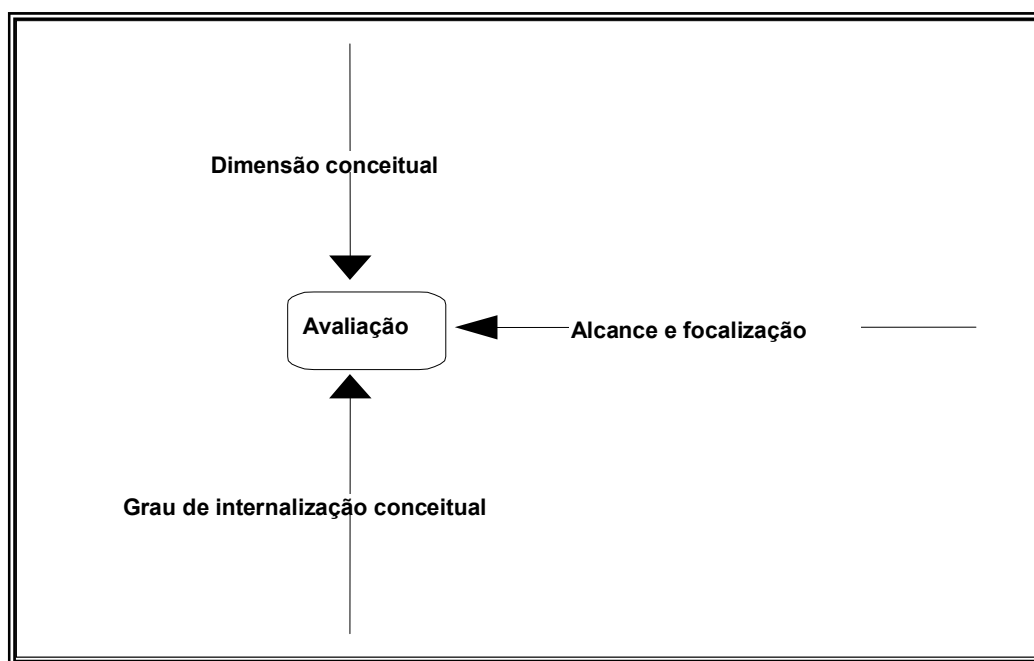


Figura 4 – Dimensões da Avaliação
Fonte: a partir da pesquisa.

A dimensão conceitual implica na verificação das transformações das diretrizes de políticas públicas expressas no PLANFOR em ações do PEQ, centrando o foco da complementaridade a ser estabelecida, tais como parcerias, formas de articulação, atividades contratadas e formas de encaminhamento. Em relação ao alcance e focalização da avaliação, se verifica a

construção de mecanismos abertos de formulação e monitoramento de políticas públicas e sua relação com a criação de formas institucionalizadas de participação da sociedade civil. Na última fase da avaliação, com o material da pesquisa de campo, verificar-se-á junto ao egresso o grau de internalização alcançado. As cláusulas contratadas são examinadas a partir de ações executadas verificando os resultados obtidos.

Considerando o campo aqui abordado, não se trata centralmente de focalizar a implementação de um ou mais programas do PEQ, mas, sobretudo a implementação de princípios e componentes emanados das diretrizes e materializados na forma de geração de trabalho e renda (locais).

A figura abaixo ilustra a passagem do PLANFOR (instrumento de política pública) para o PEQ/PARQ (instrumentos de ação para internalizar as diretrizes do PLANFOR) e posteriormente o processo de execução (ações de ordem prática para internalizar e aplicar o PEQ) foi avaliado sob a ótica da consecução estratégica e conceitual.

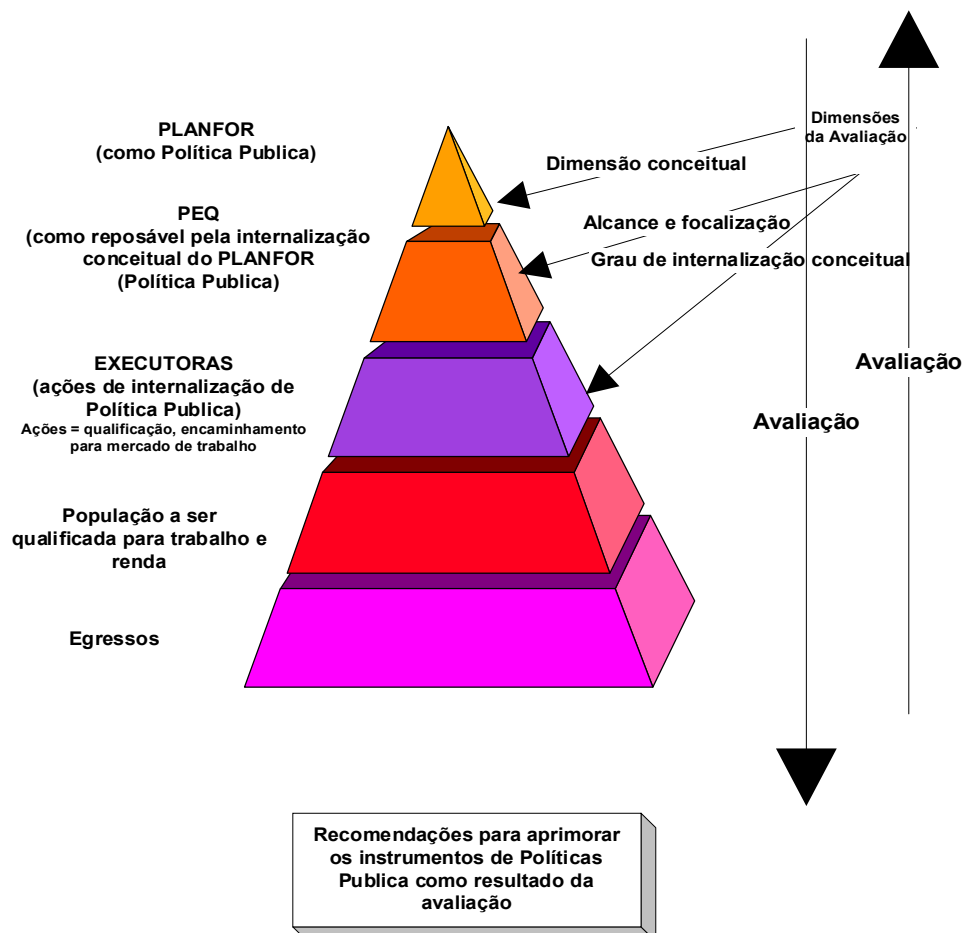


Figura 5 – Estratos de passagem (do instrumento político – PLANFOR, para o de ação PEQ).
Fonte: a partir da pesquisa

O PLANFOR ao se materializar no PEQ em consonância com o Plano de Governo local devia fornecer todos os elementos para configurar a contratação da execução. Todavia, as falhas de entendimento conceituais, podem ter originado lacunas que provavelmente se materializaram na execução.

