

**Paulo de Tarso Guilhon**

**Políticas Públicas e o PLANFOR: proposta para aprimoramento conceitual,  
metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional.**

**Florianópolis, março de 2002.**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO:**

**Políticas Públicas e o PLANFOR: proposta para aprimoramento conceitual,  
metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional.**

**Paulo de Tarso Guilhaon**

**TESE SUBMETIDA COMO REQUISITO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE  
DOUTOR**

**Florianópolis, março de 2002.**

**Políticas Públicas e o PLANFOR: proposta para aprimoramento conceitual,  
metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional.**

**Paulo de Tarso Guilhon**

Esta tese foi julgada adequada para obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção (Área de Concentração: Empreendedorismo) e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

**Professor Ricardo Miranda Barcia, PhD**  
**Coordenador do Curso**

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

Prof. Álvaro Guillermo Rojas Lezana, Dr.  
(Universidade Federal de Santa Catarina –UFSC – Orientador)

Prof<sup>a</sup> Ana Regina de Aguiar Dutra, Dr<sup>a</sup> (moderadora)  
(Universidade Federal de Santa Catarina –UFSC)

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

Prof. Antonio Elizio Pazeto, Dr.  
(Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL)

Prof. Fernando Luiz Bär, Dr.  
(Universidade do Vale de Itajaí – UNIVALI)

Aos meus pais, Raimundo Orlando (in memoriam) e  
Célia Guilhon pelos fundamentos da vida. A Edite,  
Bruno, Paulo Felipe e André, minha vida.

## **Agradecimentos**

Ao professor Paulo de Tarso Mendes Luna por me conduzir pela mão para a academia no momento em que estava sem rumo.

Ao professor Nelci Moreira de Barros, pela inestimável ajuda, genialidade e inesgotável capacidade de trabalho.

Ao professor Paulo Otolini Garrido pela colaboração efetiva e pelo desprendimento em ajudar.

Ao meu orientador, professor Álvaro Guillermo Rojas Lezana, pela sabedoria e paciência chinesa.

Sem vocês, este trabalho não teria sido possível.

## RESUMO

Política pública de trabalho e renda ( PPTR ), como parte de política social que visa o desenvolvimento sustentado, a educação profissional ( EP ) tem no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador ( PLANFOR) seu principal instrumento. O PLANFOR visa o desenvolvimento sustentado tendo como principal objetivo construir oferta de EP com base na demanda do mercado de trabalho pela qualificação anual de 20% da população economicamente ativa ( PEA), cerca de mais de 15 milhões de trabalhadores brasileiros. A operacionalização do PLANFOR é feita por meio de recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Registre-se que o PLANFOR não é única e exclusivamente programa de capacitação em massa. Trata-se de um instrumento que se propõe qualificar para o mercado de trabalho em constante mutação e que requer permanente atualização do trabalhador. Da totalidade da PEA do Brasil, mais de 74 milhões de trabalhadores, 50 milhões de pessoas não têm primeiro grau completo, como recomenda a Constituição. Mais grave ainda: 20% da população brasileira encontra-se na condição de analfabeta absoluta ou funcional ( menos de três anos de estudo). Do total de analfabetos, 80% (11 milhões de brasileiros) têm entre 15 a 30 anos de idade, portanto em plena atividade produtiva. Os padrões mínimos internacionais recomendam pelo menos 11 anos de estudo, o que equivale ao segundo grau completo conforme esclarece o Ministério do Trabalho e Emprego em publicação de 1999. Avaliação recém encerrada em Santa Catarina indica que o PLANFOR tem se caracterizado por contrapor a oferta de cursos disponíveis na rede de educação profissional ( REP ) ao recomendado foco na demanda do mercado de trabalho. Este fato restringe o acesso ao mercado de trabalho e prejudica a manutenção de quem já está inserido no mesmo representando um grave desvio no objetivo de geração de trabalho e renda para se atingir o desejado desenvolvimento sustentado preconizado pelo PLANFOR. Esta tese é uma contribuição para o aprimoramento conceitual, metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional.

## ABSTRACT

The national plan for qualifying worker ( PLANFOR) has been the main tool of the Brazilian income and work public policy. The general purpose of this social policy is to attain the sustainable development through professional education. PLANFOR intends to achieve the sustainable development being its main objective offer professional education according to the labor market demand. PLANFOR has a purpose of qualifying 20% of the Brazilian labor force, i.e., over 15 million persons, annually . PLANFOR operational procedures has been effected through the national worker fund known as FAT. It shall be pointed out that PLANFOR is not a massive program for qualifying the Brazilian worker. Instead, it is a tool that qualifies for the constant changes in the labor market. These changes claim for a permanent manpower qualification. Of the Brazilian total manpower, over 74 million workers, 50million do not have the basic school level as should be the case as stated at the Brazilian General Law. Worse than that is the case that Brazil has an absolute or functional ( less than 3 years of study) illiteracy rate of 20%. Of this total, 80% (11 million persons) are included between 15 and 30 years of age. The minimum international standards recommend at least 11 years of study, what is similar to the American senior high school level., as stated by the Minister of Labor and Employment in an official publication of 1999. Evaluation that has recently been finished in Santa Catarina shows that PLANFOR has offered courses available on the professional education net, instead of guiding its operational procedures at the recommended focus of the labor market demand. This shrinks access to the labor market and jeopardizes those that are already inserted. As a consequence, this fact is a deviation of the objective of generating work and income as stated at the PLANFOR main objectives. This thesis is a contribution for the conceptual, methodological and operational improvement of the National Professional Education Policy.

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1 Apresentação do Assunto.....	12
1.2 Definição do Problema .....	14
1.3 Objetivo Geral.....	15
1.4 Objetivos específicos .....	16
1.5 Justificativas.....	16
1.6 Contextualização do tema.....	18
1.6.1 O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.....	26
1.6.1.2 Programas de Investimento.....	28
1.6.2 Premissas para integrar a PPTR.....	30
1.7 Justificativa da escolha do tema da tese.....	32
1.8 Originalidade, ineditismo e relevância do tema da tese.....	32
1.9 Os limites da tese .....	33
1.10 Procedimentos metodológicos .....	34
1.10.1 Procedimentos de Análise.....	35
-uma questão de estudo do tipo: como? e/ou por quê? .....	35
1.10.2 Desenvolvimento do estudo.....	36
1.11 Organização do Documento.....	38
2. REVISÃO DA LITERATURA .....	39
2.1 Políticas de desenvolvimento local.....	39
2.2 Micro e pequenas empresas como fontes do desenvolvimento .....	49
2.3 Fatores do Desenvolvimento local.....	54
2.3.1 Descentralização política .....	55
2.3.2 Empreendedorismo, criatividade e inovação .....	59
2.3.3 Educação .....	69
2.3.4 Incubadoras .....	77
2.4 Educação Profissional.....	80
2.4.1 Educação profissional no Brasil: O que são CODEFAT, as CETs e as CMTs? ....	81
2.4.2 O que é planejar com foco na demanda? .....	85
2.4.3 Como definir demanda de qualificação? .....	87
2.4.4 Da Avaliação de políticas públicas .....	87
3. RESULTADOS DA PESQUISA.....	90
3.1 Classificação das Unidades em Categorias.....	90
3.1.1 Categoria de análise: “foco na demanda”. (PLANFOR, 2000). .....	91
3.1.2 Categoria de análise: “encaminhamento” (PLANFOR, 2000). .....	95
3.1.3 Efetividade .....	96
3.1.4 Categoria de análise: “grupos vulneráveis-gênero”.(PLANFOR, 2000). .....	100
3.1.5 Análise da categoria “grupos vulneráveis” .....	105
3.1.6 Categoria de análise: Articulação (Superposição de programas de políticas públicas).....	106
3.2 Análise dos Resultados: planejamento com foco na demanda .....	107
3.2.1 Descrição da categoria segundo a avaliadora .....	107
4 DESENVOLVIMENTO E PROPOSTA DE MÉTODO.....	110
4.1 Incubadoras: contextualização .....	110
4.2 Um Sistema de Intervenção: descrição do sistema e seus atores.....	114