Nesse caso, a pesquisa procurou buscar um círculo virtuoso por meio de correções de passagens dos instrumentos de política pública para aqueles estritamente de ação. Estes com capacidade para originar cláusulas contratuais para a consecução dos objetivos emanados do instrumento maior de ordem de política pública.

Assim, o universo em foco poderia diferenciar-se da avaliação usual de projetos ou programas, uma vez que está sendo avaliada a capacidade de instrumentalizar políticas públicas por meio de ações e implementá-las.

A pesquisa procurou avaliar ao mesmo tempo as parcerias que podiam figurar elementos das estratégias localmente integradas em complemento a outras ações de governo das várias esferas. Isso provavelmente representou uma dificuldade ou complexidade básica associada ao tema.

No entanto, as práticas afastadas dos conceitos na forma, sem atendimento, de diretrizes por falta de compreensão do instrumento de política pública deveriam ser identificadas para correção futura em todas as esferas.

Em relação a estes aspectos gerais, a dificuldade em pauta associa-se à diferenciação entre as ações locais quanto a:

- **Escala** (abrangência territorial, populacional, político-administrativa etc);
- **Graus de intersetorialidade** e ênfases temáticas trabalho & renda e seus componentes - crédito popular, capacitação, articulações de mercado – trabalho voluntário, educação, saúde, manejo dos recursos naturais, (utilização de Kits de trabalho e renda etc);
- **Esferas de articulação** (variações nos perfis e graus de heterogeneidade entre os agentes envolvidos - sociais, econômicos, institucionais e suas formas de parceria). (não confundir com ações de terceirização).

5.3 Matriz de Avaliação e Internalização dos Indicadores

A perspectiva de internalização conceitual do PLANFOR como instrumento de política pública envolve e integra aspectos *ambientais, sociais, econômicos e institucionais*, associados a fundamentos ético-políticos. Este vetor múltiplo e abrangente percorre as diferentes dimensões em que a temática dos indicadores é necessária e está assim explicitada:

- **Abrangência** é o desenho dos *espaços interinstitucionais* onde são conduzidos as agendas/estratégias de desenvolvimento local e o grau de articulação por meio do PEQ para internalizar ações; (embrionárias ou mais plenamente constituídas);
- **Construção e funcionamento de instâncias de consulta e participação social;** (*efetividade do fórum para internalização conceitual*).
- **Produção ou incorporação de informações sistematizadas** sobre as realidades locais, demandas versus aspirações, (o que se inclui nos indicadores para o diagnóstico);
- **Implementação de planos locais compartilhados**, (coordenados e metodologicamente apoiados pelas articulações estado e municípios);
- Implementação de processos sistemáticos de **capacitação** (dos agentes econômicos e dos gestores locais - agentes governamentais, organizações sociais, conselhos, comissões, Ong's).
- **Integração intersetorial** por meio de parcerias em rede e interfaces entre programas e entre organismos;
- Construção de mecanismos de **acompanhamento & monitoramento**, com elementos definidos e identificáveis pelos atores.

A figura a seguir procura ilustrar a articulação entre os elementos de análise:

- a) O vetor de análise centrado na **avaliação conceitual** verifica as questões oriundas da passagem do estrato de nível político para a esfera de planejamento e execução (**PLANFOR ↔ PEQ**);
- b) O vetor que expressa **alcance e focalização** centrado na análise e avaliação do grau de internalização responde a pergunta: como foi planejado, instrumentalizado e

contratada as ações que objetivam internalizar o PLANFOR como instrumento de política pública e o respectivo grau de articulação entre os diversos atores?

(PLANFOR ↔ Plano do Estado ↔ PEQ ↔ Executoras · Egressos).

- c) O vetor que expressa o **grau de internalização conceitual** (efeitos, resultados, impactos sobre população alvo).

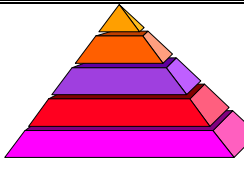
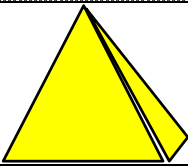
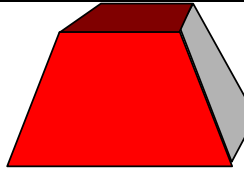
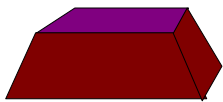


	DOCUMENTO BÁSICO	VETOR DE ANÁLISE	DIMENSÃO AVALIADA	INDICADORES
	PLANFOR	Dimensão conceitual	Análise do desenho das ações, da factibilidade da adequação pelo PEQ entre estratégias e objetivos.	Indicadores qualitativos
	PEQ	Dimensão alcance e focalização	Análise e avaliação envolvendo análise de processos para verificar como foram traduzidos em ações os conceitos do PLANFOR como instrumento de política pública	Indicadores qualitativos
	Executoras: contratos, conteúdos ementas, programáticos. Contratos	Dimensão: avaliação do grau de internalização	Análise e avaliação dos documentos para verificar grau de internalização conceitual e afastamentos oriundos da falta de compreensão dos conceitos do PLANFOR	Indicadores qualitativos
	População a ser qualificada para trabalho e renda	Dimensão: avaliação do grau de internalização	Análise da expectativa dos diversos atores envolvidos grau de internalização obtido pelas executoras	Indicadores qualitativos e quantitativos
	Egressos	Dimensão: avaliação do grau de internalização	Análise do impacto, resultados efeitos sobre populações alvo obtidos pela internalização conceitual do PLANFOR com o instrumento de políticas pública.	Indicadores qualitativos e quantitativos

Figura 6 – Matriz de Referência para Avaliação

Fonte: a partir da pesquisa.

5.4 Tipificação dos Indicadores

a) Indicador do Problema

Obtido por comparação conceitual com base em documentação onde estão explicitadas as diretrizes e objetivos que serão comparados.

b) Indicador de Causas Críticas

Obtido pela análise de dificuldade de transformação de diretriz em ação. a) Por falta de elementos quantitativos e qualitativos que ofereçam suporte a transformação. b) Pela volatilidade dos dados; c) Pelo *gap* entre o tempo em que foi produzido o dado e a dinâmica do mercado de trabalho; d) Pela falta de dados sobre oportunidades do mercado informal e do terceiro setor.

Exemplo:

Tomar base de dados existentes como tendência é condição necessária, mas não é suficiente para identificar a demanda de mercado de trabalho. Os dados sofrem a volatilidade do tempo de produção até o tempo de aplicação.

c) Indicador de Participação

Obtido pela avaliação do grau de participação de instituições existentes. a) Parcerias efetuadas; b) divisão de atividades com outras instituições além das executoras; c) parcerias para estágio, encaminhamento e constituição de cooperativas, pequenas empresas e processos associativos.

d) Indicador de Execução

Indicador de recursos financeiros obtidos por parcerias com instituições fora do âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, de trabalho voluntário obtido por convênios pela participação de clubes de serviços, associações de classe, sindicatos.

Os indicadores estão elaborados para atender a seguinte tipificação:

i) Tipificação – I

- a) Que tipos de serviços ou benefícios os beneficiários do programa estão recebendo?
- b) Em que medida os serviços ou benefícios realmente recebidos pelos beneficiários do programa estão de acordo as intenções originais dos formuladores?
- c) Os beneficiários estão satisfeitos com os resultados atingidos pelo programa?
- d) Os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados?
- e) Como e porque os programas implementados geram resultados não-esperados?

ii) Tipificação – II

- a) O que acontece no funcionamento do programa?
- b) Os resultados gerados pelo programa realmente decorrem do programa?
- c) Como os resultados alcançados pelo programa estão associados aos resultados e componentes específicos?
- d) Quais os pontos de estrangulamento do programa?
- e) Quais são as relações institucionais necessárias para colocar o programa em funcionamento?
- f) Os mecanismos de operação do programa funcionam como originalmente concebido pelos formuladores?
- g) As dificuldades para conhecer a demandas por emprego de pesquisa primária podem ser substituídas por inferências a partir de base de dados existentes?

A seguir, é apresentada a distribuição dos indicadores por estrato de planejamento.

Distribuição dos indicadores por estrato de planejamento

ESTRATO: GOVERNO FEDERAL			
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA			
Orientação e diretrizes estratégicas	Objetivos	Metas	Avaliação total
			Indicadores: Não há um marco referencial preciso para avaliar os resultados alcançados pelos programas. Estes são apresentados como enunciados genéricos, expressando difusas situações desejáveis a serem obtidas pelo cumprimento de diretrizes.
MINISTÉRIO DO TRABALHO			
Diretrizes operacionais por meio de planos e programas			
Plano: PLANFOR	Objetivos	Metas	Avaliação de resultados
			Objetivos e metas claras passíveis de serem avaliadas
ESTRATO GOVERNO ESTADUAL			
SECRETARIA DE ESTADO			
Transformação de diretrizes em ações. Objetivos e metas como desdobramento de diretrizes do PLANFOR			
Plano: PEQ/PARQ	Objetivos	Metas	Avaliação de desempenho
			Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> • Comparação objetivos/metas com diretrizes do PLANFOR; • Dados SINE comparados às tendências inferidas da PEA; <u>Comparar:</u> • Dados inferidos da PEA com dados obtidos por entrevista com empresários/sindicatos/ficha do trabalhador; • Verificar: afastamento da realidade; • Vinculação objetivo cláusula contratual com a parceria; • Vinculação objetivo cláusula contratual com a executora contratada;
EXECUTORAS			Indicadores: De Resultados (impactos)
Implementação de ações por meio de cursos, encaminhamento formal ao mercado de trabalho.			<ul style="list-style-type: none"> • Comparação curso objetivo • Comparação curso ação de encaminhamento formal • Ações de inserção ao mercado de trabalho
Cursos	Objetivos	Metas	


Quadro 29 – Indicadores por Estrato de Planejamento.

Fonte: a partir da pesquisa.

5.5 Ferramenta de Avaliação

5.5.1 Política Pública: PLANFOR

Nesta fase se tem por finalidade a análise documental fornecida pelos elementos de política pública do estrato federal com vistas à transformação de diretrizes de política pública em ações. Conforme mostra no quadro 30 abaixo.

POLÍTICA PÚBLICA MINISTÉRIO DO TRABALHO		
 Diretrizes operacionais por meio de planos e programas Plano: PLANFOR		
SECRETARIA DE ESTADO		
Transformação de diretrizes em ações Objetivos e metas como desdobramento de diretrizes do PLANFOR	INDICADORES: 1. Sobre os Problemas <ul style="list-style-type: none"> • Indicador(es) do Problema. • Indicadores das Causas Críticas. • Indicadores das Conseqüências do Problema para o processo de execução. 	FONTES A SEREM CONSULTADAS
Plano: PEQ/PARQ	<ul style="list-style-type: none"> • Comparação objetivos/metras com diretrizes do PLANFOR; • Dados SINE comparados às tendências inferidas da PEA; <u>Comparar:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Dados inferidos da PEA com dados obtidos por entrevista com empresários/sindicatos/ficha do trabalhador; • Verificar: afastamento da realidade; • Vinculação objetivo cláusula contratual com a parceria; • Vinculação objetivo cláusula contratual com a executora contratada; • Verificar a incorporação de demandas de mercado de trabalho; • Técnicas de encaminhamento contratadas (verificar cláusulas contratuais) e comparar com referencial da demanda inferida x constatada por meio de entrevistas estruturadas com empresários e líderes comunitários. 	a) Análise Documental 1. Resolução 258/00 do CODEFAT 2. Guia PLANFOR 3. Documento do PEQ/PARQ incluindo plano de trabalho e convênio firmado; 4. Planos e programas de desenvolvimento local/regional; 5. Registros disponíveis do processo de elaboração do PEQ/PARQ; 6. Estudos sobre mercado de trabalho. b) Dados secundários 1. PNAD; RAIS; CAGED; PED; 2. Estatísticas e estudos sobre mercado de trabalho; c) Dados primários utilizando técnicas quantitativas 1. Entrevistas com empresários, dirigentes, lideranças comunitárias;

Quadro 30 – Política Pública: PLANFOR

Fonte: a partir da pesquisa.