4.2.1 Primeira etapa: Referencial de Mercado de Trabalho .....	114
4.2.2 Segunda etapa: Montagem dos Módulos de Competências.....	115
4.2.3 Terceira etapa: referência pedagógica .....	115
4.2.4 Quarta etapa: módulo-piloto .....	115
4.2.5 Quinta etapa: WorkShops .....	115
4.2.6 Sexta etapa: Disseminação dos módulos .....	116
4.2.7 Sétima etapa: implementação .....	116
4.2.8 - Oitava etapa: Trabalho Monográfico.....	116
4.3 Material Didático .....	117
4.4 Capacitação de Formadores .....	118
4.5 Processo de Incubação .....	119
4.6 Procedimentos metodológicos do sistema proposto .....	119
4.7 Etapas institucionais .....	121
4.8 Kits Profissionais para Programa de Trabalho e Renda .....	124
4.8.1 Finalidade.....	124
4.8.2 Justificativa .....	124
4.8.3 Objetivos .....	125
4.8.4 Operacionalização.....	125
4.8.5 Benefícios diretos .....	126
4.8.6 Beneficiários indiretos: .....	126
4.8.7 Efeitos sociais do programa.....	126
4.8.8 Algumas ilustrações sobre Kits de Trabalho e Renda .....	127
4.8.9 PROGER: BENEFICIÁRIOS.....	132
4.9 Como financiar: o crédito popular .....	135
4.10 Cenários, objetivos e estratégias .....	138
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	140
5.1 Quanto ao Planejamento do PEQ.....	140
5.2 Por que qualificar se não existe emprego?.....	142
5.3 Noções para a integração trabalho e renda: a idéia de sistema .....	143
5.4 A nova noção legal de parceria em políticas públicas .....	143
5.5 Como transformar diretriz em ação?.....	144
5.6 Do Diagnóstico: pesquisa IBGE e seus parceiros locais .....	145
5.6.1 Processo de elaboração do plano .....	145
5.6.2 Identificação da demanda do mercado de trabalho.....	145
5.6.3 Identificação da demanda da PEA .....	146
5.6.4 Justificativa e objetivos.....	146
5.7 RECOMENDAÇÕES .....	148
6. GLOSSÁRIO .....	149
7. REFERÊNCIAS .....	160

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Os objetivos do PLANFOR.....	22
Figura 2 – Categorias da Qualificação Profissional nos Programas FAT e PLANFOR .....	23
Figura 3 – Legislação pertinente.....	26
Figura 4 – Composição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador CODEFAT .....	28
Figura 5 – Mercado de produtos e fatores .....	45
Figura 6 – fatores determinantes do desenvolvimento local.....	55
Figura.7 – processo de desenvolvimento local .....	58
Figura 8 – Algumas definições essenciais. ....	67
Figura 9 – Conhecimento e desenvolvimento local .....	76
Figura 10 – Sistema Tripartite .....	83
Figura 11 – Foco na demanda.....	86
Figura 12 – Síntese do capítulo 3.....	90
Figura 13 – Comparativo entre os indicadores de 1998, 1999 e 2000 para o Estado de SC ..	108
Figura 14 – Orientação Acadêmica e Tutelar .....	111
Figura 15 – Esquema simplificado de organização modular .....	118
Figura 16 – Etapas institucionais: o papel de cada ator .....	123
Figura 17 – Kit Costura .....	127
Figura 18 – Kit Marcenaria.....	128
Figura 19 – Kit Lava a Jato.....	129
Figura 20 – Kit Cozinha Industrial .....	130
Figura 21 – Kit Borracharia .....	131

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	-	Importância das MPE's na América Latina.....	50
----------	---	--	----

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação do Assunto

O Brasil, segundo o IBGE, (2000) tem uma PEA (População Economicamente Ativa) de 74 milhões de trabalhadores, dos quais 70 milhões com menos de quatro anos de escolaridade formal. Destes, cerca de 20% são analfabetos e aproximadamente 80% dos analfabetos, ou seja, 11 milhões, encontram-se na faixa de 15 a 30 anos, portanto, em plena idade produtiva.

Além disso, a globalização dos mercados e a reestruturação produtiva não têm ampliado a oferta de empregos formais, fato que acentua a dificuldade de absorção de pessoal não qualificado. Esta situação tende a piorar o quadro social do Brasil de hoje, que apresenta, com relação à população economicamente ativa - PEA, altos índices de desemprego, subemprego e trabalho informal e/ou temporário, o que vem acentuar as condições de pobreza características do país. De outro lado, encontramos um contingente expressivo de trabalhadores inseridos em processos de modernização tecnológica e reestruturação produtiva, processos esses, que mudam a natureza do trabalho e tornam os empregos cada vez mais escassos e exigentes em matéria de qualificação.

A educação profissional é, nesse contexto, complementar à Educação Básica. Ministrada de forma contínua, ela inclui alternativas de qualificação, requalificação, especialização de trabalhadores, além de serviços e assessorias ao setor privado.

Com fundamento na Constituição de 1988, o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** foi criado em 1990 (Lei 7.998). É formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado (incidentes sobre o faturamento das empresas), e gerenciado pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), no nível federal. A expressão **Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)** é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: seguro desemprego, intermediação de mão de obra,

programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho e educação profissional.

A política de Educação Profissional que vem sendo implementado pelo Governo Federal procura integrar-se a uma **política pública de emprego, trabalho e renda** com foco bem definido na premissa de **empregabilidade**. Esta política encontra sua aplicação no **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR**.

Fazem parte do PLANFOR os Programas Nacionais de Educação Profissional e os projetos desenvolvidos com parceiros, atendendo clientelas em desvantagem social (portadores de deficiência, jovens em situação de risco social e outros) e setores ou regiões - eixo para o desenvolvimento do país.

A implementação dos Programas Nacionais nos Estados se dá por meio dos Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, elaborados e coordenados pelas Secretarias do Trabalho dos Estados. Todos os Planos Estaduais de Qualificação passam pela aprovação das Comissões Estaduais de Emprego, organismos tripartites e paritários, com representação do governo, do empresariado e dos trabalhadores.

Os recursos são do FAT - previsto na Constituição de 1988 (artigo 239), foi regulamentado pela lei 7.998, de 1990. Essa lei, em seu Artigo 10, dispõe a vinculado do FAT ao MTb (Ministério do Trabalho) e a destinação de seus recursos para custeio do Programa do Seguro-Desemprego (que inclui, além do seguro propriamente dito, programas de intermediação, qualificação profissional, informação sobre o mercado de trabalho), pagamento de abono salarial e financiamento de programas de desenvolvimento econômico (incluindo crédito popular).

Seu artigo 11 estabelece, como fontes de recursos do FAT, contribuições sociais do setor público e do setor privado, incidentes sobre o faturamento das empresas (PIS, PASEP), além de multas sobre encargos devidos, juros e correção monetária de empréstimos. Em seis anos, até final de 1996, o FAT atingiu um patrimônio superior a R\$ 27 bilhões. É gerido pelo CODEFAT, organismo tripartite e paritário, com representantes do governo, empresários e trabalhadores (hoje 4 de cada). O saldo do PLANFOR, de 1995-98, acumula 5,7 milhões de

trabalhadores qualificados, com investimento total de R\$1 bilhão do FAT, repassados a Estados e demais Parceiros. Estima-se que a oferta da REP, com outros fundos públicos e privados, chegue a 16,8 milhões de trabalhadores, com investimento total de R\$9,5 bilhões. Ao todo, portanto, mais de 22 milhões de trabalhadores foram beneficiados por programas de qualificação profissional no período 1995-98, com investimentos acima de R\$10 bilhões (Azeredo, 1998).

## 1.2 Definição do Problema

Uma das estratégias usadas pelo MTE/SEFOR na implementação do PLANFOR é a aplicação do princípio da descentralização político-administrativa. Assim, a responsabilidade de articular a política de trabalho, emprego e geração de renda, nos Estados, cabe às Secretarias Estaduais de Trabalho, o que compreende, entre outras funções, a elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional - PEQs, incorporados ao PLANFOR.

A implementação da política de geração de trabalho renda por via da qualificação profissional requer aprimorar conceitual, metodológica e operacionalmente as equipes das Secretarias assim como os membros das Comissões Estaduais de Emprego (CEEs), encarregados do planejamento, da implementação e da aprovação dos Programas Nacionais, aprofundando os conhecimentos e informações sobre os mesmos e aperfeiçoando os instrumentos dos quais emanam suas diretrizes. Por outro lado, a existência de diretrizes de política pública de trabalho e renda ao longo de seis anos vem exigindo instrumentalização por parte dos Estados por meio dos PEQs de modo a gerar trabalho e renda para as seguintes categorias de trabalhadores: (1) do artesanato e desenvolvimento comunitário; (2) assentamento de comunidades rurais; (3) bancários e outros trabalhadores do setor financeiro; (4) conscritos das forças armadas detentos e egressos do sistema penal; (5) indústria da construção; (6) jovens e adolescentes em situação de risco social; (7) pesca; (8) pessoas portadoras de deficiência; (9) portuários; (10) trabalhadores da saúde; (11) serviços sociais; (12) servidores da administração pública; (13) turismo; (14) gestores e empreendedoras de micro-empresas; (15) beneficiários do seguro-desemprego (**Guia do PLANFOR 2000**. MTE.Brasília, DF,2000).