O quadro mostra o que comparar e como comparar. No caso a pesquisa tem por foco o PLANFOR, entretanto, nada impede que a mesma sistemática seja empregada para transformar diretrizes de outro plano em ações a serem executadas. Os quadros não explicitam o estrato municipal uma vez que o PLANFOR se ateve a execução pelos estados.

5.5.2 Foco: População Alvo

O PLANFOR teve como diretriz principal a realização de uma pesquisa de demanda em cada município para obter a população alvo das ações de geração de trabalho e renda, o que não aconteceu. O quadro a seguir ilustra todos os passos de análise com relação ao foco na população alvo.

FOCO: POPULAÇÃO ALVO	
INDICADORES: Sobre os Atores Pertinentes ao Problema: 1. Indicador de participação (grau de) 2. Indicador dos Recursos (grau de controle) De Contexto: 1. Indicadores referentes às variáveis relevantes para o sucesso do programa e que estão fora da capacidade de predição e controle do gerente ator.	FONTES A SEREM CONSULTADAS
1. Comparação percentual de grupo atendido e diretriz estabelecida pelo PLANFOR; 2. Verificação de grupos beneficiados como grupos relevantes para o desenvolvimento local; 3. Vagas e investimentos e sua correspondência com a participação na PEA por mulheres e chefes de família; 4. Vagas e investimentos/encaminhamento para: pessoas com ensino fundamental, portadora de deficiências; demanda de mercado.	a) Análise Documental: 1. Resolução 258/00 do CODEFAT 2. Guia do PLANFOR 3. Documento do PEQ/PARQ incluindo plano de trabalho e convênio firmado; 3. Planos e programas de desenvolvimento local/regional; 4. Registros disponíveis do processo de elaboração do PEQ/PARQ. Estudos sobre mercado de trabalho: 5. Ficha do trabalhador; 6. Ficha do aluno matriculado e 7. Mecanismo de encaminhamento.
	b) Dados secundários 1. PNAD; RAIS; CAGED; PED; Estatísticas e estudos sobre mercado de trabalho.
	c) Dados primários Utilizando técnicas quantitativas; Pesquisa amostral por região.

Quadro 31 – Foco: População Alvo

Fonte: a partir da pesquisa.

Uma vez realizada a pesquisa de demanda e tendo a população alvo, o procedimento a ser utilizado é especificar o programa de qualificação, o que no caso não ocorreu. Não tendo sido realizada a pesquisa de demanda o programa de qualificação teve como princípio a oferta de

curso, e nesse caso em particular, desvinculado do compromisso da diretriz que norteava como ação o encaminhamento ao mercado de trabalho após a qualificação específica.

5.5.3 Foco: Programas de Qualificação

FOCO: PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO	
INDICADORES: Sobre os Atores Pertinentes ao Problema: 1. Indicador de participação (grau de) 2. Indicador dos Recursos (grau de controle)	FONTES A SEREM CONSULTADAS
1. Conteúdo comparado com demanda; 2. Consistência com público alvo; 3. Inserção de Habilidades Básicas; Habilidades Específicas; Gestão de acordo com possibilidades de mercado; 4. Metodologia prevista; 5. Material didático comparado com conteúdo	a) Análise Documental: 1. Resolução 258/00 do CODEFAT 2. Guia PLANFOR. 3. Documento do PEQ/PARQ incluindo plano de trabalho e convênio firmado; 4. Planos e programas de desenvolvimento local/regional; 5. Registros disponíveis do processo de elaboração do PEQ/PARQ Estudos sobre mercado de trabalho: 6. Ficha do trabalhador 7. Ficha do aluno matriculado e 8. Mecanismo de encaminhamento.
	b) Dados secundários 1. PNAD; RAIS; CAGED; PED; Estatísticas e estudos sobre mercado de trabalho;
	c) Dados primários • Treinandos • Coordenadores e • Docentes

Quadro 32 – Foco: Programas de Qualificação
Fonte: a partir da pesquisa.

Os quadros empregados explicitam as ações que serão contratadas conformando o contrato com a executora em cláusulas obtidas a partir do trinômio: diretriz / ação / execução. Não foi isso que aconteceu. As diretrizes não foram transformadas em ações e o contrato com as executoras explicitou apenas a oferta de cursos.

5.5.4 Foco: Entidades Executoras

Uma vez que os contratos com as executoras fossem oriundos do tipo de análise aqui preconizada, a última fase seria verificar se o contratado foi executado e com que qualidade, custo e benefícios e demais requisitos essenciais a esse tipo de contratação. Isso não ocorreu,

pois a denominada avaliação do programa significou verificar nesse círculo vicioso se a oferta de curso contratada foi realizada.

FOCO: ENTIDADES EXECUTORAS	
INDICADORES:	FONTES A SEREM CONSULTADAS
De Execução 1. Indicadores de Recursos (financeiros, humanos, materiais, etc.) 2. Indicador de Eficiência. 3. Indicador de Eficácia.	
1. Cláusulas contratuais atendem as diretrizes? 2. Contratadas oferecem parcerias (não confundir com terceirização de tarefas)? 3. Horários de cursos compatíveis com a demanda? 4. Contratadas disponibilizam equipamentos adequados aos conteúdos?	a) Análise Documental: 1. Resolução 258/00 do CODEFAT 2. Guia do PLANFOR 3. Documento do PEQ/PARQ incluindo plano de trabalho e convenio firmado; 4. Planos e programas de desenvolvimento local/regional; 5. Registros disponíveis do processo de elaboração do PEQ/PARQ Estudos sobre mercado de trabalho: 6. Ficha do trabalhador 7. Ficha do aluno matriculado e 8. Mecanismo de encaminhamento.
	b) Dados secundários 1. Cadastro de entidades 2. Contratos; 3. SIGAE - programação de executoras.
	c) Dados primários Utilizando técnicas quantitativas; Pesquisa amostral por região.

Quadro 33 – Foco: Entidades Executoras
Fonte: a partir da pesquisa.

5.6 Aplicação da Ferramenta

A aplicação da proposta de ferramenta revelou, portanto, a dificuldade em transformar a diretriz do PLANFOR que pedia ações de encaminhamento ao mercado de trabalho ou geração de trabalho e renda deixando de ser atendida criou uma movimentação suportada pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador que não resultou na geração de trabalho e renda e sim na oferta de cursos sem compromisso com a diretriz de geração de renda por via de qualificação e encaminhamento.

A superposição de programas de políticas públicas de trabalho e renda aconteceram durante o período analisado. Programas como Comunidade Solidária, Brasil em Ação, Brasil Empreendedor, Protocolo de Emprego, PROEMPREGO, Programa de Crédito Produtivo Popular, PRONAF e outros são exemplos da falta de instrumental que permita na passagem do estrato federal de planejamento para transformação pelo estado de diretrizes em ação fornecer ao planejamento uma visão de ordem sistêmica.

Na seqüência, a figura 7, apresenta as relações de causas críticas e os procedimentos recomendados:

Relações de Causas Críticas e Procedimentos Recomendados

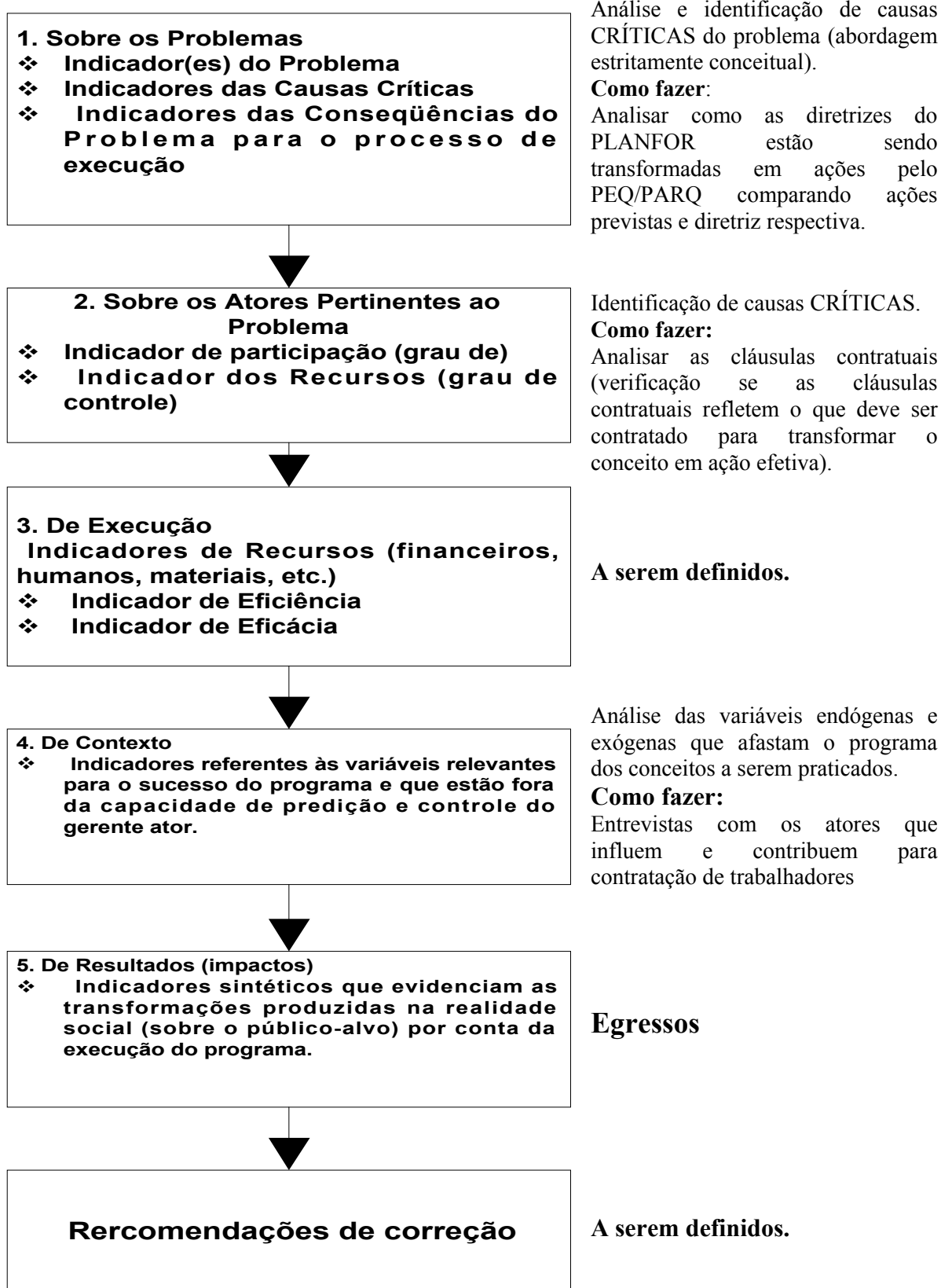


Figura 7 – Relações de Causas Críticas e Procedimentos Recomendados
 Fonte: a partir da pesquisa.

6 CONCLUSÃO

A pesquisa identificou como problema principal a falta de qualificação específica dos servidores encarregados de transformar em ações as diretrizes de política pública expressas no plano de governo federal, particularmente tendo como foco o PLANFOR (estrato federal) e o PEQ (estrato estadual). Ainda que tenha sido estabelecida a qualificação para estes servidores como condição necessária isso não seria suficiente, pois a capacitação teria que atender requisitos específicos segundo o escopo de transformar em ações diretrizes de ordem política.

A proposta de ferramenta estabelece primeiramente *uma produção de indicadores a ser realizada mediante a elaboração de uma cadeia de geração de informações em níveis cada vez mais agregados.*

Nesse caso a identificação na cadeia do ator responsável pela realização de uma função específica de acordo com os conceitos estabelecidos no plano matriz no caso em estudo o PLANFOR pode ser estendido a outros Programas de Políticas Públicas de Trabalho e Renda.

Uma vez estabelecidos os atores de cada estrato são explicitadas as respectivas ações a serem praticadas no estágio de transformação **da diretriz de política pública em ação.**

REQUISITOS BÁSICOS DO PLANO (DIRETRIZ POLITICA)	AÇÕES A SEREM PRATICADAS (CONVERSÃO DA DIRETRIZ EM AÇÃO)
Análise documental.	Verificar cumprimento dos requisitos básicos do plano.
Análise da agregação sistemática.	Verificar valor e grau de internalização conceitual a ser estruturado pela respectiva ação.
Conhecida a necessidade de internalização conceitual fica identificado o conjunto elementos para estruturação da Matriz de Referência.	Construir a Matriz de Referência.
Estabelecer relações entre as variáveis para obter os indicadores.	Construir os indicadores.
Análise de toda a documentação disponível.	Elaborar o relatório que traduz os resultados da análise dos indicadores.

Quadro 34 – Transformação de Diretriz em ação.

Fonte: a partir da pesquisa.