Até essa data não existe evidência empírica do resultado obtido em Santa Catarina pela aplicação dos recursos do fundo de Amparo ao Trabalhador como gerador de trabalho e renda e inclusão de desempregados em atividades que resultem em renda obtida a partir da inserção do trabalhador em atividade produtiva como resultado do programa de qualificação. Assim, embora o número de pessoas qualificadas seja elevado somente essa constatação não é condição para que se conheça o resultado em termos de inserção no mercado de trabalho, em atividade de geração de trabalho e renda no atendimento as diretrizes de política pública expressas no PLANFOR.

Assim, considerando que o governo federal criou instrumentos de planejamento e qualificação para as secretarias executoras de sua política de geração de trabalho e renda e de acordo com informações do SEFOR (Secretaria de Formação Profissional 2002), do Ministério de Trabalho e Emprego (MTE), aplicou nos últimos seis anos de cerca de 27 bilhões de recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT cabem as seguintes questões de pesquisa:

Os Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, no Estado de Santa Catarina, como instrumento de Política Pública atendem o PLANFOR quanto as diretrizes de geração de trabalho e renda?

Se os Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, no Estado de Santa Catarina atendem, parcialmente o PLANFOR quanto as diretrizes de geração de trabalho e renda, como fazer com que as ditas diretrizes sejam atendidas?

### **1.3 Objetivo Geral**

Propor um plano de ação para o aprimoramento conceitual, metodológico e operacional do PLANFOR de forma a ampliar as oportunidades de geração de trabalho e renda no Estado de Santa Catarina.

#### **1.4 Objetivos específicos**

- Pesquisar os resultados obtidos pelos egressos dos segmentos populacionais formados por desempregados, trabalhadores em risco de perda de emprego e outras populações em risco ou desvantagem social e/ou setores ou regiões estratégicas para o desenvolvimento do estado encaminhando para atividades de trabalho e renda;
- Pesquisar o acompanhamento dos Programas e Projetos implementados no âmbito do PLANFOR em 1998/99/2001 do Estado de Santa Catarina;
- Analisar os dados secundários (aspectos quantitativos) dos Programas e Projetos implementados no âmbito do PLANFOR, em 1997/98;
- Coletar os dados secundários (quantitativos), contidos nos relatórios gerenciais, disponíveis no MTE/SEFOR;
- Discutir os dados, considerando variáveis tais como: treinamentos, carga horária/habilidades e custos;
- Elaborar a análise dos dados secundários;
- Estudar as condições de implementação dos Programas e Projetos (aspectos quantitativos e qualitativos) desenvolvidos no âmbito do PLANFOR, em 1997/98, nos municípios do Estado de Santa Catarina.
- Consolidar discutir e analisar os dados obtidos;
- Elaborar o estudo das condições de implementação dos Programas e Projetos.

#### **1.5 Justificativas**

Segundo Fausto, Garcia, e Ackermann (2001) o maior executor do PLANFOR é a universidade, pública e privada (incluindo suas fundações e institutos), que ganhou espaço privilegiado em função da realização de estudos e pesquisas nos PEQs<sup>17</sup> e em Parcerias com o MTE, em especial nos projetos de avaliação estadual e nacional. Tem também contribuição marcante no desenvolvimento de metodologias e projetos inovadores, geralmente em parceria com Organizações não Governamentais, - ONGs, sindicatos e escolas técnicas - o que, de certa forma, subestima a participação destas instituições no PLANFOR. A universidade, por



razões de competência, infra-estrutura e requisitos legais, assumiu com frequência a gestão/coordenação de projetos envolvendo múltiplos atores-executores.

A elevada participação de centrais e sindicatos de trabalhadores – segundo maior executor do PLANFOR - assinala uma escala e um tipo de atuação inédito na história da EP e do próprio movimento sindical no país. Os sindicatos atuaram tanto em projetos dos PEQs, como também em Parcerias com o MTE, que serviram em grande parte como *start up* inicial para a mobilização desse novo ator.

Todas as entidades do Sistema - SENAC-SESI, SENAC-SESC, SENAR, SENAT-SEST, SEBRAE - participaram, isoladamente ou em parcerias com ONGs, sindicatos e universidades, de projetos dos PEQs; houve algumas Parcerias Nacionais com essas entidades, no período.

Embora pouco expressiva, a presença de organizações internacionais, geralmente em Parcerias com o MTE, sinaliza novas potencialidades da cooperação científica e técnica internacional, como instrumento efetivo de apoio e desenvolvimento dos organismos que dela se beneficiam. Tão ou mais relevante que os números apresentados foi o aprendizado desse processo, em matéria de dificuldades, intervenções e avanços na articulação pretendida. Esse aprendizado diz respeito, naturalmente, não só ao elenco de atores envolvidos na execução do PLANFOR, mas também ao CODEFAT, MTE/SEFOR, STbs e CETs/CMTs.

Por outro lado, muitas das dificuldades e intervenções que vêm sendo apontadas não são específicas do PLANFOR, mas pode se aplicar a qualquer projeto que implique descentralização, participação, e negociação, em contextos históricos caracterizados por fortes resquícios de autoritarismo na ação estatal e debilidade da sociedade civil.

Âmbito geográfico onde se desenvolveu a atividade do PLANFOR: todos os estados da federação. Prioridade para regiões metropolitanas e grandes centros urbanos, com altos índices de desemprego. Em 1996, foram atendidos 2.614 municípios e, em 1997, 3.843 municípios em todas as unidades da federação (**Guia do PLANFOR 2000**. MTE.Brasília, DF,2000).

Esse aprendizado diz respeito, naturalmente, não só ao elenco de atores envolvidos na execução do PLANFOR, mas também ao CODEFAT, MTE/SEFOR, STbs e CETs/CMTs.

Nesse caso, considerando a informação do Guia do PLANFOR (2000) de que cerca de 10% dos recursos dos PEQs 96-98 foram investidos, por diretriz do CODEFAT, em estudos e pesquisas sobre o mercado de trabalho, metodologias e avaliação (incluindo acompanhamento de egressos) e que as Universidades públicas são dispensadas de licitação, podendo ser contratadas com maior facilidade justifica-se a presente pesquisa pela contribuição que pode gerar para a academia quanto ao aprimoramento conceitual, metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional, de modo a ampliar as oportunidades de geração de renda para os segmentos excluídos da população.

## **1.6 Contextualização do tema**

Verificando o estado da Educação Profissional no Brasil em 1995 – depara-se com as mudanças de estratégias e de concepção produzidas pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR. Em 1980, o programa de treinamento incentivado pela Lei 6297/75 atingiu um total de 2,5 milhões de treinandos em todo o país, computados, em sua quase totalidade, como produção do SENAI e SENAC. (Leite, 1994).

Desde o início dos anos 90 desenvolve-se na América Latina e Caribe (ALC) o debate sobre a constituição de uma nova institucionalidade da Educação Profissional (EP). O modelo dominante de EP na ALC forjou suas principais características no contexto da política, da economia e da sociedade dos anos 40, embora alguns institutos sejam muito anteriores a essa data (a exemplo daqueles dos jesuítas e salesianos) (Leite, 1994).

Estado populista, relações capital-trabalho tutelada, economia protegida, indústria substitutiva de importações, e avanço das teses da organização científica do trabalho, foram fatores que contribuíram para a constituição e fortalecimento de grandes instituições nacionais de EP, geridas pelo Estado e/ou pelo setor privado, e com algum tipo de financiamento público assegurado (recursos orçamentários ou oriundos de contribuição compulsória) (Fausto, Garcia, e Ackermann, 2001).

Este modelo, embora tenha sido hegemônico, quase monopolista, não impediu o florescimento de uma ampla diversidade de atores e agências de EP, em todos os países de ALC: grupos laicos, religiosos ou comunitários, sindicatos, empresas, fundações, escolas privadas, universidades sempre atuaram, de diferentes modos, na qualificação e requalificação profissional (Leite, 1994).