O quadro elucida os passos da transformação de cada diretriz política em ação seguindo cada elo da Cadeia, a saber:

- i) Fonte primária de informação obtida por meio de documentos básicos, pesquisas locais de demanda;
- ii) Processamento primário analisado a partir da agregação de valor com parcerias, aporte de recursos de outras fontes, trabalho voluntário;
- iii) Matriz de Referência construída a partir dos documentos básicos, no caso em estudo o PLANFOR, o PEQ/PARQ;
- iv) Elaboração dos Indicadores: (I) Indicador de Problema; (II) Indicador de Causas Críticas; (III) Indicador de Participação; (IV) Indicador de Execução.

Os indicadores podem ser utilizados como elementos constitutivos da avaliação de resultados, para estabelecer o conteúdo do curso de capacitação e por último como requisito básico de transformação de diretrizes de política pública em ações nos demais níveis aonde o plano venha a ser implementado.

A pesquisa teve por foco o PLANFOR, que foi extinto recentemente pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva. No entanto, como foi visto, nada impede que a sistemática proposta continue válida e seja empregada no contexto do novo plano – o PNQ – Plano Nacional de Qualificação. Pois, considerando as primeiras informações disponíveis sobre o PNQ, o enfoque continua sendo prioritariamente “qualificar para gerar renda”, ou seja, “mais qualificação sem renda”.

No entanto, com a nova proposta de descentralização os municípios também poderão receber diretamente os recursos e firmar convênios, ao contrário do PLANFOR que instituiu somente aos estados esta condição. Sabendo da dificuldade dos estados em transformar diretriz de planos em ação, como será que os municípios se sairão frente a este novo desafio?

Fica para o pesquisador do futuro o desafio de estender e aplicar os indicadores preconizados em outros planos e programas buscando o aperfeiçoamento da proposta.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2001.

BAER, W. **A industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil**. Trad. Rodrigues, P. A. 5ª ed. Rio de Janeiro: FVG, 1983.

BARROS, N. M. **Kits Profissionais para programas de trabalho e renda**. Florianópolis, 2000. (mimeo).

_____. **Projeto Cinza**. Relatório de pesquisa CNPq/FAED. Florianópolis: UDESC, 2002.

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Livro dos 50 anos**. [2000]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_50.PDF>. Acesso em 25 nov. 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento**. [199-?a]. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm017.htm> Acesso em: 18 jan. 2003

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Arquivos da Diplomacia Brasileira**. Cronologia Internacional. [199-?b]. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/arquivo/croi001.htm>>. Acesso em 12 mar. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF**. [199-?c] Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2002.

_____. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. **Diretrizes de governo e Programa Estratégico de Desenvolvimento**. Brasília, 1967.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Guia do PLANFOR 2001**. Brasília, 2001d.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Guia do PLANFOR 1999-2002**. Brasília, 1999e.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR**. 1999f. Disponível em: <<http://www.mtb.gov.br/temas/qualprof/default.asp>>. Acesso em: 17 jan.2003.

_____. Ministério de Trabalho e Emprego. **O Novo Plano Nacional de Qualificação – PNQ**. 2003g. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Noticias/Conteudo/1853.asp>>. Acesso em: 20 jul. 2003

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP**. [199-?h]. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Temas/FAT/Codefat/Resolucoes/Textos/Res124.asp>>. Acesso em: 07 fev. 2003.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO) - Resolução nº103, de 06 de março de 1996**. 1996i. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Temas/Fat/Codefat/Resolucoes/Proemprego.asp>>. Acesso em: 24 out. 2002.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER**. [1995?j]. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Temas/PROGER/default.asp>>. Acesso em: 14 dez. 2002.

_____. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Programa Fome Zero – Segurança Alimentar**. 2003l. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 27 jan. 2003.

_____. Presidência da República. **Programa Brasil Empreendedor**. 1999m. Disponível em: <<http://pbe.desenvolvimento.gov.br/pbe/default.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2002.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Conselho da Comunidade Solidária - **Programas**. 1995n. Disponível em: <<http://www.comunidadesolidaria.org.br/>> Acesso em: 10 jan. 2003.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Coleção de Documentos da Presidência da República: **Uma estratégia de desenvolvimento social: Programa de Crédito Produtivo Popular**. [1997?o] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/ESTRA5B.HTM> Acesso em: 18 jan. 2003.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Coleção de Documentos da Presidência da República. Uma Estratégia de Desenvolvimento Social: **O Programa Protocolo de Emprego**. [1997?]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/estra.htm>. Acesso em: 11 fev. 2003.

_____. **Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1971p.

_____. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958q.

_____. **Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República, 1974r.

BRIDGES, W. **Um mundo sem empregos**. São Paulo: Makron Books, 1995.

CAMPOS, R. O. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CEPAL. **Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Qué es, Qué hace y Cómo Funciona**. Santiago de Chile: CEPAL, 1985.

_____. **El Pensamiento de la CEPAL**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1969.

DREIER, J. C. (Org.) Carta de Punta Del Este. In: **A Aliança para o Progresso: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.p.169-186.

FERRES, J. Jr. A América Latina vista do Alto. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, nº 13, nov.1999, p.183-188.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1975.

FURTADO, M. B. **Síntese da economia brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.

GUILHON, P. T. **Políticas Públicas e o PLANFOR: proposta para aprimoramento conceitual, metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional**. 2002. 168 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

HAFFNER, J. A. H. **CEPAL: uma perspectiva de desenvolvimento Latino-Americano**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

LEITE, E. M. **O desfile dos atores no enredo da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil: um samba articulado?** Anais do Congresso Latino Americano de Sociologia do Trabalho: Buenos Aires, maio/2000.

LOBO, H. **História econômica geral e do Brasil**. São Paulo: Atlas S.A., 1967.

MEHEDFF, C. G. A construção da Política Pública de Trabalho e Renda. In: VOGEL, A.; YANNOULAS, S. C. (orgs.). **Material Didático do Programa de qualificação dos**

Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil - Políticas Públicas de Trabalho e Renda e controle democrático. Brasília: FLACSO, MTE/SEFOR, FAT, 1999. Disponível em: <<http://www.flacso.org.br/biblioteca/pptr/cets/cets.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2003.

MELLO E SOUZA, N. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, v.18, nº4, p. 25-71, out./dez. 1984.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio** – contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PREBISCH, R. Aspectos econômicos da Aliança para o Progresso. In: DREIER, J. C. (Org.). **A Aliança para o Progresso – Problemas e Perspectivas.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S.A., 1962. p.55-102.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações:** uma reconceitualização da riqueza das nações. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RIFKIM, J. **O fim dos empregos:** o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

SAMUELSON, P.; NORDHAUS, W. **Economia.** 16 ed. Portugal: Mc Graw-Hill, 1999.

SANDRONI, P. **Novo dicionário de economia.** São Paulo: Best Seller, 1994.

SÃO PAULO. Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo. **PROGER.** [199-?]. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/sert/dieese/proger.html#INDICE>> Acesso em: 12/03/2003.

TAVARES, M. C. **Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

THEIS, I. M. **Crescimento econômico e demanda de energia no Brasil.** Florianópolis: UFSC; Blumenau: FURB, 1990.

THUROW, L. **O futuro do capitalismo.** Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

UDESC. UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-99.** Florianópolis, 1999. Disponível em: <<http://fat.udesc.br/cd/>>. Acesso em: 10 mar. 2003.

UDESC. UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2000**. Florianópolis, 2000. Disponível em: <<http://fat.udesc.br/cd/>>. Acesso em: 12 mar. 2003.

UDESC. UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Relatório Final de Avaliação Externa do PEQ/SC-2001**. Florianópolis, 2001. Disponível em: <<http://fat.udesc.br/cd/>>. Acesso em: 16 mar. 2003.

VIEIRA, E. **Estado e Miséria Social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 3ªed. São Paulo: Cortez, 1987.

YANNOULAS, S. C. Formação de formadores para Política Pública de Trabalho e Renda. In: **Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda - Atuais Tendências na Educação Profissional**. FLACSO, 2000. Disponível em: <<http://www.flacso.org.br>> Acesso em: 01/11/2002

BIBLIOGRAFIA

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Informação e documentação**. NBR 14724. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002.

_____. **Informação e documentação**. NBR 6027. Rio de Janeiro: ABNT, maio 2003.

_____. **Informação e documentação**. NBR 6023. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002.

_____. **Informação e documentação**. NBR 10520. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002.

BARBOSA, C. R. F. **Empregabilidade e geração de renda**: estratégias para a formulação e implementação da política pública de qualificação profissional a partir da experiência de Santa Catarina. 2001. 211f. Tese. (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, L. G. Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981. In: BELLUZZO, L. G. M; COUTINHO, R. (Org.) **Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise**. 3ª ed., v.1. São Paulo: Brasiliense, 1984. p.159-193.

BELLUZZO, L. G. M.; TAVARES, M. C. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M; COUTINHO, R. (Org.) **Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise**. 3ª ed., v.1. São Paulo: Brasiliense, 1984. p.122-140.

BIROU, A. **Dicionário de Ciências Sociais**. 4ª ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1982.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Programa Brasil Empreendedor**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/produtos/financiamento/brasil.asp?pagina=microempresa&strMenu=marrom>>. Acesso em: 23 jan. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Marcos do Planejamento Público no Brasil 1947 a 2000. **Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento**. [199-?]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Brasil em Ação**. 1996. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/evolucao_3.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2002.

_____. Ministério do Planejamento. Marcos do Planejamento Público no Brasil 1947 a 2000 **Plano Plurianual (PPA)**. [199-?]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf>. Acesso em: 19 set. 2002.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF**. [199-?]. Disponível em: <http://www.skorpionet.com.br/incra/pronaf_4.htm> Acesso em: 15 jan. 2003.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT**. [199-?]. Disponível em: <<http://mtb.gov.br>> Acesso em: 16 jan.2003.

_____. Presidência da República. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Programa Fome Zero – Segurança Alimentar**. 2003. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/mesa>>. Acesso em: 27 jan. 2003.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Emprego no Brasil: Diagnóstico de Políticas**. Brasília, 1998.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Segurança de Políticas Públicas de Emprego. **Informe setembro** 1999. Disponível em <<http://mtb.gov.br>> Acesso em: 17 nov. 2002.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Coleção de Documentos da Presidência da República: **Brasil em Ação – Resultado do 1º ano**. [1997]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/BRACAO.HTM> Acesso em: 22 jan. 2003.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Coleção de Documentos da Presidência da República: **Programa Brasil em Ação – Dois anos**. [1998]. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/2acao5.htm> Acesso em: 15 jan. 2003.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Coleção de Documentos da Presidência da República. **Por um Brasil mais justo. Ação Social do Governo**. [199-?]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/JUSTO5.HTM> Acesso em: 12 nov. 2002.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Coleção de Documentos da Presidência da República: **Comunidade Solidária: Todos por todos**. [1996?]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/COMUNI.HTM> Acesso em: 13 nov. 2002.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Coleção de Documentos da Presidência da República: **Reforma Agrária Compromisso de Todos**. [1998?]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR.HTM> Acesso em: 07 jan. 2003.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **PLANFOR**. [entre 1996 e 2003]. Disponível em: <<http://www.mtb.gov.br/temas/qualprof/Conteudo/Anuarios.asp>>. Acesso em: 26 jun. 2003.

_____. **Programação e documentos conceituais básicos – Programa de qualificação das comissões e conselhos estaduais de trabalho**. Brasília: FLACSO, 1999.

BUARQUE, C. A pobreza dos ricos. In: **Os Instrangeiros**. Revista Autor, v. 2, n.º. 13, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.revistaautor.com.br>>. Acesso em: 12 out. 2002.

CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar**: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1993.

CARVALHO, A. M. Globalização, Estado e Políticas Públicas. In: GOMES, E. C.; MUNIZ, J. R.(orgs.). **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte: UFV, p. 83-95, 2002.

ECO, H. **Como se faz uma tese**. 4ª ed. Lisboa: Presença Lda, 1988.

FERREIRA, F. P. **Dicionário do Bem-Estar Social**. São Paulo: Cortez, 1982.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n.º 21, jun.2000, p.211-259.

JUNIOR, J. C. et all. Programas de geração de emprego e renda. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo; v. 1, n.º 9, p. 83-97, 2.º trim./1999.

LEAL, S. M. R. A outra face da crise do Estado do Bem-Estar Social: neo-liberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. **Caderno de Pesquisas do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP**, São Paulo, n.º13, p.01-27, 1990.

MEYER, V. O Estado Capitalista de volta às origens? Uma abordagem crítica ao Estado Contemporâneo. In: *Sitientibus*. Feira de Santana, n.21, p.69-87, jul./dez. 1999.