No entanto, segundo a mesma autora, tais atores e agências mantiveram-se geralmente como soluções isoladas, ou presas a projetos assistencialistas, ou simplesmente reprodutoras - às vezes em versão empobrecida - das instituições dominantes. Embora essas características apareçam em vários países da ALC, o Brasil pode ser tomado como um caso paradigmático da consolidação de um modelo institucional dominante da EP, concretizado na rede de escolas técnicas federais e estaduais, e no chamado Sistema S (formado pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem) - SENAI (indústria) e SENAC (comércio/serviços), surgidos nos anos 40, e, mais recentemente, SENAR (setor primário) e SENAT (transportes). Escolas técnicas e Sistema S praticamente tornaram-se a marca da EP no Brasil, representando, no contexto da ALC, um arranjo institucional mais consolidado e uma oferta de formação profissional mais diversificada e de qualidade.

A crise da institucionalidade dominante na ALC situa-se a partir de meados dos anos 70, variando no tempo segundo os países, mas generalizando-se no bojo das novas tendências que marcam a economia e a sociedade latino-americana a partir dos anos 80. Apesar da relativa capacidade de adaptação e atualização de cursos e programas, as instituições de EP, ou de educação em geral, não estavam preparadas para o novo paradigma de trabalho e qualificação exigido pelo setor produtivo, no novo contexto de democratização, crise econômica e mudança no próprio conceito de emprego (Leite, 1996).

Tais dificuldades podem ser sintetizadas em dois aspectos do modelo institucional dominante: gestão e financiamento - corroído pela inflação, sujeito a flutuações no orçamento público, chegando a ser extinto (casos do Chile e Peru), em função de processos de reforma tributária e de reestruturação do Estado; ausência de trabalhadores (caso do Brasil) questionada diante da recuperação de valores como democracia e cidadania, e da própria reestruturação do setor produtivo; metodologia e organização pedagógica - lentidão ou rigidez diante de novos perfis

profissionais demandados pelo setor produtivo; escala insuficiente diante da crescente demanda por formação contínua das empresas e da própria sociedade; dificuldade em lidar com novas clientelas (pequenos e micro produtores, autônomos, cooperados, mulheres).

Nesse processo, outros atores começam a ganhar protagonismo. Entre estes, os Ministérios de Trabalho, que passam a coordenar diferentes alternativas de EP, mobilizando não só as instituições tradicionais, dominantes, mas todo um conjunto de entidades efetiva ou potencialmente ofertantes de qualificação profissional.

No Brasil, a partir de meados dos anos 70, o Ministério do Trabalho (MTE) estruturou o SNFMO - Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, gerido pelo CFMO - Conselho Federal de Mão-de-Obra. Implementou também, por meio da SMO - Secretaria de Mão-de-Obra, projetos como o PIPMO - Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra, e programas ligados à Lei 6297/75, que permitia descontos no imposto de renda para aplicação em formação profissional.

Esses projetos tiveram seu auge até início dos anos 80, declinando em função da crise econômica, das reestruturações no MTE, e do fim do esquema de incentivos em 1990. Registraram ações de treinamento em massa, mas não chegaram a ter impactos sobre a institucionalidade dominante, pois, ademais de sua concepção centralizada (“federal”), permaneceram, em matéria de execução, restritos ao Sistema S, especialmente SENAI e SENAC, representando, na verdade, uma forma de ampliação e financiamento dos programas normalmente oferecidos por essas entidades.

Assim, no começo dos 90, o MTE deixou de atuar na área de EP, inclusive em função de seguidas reestruturações internas e fusões com outros ministérios, que praticamente desativaram projetos, órgãos e equipes ligados a essa área. Foi só com a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que colocou o desafio de dinamizar o componente “qualificação profissional” no âmbito dos programas de geração de trabalho e renda, que o MTE começou a retomar protagonismo na área.

O FAT foi regulamentado em 1979, mas os programas de qualificação financiados pelo Fundo só foram implementados a partir de 1993, começando em escala modesta e com um

enfoque restrito (treinamento exclusivamente para beneficiários do seguro desemprego e de funcionários do SINE). O PLANFOR, estruturado e implementado a partir de 1995, impôs um novo rumo a esse processo. Como proposta de dinamização dos programas de qualificação financiados pelo FAT, mas também com a ambição explícita de tratar a questão da EP como política pública, integrada à política pública de trabalho e renda - PPTR, reconhecendo e mobilizando novos atores, e operando na construção de uma nova institucionalidade da EP no país.

Este Sistema é Público por duas razões. Primeiro porque a sua fonte de recursos, o Fundo de Amparo ao Trabalhador / FAT é constituído por recursos de toda a sociedade : trabalhadores, empregadores e governo. Segundo porque, mesmo quando movimente recursos privados, em Parcerias, a gestão deverá ser feita sempre de forma tripartite e paritária, entre esses três integrantes.

Para o MTE, a concepção do PLANFOR, embora balizada por alguns princípios básicos, é um processo de construção coletiva, de pesquisa-ação, de conflito e busca permanente de consensos, envolvendo diversos atores, histórica ou recentemente interessados na questão do trabalho e qualificação: governo, empresários, trabalhadores, entidades de ensino, pesquisa e cooperação científica e assistência técnica (Guia do PLANFOR, 2000).Os objetivos do PLANFOR estão retratados na figura 1, a seguir:

<b>DIMENSÃO</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Qualificação	Qualificar ou requalificar trabalhadores e trabalhadoras, desenvolvendo habilidades básicas, específicas e de gestão, que propiciem sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da qualidade e da produtividade na produção de bens e serviços, elevação da renda pessoal e familiar, e melhoria geral na qualidade de vida das comunidades a que pertencam.
Escolaridade	Elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando, gradativamente, a erradicação do analfabetismo e a ampliação do contingente escolarizado, pelo menos no nível básico.
Redução de desigualdades	Contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a preservação do meio ambiente, e para a construção da solidariedade e da cidadania.
Discriminação	Combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, idade, raça e cor, garantindo o respeito à diversidade.
Geração de renda	Estimular e apoiar a ampliação da oferta de empregos e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos.

Fonte: Fausto, Garcia, Ackermann (2001), p. 4 e 5

### **Figura 1 - Os objetivos do PLANFOR**

Desde 1995, quando se colocou o desafio de dinamizar o componente “qualificação profissional” nos programas do FAT – e o PLANFOR sequer existia como programa ou sigla – algumas idéias chave têm estado presentes na sua concepção, estruturadas em três eixos:

articulação institucional, avanço conceitual e apoio à sociedade civil, cujas premissas podem ser sintetizadas conforme figura 2, a seguir:

<b>CATEGORIA</b>	<b>AÇÃO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Avanço conceitual</b></li> </ul>	<p>Construir e consolidar um novo enfoque metodológico e operacional da EP: complementar e não substitutiva da educação básica;</p> <p>com foco na demanda do setor produtivo - entendida como oportunidades de geração de trabalho e renda.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulação institucional</b></li> </ul>	<p>Reconhecer, articular e desenvolver os atores sociais relevantes para uma política pública de trabalho e geração de renda, consolidando e integrando uma rede nacional de EP (REP)<sup>11</sup>, para atuar na qualificação permanente da PEA, em bases participativas e descentralizadas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Apoio à sociedade civil</b></li> </ul>	<p>Promover ações de qualificação e requalificação do trabalhador, incluindo não só cursos e treinamentos, mas assessorias, extensão, pesquisas e estudos, contemplando o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e de gestão; incorporar a dimensão da escala, fundamental em países como o Brasil, com prioridade para grupos vulneráveis da PEA.</p>

Fonte: Fausto, Garcia, Ackermann (2001), p. 5 e 6

**Figura 2 – Categorias da Qualificação Profissional nos Programas FAT e PLANFOR**

Fundado segundo essas categorias, o objetivo do PLANFOR definiu-se nos seguintes termos: mobilizar e consolidar, gradativamente, uma oferta de EP suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente, a partir de 1999, pelo menos 20% da PEA (cerca de 15 milhões de trabalhadores em números atuais) (PLANFOR, 1995).

A meta proposta implicava, em 1995, o desafio de multiplicar por quatro a oferta de EP, que não atingia mais que 5% da PEA (3,5 milhões de trabalhadores), mesmo juntando-se todas as entidades públicas e privadas atuantes na área. Para tanto, seria essencial articular toda a competência e recursos disponíveis para EP do País, utilizando os recursos do FAT, antes de tudo, como “alavanca” ou “catalisador”, mas não como única nem principal fonte de financiamento.

Articulação e mobilização de uma rede ampla e diversificada de atores no campo da EP eram, assim, estratégias cruciais para o PLANFOR, colocando-se como condição para a meta

fixada. A existência dessa rede, embora não dimensionada, bem como suas possibilidades de mobilização, não era exatamente novidade no País.

A inovação buscada pelo PLANFOR, porém, era explorar e consolidar as potencialidades desses atores no campo da EP, promovendo sua gradativa reorientação para um novo modelo e um novo conceito de EP, conforme explicitado na proposta de avanço conceitual e apoio à sociedade civil.

O Guia do PLANFOR (2000) tem as seguintes indicações de seu modus operandi: Para implementação do PLANFOR, foram estruturados dois mecanismos, geridos pelo MTE, por meio da SEFOR (herdeira da antiga SMO, e hoje integrada à SPPE como Departamento de Qualificação Profissional), sob homologação e deliberação do CODEFAT:

PEQs - Planos Estaduais de Qualificação: elaborados e geridos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), sob diretrizes do CODEFAT e orientação técnica do MTE/SPPE, passando pela aprovação/homologação das Comissões/Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs), por sua vez articuladas a Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho (CMTs) – ambas tripartites e paritárias, como o CODEFAT. Os PEQs são constituídos por projetos e ações de EP (cursos, assessorias, estudos e pesquisas), executados pela REP local, contratada pela STb na forma da legislação vigente, com recursos do FAT repassados mediante convênios entre o Estado e a União (MTE - STb).

Parcerias Nacionais e Regionais: do MTE com organizações não governamentais (ONGs), sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais, para projetos e ações inovadoras de EP, em escala nacional ou cobrindo mais de uma unidade federativa, com recursos repassados mediante convênios ou acordos de cooperação técnica.

A rigor, PEQs e Parcerias praticamente foram construídos no processo de implementação do PLANFOR, mesmo no caso de organismos existentes. De acordo com o MTb (2000) o objetivo do PLANFOR exige, desde que foi apresentado, um esforço contínuo de esclarecimento.



Em primeiro lugar, para superar o entendimento mais imediato de que seria objetivo do PLANFOR qualificar 20% da PEA com recursos do FAT, deixando de lado o componente de “articulação institucional”. Em segundo, para enfatizar que o prazo para atingir essa meta seria “a partir de 1999” e não “em 1999”. Em terceiro, para difundir a prática de revisão periódica de metas, sem que isto seja visto como inconstância ou falta de planejamento.

O SENAI-SP, no final dos anos 80, mobilizou amplamente de entidades comunitárias, para programas considerados de cunho social, chegando a ter mais de 400 convênios nessa linha (Leite, 1995).

**As políticas públicas ativas** destinam-se à promoção do emprego, ao aumento da empregabilidade da força de trabalho, assim como à reforma do marco legal, visando a facilitar e a estimular a criação de empregos de qualidade (MtB, 1998) .

Compreendem, desde política macroeconômica e de desenvolvimento, com incentivos ao aumento da capacidade produtiva e criação direta de empregos, até políticas específicas de valorização da força de trabalho.

No Brasil, estas políticas incluem aumento da escolaridade básica dos trabalhadores e qualificação ou requalificação profissional. Incluem, também, o crédito aos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais, com potencial de geração de empregos, incentivos à melhoria de qualidade e de oferta do trabalho autônomo, além do esforço de modernização da legislação trabalhista, visando à redução dos custos não-salariais do trabalho.

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

A construção da Política Pública de Trabalho e Renda assenta-se sobre os princípios da democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros

e, fundamentalmente, sobre a integração e articulação entre os diversos programas. A figura 3, a seguir, é uma síntese da legislação pertinente:

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>OBJETIVO</b>
Decreto-Lei Nº 228486	Instituição do Seguro-Desemprego no País
Constituição Federal art.239 e Lei Nº7.998/90	Instituição do FAT e do CODEFAT
Lei Nº8287/91	Instituição do seguro-Desemprego Artesanal
Lei Nº 8.352/91	Maior abrangência do seguro-Desemprego
Lei Nº 8.900/94	Ampliação do público beneficiário e aumento do número de parcelas do benefício
Resoluções do CODEFAT	Estabelecimento de procedimentos para a execução da Lei Nº 8900/94

Fonte: MTE, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Temas/FAT/Legislacao/>

**Figura 3 - Legislação pertinente.**

### 1.6.1 O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

Fundo contábil de natureza financeira, o FAT é constituído pelos seguintes recursos:

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

O FAT prevê o custeio de um mecanismo compensatório frente ao desemprego (assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregados, realizada através do Programa Seguro-Desemprego), assegurando a consolidação de um direito social básico do trabalhador. Ou seja, alguma proteção financeira no momento do desemprego.

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

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

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

Como elementos descentralizadores, para a concepção e condução das políticas públicas ativas de trabalho e renda, além de implementação das diretrizes do órgão colegiado central, foram instituídas as CETs e CMTs. O perfil tripartite e paritário do CODEFAT/CETs/CMTs oferece um aspecto novo, democratizante, na gestão da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) no País, na medida em que faculta ao setor produtivo - empresários e trabalhadores - e à sociedade civil, uma participação efetiva, em real parceria com os órgãos governamentais federais, estaduais e municipais o que permite, também, a expansão e absorção da idéia de “**público**”, como resultado da parceria entre governo e sociedade. A figura 4, a seguir, evidencia a composição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador-CODEFAT.

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

Fonte: MTE, Brasília, DF, disponível

em: <http://www.mte.gov.br/Temas/FAT/Codefat/Conteudo/composicao.asp>

**Figura 4 - Composição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador CODEFAT**

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

#### 1.6.1.2 Programas de Investimento

Os programas de investimentos, no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda, visam ao aumento da capacidade produtiva da economia e à dotação de capital social básico para a geração e manutenção de empregos. Potencializam, também, o emprego futuro, ao expandir a fronteira de recursos da sociedade e da economia. As informações a seguir estão disponíveis no site do BNDES: <http://www.bndes.gov.br>

O BNDES é o principal aplicador de recursos do FAT, com duas modalidades de aplicação: FAT/ Taxa de juros de longo prazo-TJLP- (carteira dos financiamentos tradicionais do BNDES) e FAT Cambial (até 20% do saldo dos recursos repassados pelo FAT - estoque, em

operações de financiamentos a empreendimentos e projetos destinados à produção e/ou comercialização de bens de reconhecida inserção no mercado internacional). Incluindo o pagamento dos juros referentes ao período janeiro/dezembro de 1998, o BNDES já transferiu um total de R\$4.536 milhões ao FAT, a título de pagamento de juros. Além de investimentos em projetos de serviços sociais básicos, como saúde e educação (modernização das instituições de ensino superior públicas e privadas e apoio a hospitais que prestam serviços ao SUS), o BNDES tem realizado investimentos voltados para a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, residente nos grandes centros urbanos (Projetos Multisetoriais).

Os recursos do FAT são alocados, pelo CODEFAT, para depósitos especiais nos agentes financeiros oficiais federais e o patrimônio do FAT registrado em 31/12/99 era de, aproximadamente, R\$ 46 bilhões, recursos que são destinados ao financiamento de projetos especiais para geração de emprego e renda.

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

- **pequenas e microempresas:** pessoas que possuem micro ou pequenas empresas que tenham capacidade de crescimento e de aumentar a renda e o número de funcionários;
- **cooperativas e formas associativas de produção e agricultura familiar – PROGER RURAL e PRONAF:** pessoas que fazem parte de cooperativas e associações de produção, formadas por mini e pequenos produtores ou de atividade agrícola de base familiar, interessadas em adquirir recursos para investimento ou para custeio agrícola e pecuário;

além de iniciativas de produção próprias da economia informal: pessoas que, hoje, estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, com possibilidade de ingressar no setor formal da economia.