NUNES, E. Notas sobre as possibilidades e, sobretudo, os limites das políticas de emprego. In: BÓGUS, L.; PAULINO, A. Y. (orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, p. 69-78, 1997.

OLIVEIRA, R. O Legado da CEPAL à Educação nos anos 90. **Revista Iberoamericana de Educação** - OEI, 1996. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/revista/deloslectores/Oliveira.PDF>>. Acesso em: 11/05/2003.

PERKINS D. **Historia de la Doctrina Monroe**. [S.l.]:Eudeba,1964.

POCHMANN, M. Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações. In: BÓGUS, L.; PAULINO, A. Y. (orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, p. 21-46, 1997.

RAMOS, C. A. **Políticas de Geração de emprego e renda**: Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Disponível em: <<http://www.unb.br/ih/eco/cpe/TD/277Fev07CARamos.pdf>>. Acesso em 15/05/2003.

URANI, A. Elementos para uma política de emprego no Brasil. In: BÓGUS, L.; PAULINO, A. Y. (orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, p. 47-68, 1997.

VANZIN, O. **As organizações não governamentais e as perspectivas de sua atuação na formulação e contestação das políticas públicas relativas à dívida externa brasileira**. 2002. 201f. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

GLOSSÁRIO

CET – Comissão ou Conselho Estadual de Trabalho ou Emprego: organismos tripartites, paritários, formados por representantes do governo, trabalhadores e empresários, responsável pela coordenação e homologação das ações financiadas com recursos do FAT em cada Estado e no Distrito Federal.

CMT – Comissão ou Conselho Municipal de Trabalho ou Emprego: organismos tripartites, paritários, formados por representantes do governo, trabalhadores e empresários, responsáveis pela coordenação das ações financiadas com recursos do FAT nos municípios. Sua organização e homologação é regida por Resoluções do CODEFAT. Há cerca de duas mil CMTs organizadas e homologadas em todo o país.

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. É o órgão gestor dos Programas e Recursos do FAT. Possui representação tripartite e paritária, com representação de órgãos governamentais, federais, confederações patronais e centrais sindicais de trabalhadores. Possui amplas funções relativas à destinação dos recursos, o que possibilita o controle social sobre o FAT.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – utilizada, genericamente, na acepção de ações permanentes, continuadas (envolvendo cursos, treinamentos, oficinas, seminários, assessorias) que desenvolvem habilidades básicas, específicas e/ou de gestão necessárias para o trabalho em geral ou em determinada área ou setor econômico. Em fases – inicial, especialização, aperfeiçoamento etc. Essa distinção pode ser utilizada para fins operacionais, mas não tem sentido conceitualmente, já que a idéia fundamental é de educação profissional continuada, para e ao longo da vida do(a) trabalhador(a).

ENCAMINHAMENTO AO MERCADO DE TRABALHO – orientação e apoio para efetiva inserção produtiva, explorando diferentes modalidades como cooperativas e associações, trabalho autônomo, assalariado, pequenos negócios, estágios e monitorias remuneradas, além dos trabalhos formais, assalariados.

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. É um fundo contábil de natureza financeira, constituído com recursos do Programa de Integração Social (PIS), Programa de Apoio ao Servidor Público (PASEP), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e contribuição sindical. Foi instituído em 1990 pela Lei nº 7.998/90 e pela Constituição Federal, Art. 239.

PEA – População Economicamente Ativa - pessoas ocupadas e desocupadas, em um dado período de referência. A PNAD-99 registra 76,9 milhões de pessoas na PEA, contando maiores de 10 anos de idade. O critério internacional é contar maiores de 15 anos. Se aplicado esse critério, a PEA brasileira seria de 74 milhões de pessoas. A partir de 1999, a idade mínima para ingresso no mercado de trabalho, no Brasil, foi elevada para 16 anos de idade, o que reduziria a PEA a cerca de 72,5 milhões.

PEQ – Plano Estadual de Qualificação - são elaborados e geridos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), sob homologação de Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs), por sua vez articulados a Conselhos Municipais de Trabalho (CMTs). Os PEQs são instrumentos para mobilizar e articular a oferta e demanda por EP em cada Estado, de modo a atingir a meta global do PLANFOR. São constituídos por ações de EP (cursos, assessorias, estudos e pesquisas) executadas pela REP (rede de educação profissional), contratada pela STb na forma da legislação vigente, com recursos do FAT repassados mediante convênios entre o Estado e a Federação (MTE-STb).

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda – criado em 1994 por iniciativa do CODEFAT. Visa a concessão de linhas especiais de crédito financeiro a empreendimentos econômicos de pequena escala: desempregados, pequenos empreendedores, setor informal e pequenos proprietários rurais.

PÚBLICO ALVO – PLANFOR - grupos prioritários das ações de qualificação: pessoas desocupadas ou em risco de desocupação, pequenos e micro empreendedores urbanos/rurais, pessoas em trabalho autônomo, cooperado, associativo, auto gerido. Esses grupos são formados, em maioria, por pessoas que não têm acesso à qualificação profissional, seja por não poderem pagar, seja por não preencherem requisitos de escolaridade mínima, seja por estarem fora de outras alternativas, como o Sistema S, que atende empregados das empresas contribuintes.

REP – Rede de Educação Profissional - entidades privadas ou públicas, governamentais ou não, abrangendo pelo menos os seguintes grupos de instituições: universidades; escolas técnicas federais, estaduais, municipais; fundações e organizações empresariais, em particular o "Sistema S"; sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais livres; outras entidades com experiência e competência comprovada na área (cf. art. 5º, Resolução 258/00 do CODEFAT).

SINE – Sistema Nacional de Emprego - criado em 1975, pelo decreto 76.409, visando promover equilíbrio entre oferta e demanda de mão de obra, por meio de serviços de intermediação e de informação sobre o mercado de trabalho. Sua concepção atendia a projetos do MTE e à Convenção 88 da OIT, ratificada pelo Brasil, que trata dos serviços públicos de trabalho. Tem atualmente 965 postos e agências em todo o país, sob coordenação das STbs e de centrais sindicais.

SINERGIA - ato simultâneo de diversos órgãos (...) para o mesmo fim; convergência das partes de um todo que concorrem para um mesmo resultado; efeito resultante da ação de vários agentes que atuam da mesma forma, cujo valor é superior ao valor do conjunto desses agentes, se atuassem individualmente. (Dicionário Universal. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/DLPO/>> Acesso em 18 mar. 2003).