São agentes financeiros do PROGER: o **Banco do Brasil (BB)**, o **Banco do Nordeste (BNB)** e a **Caixa Econômica Federal (CAIXA)**. As dificuldades dos agentes financeiros para atender as necessidades e características peculiares da clientela do PROGER, objeto de avaliação e análise específicas, vêm merecendo atenção especial, através, por exemplo, do programa BNB de agentes de desenvolvimento capacitados, da instalação de agências de empreendedores pelo BB e do projeto especial da Central Sindical, Força Sindical para agilizar o encaminhamento de projetos aos agentes financeiros. O BNDES implantou, também, o Programa de Crédito Produtivo Popular, que oferece crédito a pequenos empreendedores, atendendo pessoas que não estão inseridas no mercado formal de trabalho e que têm, nos pequenos negócios, sua estratégia de sobrevivência. A distribuição de recursos concretiza-se em duas modalidades:

- (I) Programa **BNDES TRABALHADOR**, com ativa participação das esferas estadual e municipal de governo, através de co-financiamento e cogestão dos recursos, demandando compromisso específico dos agentes sociais para sua implantação; e
- (II) **BNDES SOLIDÁRIO**, que conta com a participação de organizações não-governamentais, no fornecimento e gestão de recursos, possibilitando uma penetração mais efetiva do chamado terceiro setor, na implementação da Política Pública de Trabalho e Renda. Tanto o PROGER, como o Programa de Crédito Produtivo Popular, assinalam a necessidade e incluem mecanismos de capacitação técnica e gerencial dos empreendedores.

#### 1.6.2 Premissas para integrar a PPTR

O documento intitulado “**Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil**” (TEM/SEFOR,1999) estabelece condições para instituição de uma política pública de trabalho e renda relativa à educação profissional no Brasil tendo em vista as modificações no cenário sócio-político e econômico-ambiental do país e do mundo. Destaca as seguintes premissas:

- Reconhecer que a nova dinâmica do mercado de trabalho, caracterizado, entre outros aspectos, pelo fraco dinamismo do emprego formal, assalariado, urbano, industrial, registra diversificação e expansão de oportunidades de trabalho no chamado setor “informal”. Este setor inclui trabalho autônomo, associativo, microempreendimentos

urbanos e rurais e é ainda pouco explorado em suas novas características. Já se questiona sua identificação simplista com trabalho “precário, ilegal, desqualificado” – características que, sem dúvida, subsistem em muitas atividades, inclusive altamente formalizadas.

- Conceber e formatar um sistema capaz de dar conta das características do país, como: dimensões continentais e dificuldades de comunicação; diversidade e disparidade econômica, social e cultural; volume e baixa escolaridade da PEA.
- Para atingir essa escala, implementar bases de gestão/execução descentralizadas e flexíveis, articulando e fortalecendo, gradativamente, toda a capacidade efetiva ou potencial de qualificação-intermediação-crédito existente no país, governamental e não governamental, por meio de: agências de educação profissional; sindicatos e associações de trabalhadores; federações, associações e fundações empresariais;
- Organizações sociais; agências de colocação privadas.
- Construir essa mobilização e articulação em bases participativas, mediante mecanismos de adesão e incentivos às partes interessadas: gestores, executores e beneficiários do programa.
- No que toca a recursos do FAT, garantir prioridade de atendimento a pessoas de baixa escolaridade e/ou alvo de outros fatores de vulnerabilidade, em face de sua maior dificuldade de acesso a informações sobre o mercado de trabalho e a serviços privados de intermediação.
- Fortalecer e capacitar instâncias de gestão do FAT – CODEFAT, Comissões Estaduais e Municipais – para planejar e gerir a integração proposta. Isso implica, de um lado, vias de articulação recíproca entre essas instâncias, e de todas com outras instâncias de articulação de políticas públicas.

## **1.7 Justificativa da escolha do tema da tese**

O Congresso Nacional aprovou o primeiro Plano Plurianual elaborado em novas bases conceituais e metodológicas, determinando que se proceda, anualmente, à avaliação global do plano e de cada um dos programas que o integram. Ademais, era da própria lógica das mudanças introduzidas fortalecer a atividade de avaliação como um requisito para a atualização do plano às mudanças da realidade e como um imprescindível instrumento da gestão estratégica dos programas.

Implantar um sistema de avaliação para o planejamento e a gestão governamentais, no entanto, não é algo trivial. O sistema terá que se basear na literatura científica disponível e na literatura empírica. Conceitos, metodologias, sistemas de informações terão que ser criados e desenvolvidos com a finalidade específica de suportar a implantação do processo regular e recorrente de avaliações da ação governamental.

A partir de estudos realizados por algumas instituições como o próprio TEM e a FLACSO – Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, entre outras, é possível avançar nesta questão. O presente trabalho pretende ser um subsídio a tão necessária construção.

## **1.8 Originalidade, ineditismo e relevância do tema da tese**

A originalidade desta tese reside no fato de que pela análise documental efetuada inexistem em termos de política pública o aqui sugerido e que conecta a academia ao senso comum no que concerne à aplicação do modelo proposto. Embora complexa, a análise verificou a possibilidade de aplicação do modelo ao mundo real proporcionando uma contribuição relevante à política pública de trabalho e renda por meio do desenvolvimento local, tendo por base a cultura empreendedora. Quando o desconhecimento sobre os resultados das ações atinge um elevado patamar de desconforto, ou quando os indícios de que não são os esperados (podendo ser o oposto), ou ainda quando surgem demandas superiores (ou de organismos internacionais e nacionais de financiamento) ou críticas de setores da sociedade sobre o desempenho, o andamento, os resultados das ações, abre-se o caminho para a investigação científica.



Na contratação de consultorias externas, as razões que as movem são, basicamente, de três ordens: as exigências formais de contratos de financiamentos externos (BID, Banco Mundial) ou internos (FAT, BNDES, CEF, entre outros); fortes pressões ou críticas de atores sociais interessados (a favor ou contra) no programa que não conseguem ser respondidas com a produção interna de avaliações; as articulações de interesses pessoais/grupais entre os dirigentes públicos e núcleos acadêmicos, institutos públicos de pesquisa, empresas de consultoria e consultores independentes. A proposta de método para o aprimoramento conceitual, metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional considerando que o assunto não foi ainda sistematizado é contribuição para o processo sistemático de avaliação de Políticas Públicas particularmente quando sustentada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.

### **1.9 Os limites da tese**

Os limites desta tese encontram-se nos referenciais de pesquisa utilizados. A avaliação da UDESC 1999/2000 do Programa de Qualificação e Requalificação Profissional no Estado de Santa Catarina reproduz um determinado momento que não, necessariamente, irá se reproduzir no futuro. A documentação analisada evidencia a avaliação externa do PEQ, Pesquisa do Egresso, Cadastro de Entidades Executoras e o Congresso Estadual de Qualificação e Requalificação Profissional, alguns disponíveis para os anos de 1999 e 2000 e um único para o ano de 2001. A pesquisa em si limita-se no período em que foi realizada. Pesquisas posteriores poderão revelar resultados diferentes dos que foram destacados nesta tese. Ademais, a proposta pode não ser oportuna o que pode reduzir a possibilidade de ser adotada como política pública.

Em Fetichismo da Avaliação, (...) trabalho de Ana Maria Rezende Pinto (1986, p. 88 e 89), o alerta:

“(...) os avaliadores ligados ao mundo da pesquisa, bem mais do que ao do planejamento, são regidos pelo sistema de incentivos da academia, quase nunca coincidentes com os da administração pública. Eles são movidos pela busca de novas perspectivas teóricas e metodológicas, nem sempre de interesse imediato do decisor. Tendem, ao examinar um programa, a propor alterações mais substanciais ou de cunho reformador mais nítido, infactíveis na prática, porque ameaçam ou os valores e ideologias e rituais dos órgãos que o implementam ou as alianças políticas que dão sustentação ao

plano. Muitas avaliações concluem que os programas não vão bem, que as pessoas ou grupos beneficiados continuam necessitados e/ou desassistidos, oferecendo pouca evidência sobre as possibilidades de melhorias ou reformulações possíveis. Isto quando os resultados da avaliação não são inconclusos e vagos...”.

Assim, uma proposta de método de avaliação terá por limite a questão dual na qual atender a academia não será necessariamente oferecer solução para o interesse em avaliação do servidor público diante de escolha de alternativas no processo decisório. A segunda limitação diz respeito à dinâmica inerente ao processo de implementação de Políticas Públicas que por certo exigirá constante revisão da proposta. Por outro lado, Além de todas essas dificuldades, a própria linguagem dos relatórios de pesquisas avaliativas configura, por si só, uma outra restrição à utilização no processo decisório. O jargão “técnico-científico dos relatórios acadêmicos e a forma de consolidação dos resultados constituem-se em obstáculos adicionais ao seu aproveitamento imediato na prática. A pesquisa não pode ser imediatamente apropriada como insumo-estratégico na formulação e acompanhamento de programas públicos” (Abranches, 1985). A dosagem entre o interesse puramente acadêmico e o exigido pela prática é uma limitação para qualquer proposta de método.

### **1.10 Procedimentos metodológicos**

Os procedimentos metodológicos empregados foram o de estudo de caso centrado em pesquisa documental. A escolha do Estudo de Caso de acordo com Yin (2000) se deve a questão que envolve as estratégias de pesquisa em Ciências Sociais que podem ser: experimental; survey (levantamento); histórica; análise de informações de arquivos (documental) e estudo de caso. Cada uma dessas estratégias pode ser usada para propósitos: exploratório; descritivo; explanatório (causal). Isto significa que o estudo de caso poderá ser: exploratório; descritivo ou explanatório (causal). Sendo mais freqüente os estudos de caso com propósitos exploratório e descritivo.

A estratégia de pesquisa dependerá do tipo de questão da pesquisa; grau de controle que o investigador tem sobre os eventos; ou o foco temporal (eventos contemporâneos x fenômenos históricos).

Para Yin (2000), o Estudo de Caso é preferido quando o tipo de questão de pesquisa é da forma “como” e por quê. A necessidade de se utilizar à estratégia de pesquisa “Estudo de Caso” deve nascer do desejo de entender um fenômeno social complexo.

Um Estudo de Caso é uma pesquisa empírica que investiga (Yin, 2000):  
um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real;  
as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes;  
múltiplas fontes de evidências são utilizadas.

As aplicações do Estudo de Caso são (Yin, 2000):

Explicar ligações causais em intervenções ou situações da vida real que são complexas demais para tratamento através de estratégias experimentais ou de levantamento de dados;  
Descrever um contexto de vida real no qual uma intervenção ocorreu;  
Avaliar uma intervenção em curso e ` odifica-la com base em um Estudo de Caso ilustrativo;  
Explorar aquelas situações nas quais a intervenção não tem clareza no conjunto de resultados.

#### 1.10.1 Procedimentos de Análise

Para evitar as críticas ao Estudo de Caso, foram tomados os cuidados recomendados por Yin (2000), procurando a essência de um estudo dessa natureza, ou seja, a tendência central foi encontrar o esclarecimento de uma decisão ou um conjunto de decisões: por que elas foram tomadas como elas foram implementadas?

Assim, também procurou-se introduzir procedimentos para evidenciar a validade e a confiabilidade do estudo, e a generalização de proposições teóricas (modelos) e não proposições sobre populações .

Como componentes do esquema da pesquisa, conforme Yin (2000), o Estudo de Caso contempla:

- uma questão de estudo do tipo: como? e/ou por quê?
- proposições orientadoras do estudo, enunciadas a partir de questões secundárias;

-unidade de análise: indivíduo? organização? setor? estabelecer a lógica que ligará os dados às proposições do estudo;

-critérios para interpretar os achados – referencial teórico e categorias.

não se deve confundir “generalização analítica” – própria do estudo de caso – com “generalização estatística”. o que se generaliza, no estudo de caso, são os aspectos do ‘modelo teórico encontrado’. O caso não é um elemento amostral.

Como parte dos procedimentos, foram definidos um “protocolo do Estudo de Caso”, fixando os procedimentos e as regras gerais, de modo a aumentar a confiabilidade da pesquisa ao servir como guia ao investigador ao longo das atividades do estudo.

#### 1.10.2 Desenvolvimento do estudo

Foram observados critérios para julgar a qualidade e confiabilidade do esquema da pesquisa por meio de testes lógicos. Para a validade de construto, foram estabelecidas definições conceituais e operacionais dos principais termos e variáveis do estudo para que se saiba exatamente o que se quer estudar – medir ou descrever.

Foi utilizada a pesquisa documental, a partir da qual foi formada uma cadeia de evidências que, segundo Yin (2000), consiste em configurar o estudo de caso de tal modo que se consiga levar o leitor a perceber a apresentação das evidências que legitimam o estudo desde as questões de pesquisa até as conclusões finais. A análise das evidências foi empregada com o tratamento – organização e tabulação dos dados, auxiliando a análise e quando necessário, fazendo uso de uma descrição do caso.

Finalmente, o Estudo de Caso exigiu o emprego dos procedimentos metodológicos descritos por Yin (2000): protocolo do estudo; construção de uma cadeia de evidência; estabelecimento de base de dados etc.

O Guia de Avaliação PEQs – Planos Estaduais de Qualificação PARCs – Parcerias Regionais/Nacionais, Guia, (2001-2002) chama atenção para a questão da avaliação de políticas públicas que deve ter um grande alvo: transformar, melhorar, corrigir. O que

reconhece o guia é particularmente difícil, pois a idéia de avaliação logo é associada a controle, fiscalização, punição, reprovação, notas altas ou baixas.

A falta de tradição em avaliação de políticas públicas, assim como a natural resistência e desconfiança em relação à avaliação em geral, traz à tona a questão fundamental da metodologia. Como avaliar um objeto que nem sempre pode ser medido (como reza a tradição de avaliação), como é o caso de políticas públicas? Como apontar erros e correções, sem fazer disso uma punição? Como construir uma avaliação de fato transformadora?

O Guia lembra que não há respostas prontas, nem receitas. Algumas diretrizes básicas, inspiradas em metodologias de construção de políticas públicas, são:

- participação dos interessados no processo, dialogando desde a elaboração do projeto até a apresentação e aplicação de seus resultados;
- transparência em todas as fases do processo;
- preocupação com aspectos não só quantitativos, mas sobretudo qualitativos, cobrindo dimensões de eficiência, eficácia e efetividade social das ações.

Para efeito desse trabalho, serão consideradas as avaliações realizadas pela UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina - cuja análise faz parte do escopo desse estudo. A UDESC, mantém em seu Site as seguintes informações: ” A Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, teve nos períodos de 1999 e 2000 a honra de realizar a Avaliação Externa do Programa de Qualificação e Requalificação Profissional no Estado de Santa Catarina”. Disponível em <http://n96.udesc.br/cd/>. Acesso em 01 março/2002.

No Site encontram-se os trabalhos realizados pela UDESC no período de 1999 a 2000. A versão eletrônica dos Relatórios realizados até março de 2001 também está disponível em CD-ROM. Na INTERNET, na página oficial do Comitê de Avaliação Externa PEQ-SC em Santa Catarina (Udesc, 2002), encontra-se o relatório completo dos períodos estudados.

No Site estão disponibilizados os relatórios de:

- Avaliação Externa do PEQ-SC / 1999;

- Avaliação Externa do PEQ-SC / 2000;
- Pesquisa do Egresso PEQ-SC / 1999;
- Cadastro de Entidades Executoras para o PEQ-SC 2000;
- Cadastro de Entidades Executoras para o PEQ-SC 2001;
- Congresso Estadual de Qualificação e Requalificação Profissional PEQ-SC 1999;
- Congresso Estadual de Qualificação e Requalificação Profissional PEQ-SC 2000.

### **1.11 Organização do Documento**

Para facilitar o acompanhamento de todos os itens do presente projeto, faz-se a seguir uma breve descrição dos capítulos do trabalho.

Este documento está organizado em seis capítulos. O capítulo um, Introdução, apresenta o assunto, a definição do problema, os objetivos gerais e específicos, a justificativa, a contextualização do tema, a originalidade, ineditismo, relevância e limites da Tese, além de abordar os procedimentos metodológicos.

O capítulo dois faz uma Revisão da Literatura, abordando conceitos de desenvolvimento, em especial, desenvolvimento local, além de fazer uma incursão na questão da educação profissional. São analisados o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), as CETs (Comissão ou Conselho Estadual de Trabalho ou Emprego) e as CMTs (Comissão ou Conselho Municipal de Trabalho ou Emprego), o planejamento e avaliação das políticas públicas relacionadas ao tema da pesquisa.

O capítulo três é reservado para a listagem dos Resultados da Pesquisa. O capítulo quatro está destinado ao Desenvolvimento e Proposta de Método. O capítulo cinco traz as Conclusões. Finalmente, são listadas as Referências Bibliográficas utilizadas.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1 Políticas de desenvolvimento local**

Revisão da literatura referente a desenvolvimento local evidencia dois pontos extremos e convergentes: de um lado a necessidade de se implantar uma política descentralizada com objetivo de desenvolver potencialidades locais. De outro, a constatação de que não adianta crescer produção, nem mesmo distribuir renda para reduzir desigualdades sociais. O desenvolvimento passa pelo homem, ator e receptor do mesmo, para que possa ser sustentável, capaz de absorver demandas futuras da sociedade.

A educação em geral e a profissional, especificamente, são fundamentais para que o aumento de renda gerada a partir do crescimento econômico possa ser distribuída e multiplicada na visão de longo prazo que privilegia o desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento sustentável referido como capaz de gerar crescimento econômico, social, político, com consciência da limitação dos bens não renováveis e destacando a importância do processo democrático, forma de permitir a participação dos diferentes atores e culturas no mesmo, sem prejuízo da ecologia (Montibeller- Filho, 2001). Aumento da renda e sua distribuição devem incorporar visão de longo prazo.

Desenvolvimento é mais que crescimento afirma Franco (2002). Para ele, o crescimento é um ato de acúmulo econômico ao passo que desenvolvimento envolve uma concepção social, política e ambiental. Desenvolvimento tem que ser humano atingir todos os homens (a sociedade e por isso social) os que vivem hoje e os que habitarão o planeta no futuro (por isso sustentável). A utilização da educação como condutora do desenvolvimento sustentável é base para se atingir o desenvolvimento local, integrado e sustentável, expressão cunhada pelo autor e que remete para “uma nova concepção de desenvolvimento – o desenvolvimento humano e social sustentável” (Franco 2002, p. 17).

Política ativa de mercado de trabalho, com destaque para “empregabilidade”, remete para a importância de se preparar a PEA para geração de trabalho e renda com foco na demanda do

mercado de trabalho. O desafio é preparar o homem para o ambiente das inovações tecnológicas considerando sua formação educacional precária, em se tratando de Brasil. Preparar a PEA para gerar trabalho e renda é ponte para se atingir o desenvolvimento local, integrado com os diferentes setores da atividade econômica e com visão de longo prazo para que possa ser sustentável, capaz de absorver as futuras demandas com preservação do meio ambiente visto que os bens não renováveis devem ser racionalmente utilizados.

A importância das atividades empreendedoras e particularmente das micro e pequenas empresas no processo político de desenvolvimento local, integrado e sustentável ficou evidenciada na revisão da literatura.

Referência da importância do espaço local para geração de sinergia econômica, Alfred Marshall em **Principles of economics**, (1890), apud ( Garcez, 2000) destacou a reunião de pequenas empresas em um mesmo espaço geográfico para a inovação e difusão do desenvolvimento econômico e social. Conceitos de desenvolvimento local destacam a importância do espaço geográfico da comunidade, sua cultura, seus diferenciais e a utilização dos mesmos como fonte de competitividade econômica e potencial de ganho social.

Desenvolvimento econômico local é processo que propicia parcerias entre os setores público e privado de um determinado território, possibilita a união e desenho de uma estratégia comum de desenvolvimento por meio do uso dos recursos locais e da vantagem competitiva da região como o objetivo geral de criar empregos e estimular a atividade econômica (Meglio,2001).

Processo de progresso econômico político e social que destaca a comunidade como fator gerador e receptor de uma nova ética e substitui a sociedade de massa implícita nos planos governamentais nacionais pela preservação da cultura local produto das minorias locais (Franco, 2000).

Desenvolvimento econômico local é o processo de interação entre empresas, comunidade e organizações do terceiro setor que juntam esforços para criar melhores condições de qualidade de vida por meio do crescimento econômico e geração de empregos (The World Bank,.2001).



Modo de prover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, de descobrir ou despertar suas vocações locais, de desenvolver suas potencialidades específicas e de fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens comparativas locais. (SEBRAE,2002). Há correlação entre desenvolvimento local e criação de empresas (Nolan, 2001).

As características do local imprimem maior ou menor ritmo de desenvolvimento prevalecendo a supremacia dos grandes centros e redes de trabalho em detrimento da zona rural e seu potencial limitado de geração de novos negócios impactantes ao sistema econômico local.

Observa-se que conceitos de desenvolvimento local comungam da necessidade de se privilegiar as características locais como diferenciais competitivos e facilitadores do processo de desenvolvimento econômico, sócio –político e ambiental. Destacam que o processo deve ser participativo com presença da população do local independente de diferenças políticas, religiosas ou de qualquer ordem.

Contudo, local não é, necessariamente, sinônimo de “município “ ou de pequenas comunidades”, ou seja, não se define apenas do ponto de vista geopolítico. Mas, significa, antes de tudo, o espaço possível de planejamento e intervenção direta de um grupo de atores sociais, em base de solidariedade, cooperação e parceria, podendo, portanto, ser caracterizado como distrito, município, região (Franco, 2001)

No Brasil, alguns autores contemporâneos atribuem ao crescimento econômico, gerado pelo controle monetário, a principal referência de desenvolvimento. Gudín (1957), (Simonsen), 1973). Outros conceituam desenvolvimento como algo mais amplo que envolve não somente a questão econômica como também social ( Furtado, 1969) ( Rangel, 1957) .

A teoria do desenvolvimento estuda relações macroeconômicas que conjugam os fatores de produção à produtividade e à distribuição do produto social. Não concebe modelos teóricos isolados do teste histórico. A ciência econômica estabelece modelos e verifica sua aplicação por meio de séries históricas. A relação de causa e efeito mede-se pelo teste dos resultados alcançados. A suficiência do modelo é verificada na realidade histórica do mesmo.

O processo metodológico de criação dos modelos econômicos obedece a esquemas simplificados para propiciar o entendimento. Porém, não pode negar a evidência histórica. Estes dois componentes, abstração e realidade completam-se para evidenciar o fato econômico-social. O confronto entre a abstração do modelo e a realidade histórica permite a observação das ocorrências não previstas e a correção dos desvios. Pelo confronto entre o abstrato e a realidade histórica é que se pode chegar ao objetivo desejado de aperfeiçoamento do modelo que poderá, com base no seu traçado e na realidade observada, servir de referência para políticas públicas direcionadas. “ A duplicidade fundamental da ciência econômica – seu caráter abstrato e histórico – aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico” ( Furtado,1969.p4)

O modelo econômico, além de carecer do teste histórico, subordina-se às características estruturais geográficas. O modelo, em diferentes regiões geográficas, pode não ser aplicável uma vez que a estrutura dos fatores de produção determina sua absorção pelo mercado ou rejeita-o. Interessa o estudo da produção como forma de subsidiar a teoria do desenvolvimento.

O estudo das causas das variações históricas da produção, bem como dos seus mecanismos, indica o norte que conduz à teoria do desenvolvimento. Pelas alterações da produção chega-se ao relacionamento das variáveis que influenciam o alcance econômico social do modelo aplicado. A estrutura de funcionamento da produção é responsável pelo crescimento e distribuição do produto econômico. Infere-se pela leitura de Furtado (1969) que a análise do processo histórico da produção é fator de subordinação para se determinar políticas de desenvolvimento.

O estudo da teoria do crescimento econômico é recente, tendo se iniciado durante a fase clássica que remonta há cerca de 300 anos. Da economia quase que de subsistência, baseada no setor agrícola, passando pela fase industrial e atingindo o atual momento que privilegia o conhecimento das ferramentas tecnológicas como um componente fundamental do processo produtivo, as teorias explicativas sucederam-se convergindo na sua essência para a acumulação dos fatores de produção e na comercialização internacional. Esta é a essência do

sistema capitalista: a acumulação como fonte de multiplicação dos dividendos econômicos ( Furtado, 1974).

Da acumulação do capital e trabalho e da convergência de ambos para absorver as tecnologias inovadoras , a sociedade mundial viu suas estruturas produtivas modificarem-se gerando novos patamares de demanda e consumo que regulam o mercado. Estes patamares revelam índices de renda per capita que são utilizados para medir o crescimento econômico.

Ocorre que a evolução das estruturas produtivas relacionam-se entre si podendo modificar o padrão vigente de oferta e demanda de bens e serviços. Quando essas estruturas permitem a distribuição mais abrangente do produto e incorpora ganhos não econômicos, diz-se que houve uma evolução econômica com ganho social, ou que a estrutura produtiva gerou desenvolvimento (Milone,1998).

O desenvolvimento é complementar ao crescimento, tem cunho econômico – social e objetiva progresso em qualidade de vida. Não existe padrão único para se referenciar qualidade de vida. São aspectos múltiplos e considerados de forma diversa por diferentes pessoas de uma mesma sociedade. Indicadores tais como índice de mortalidade infantil, população alfabetizada, número de crianças matriculadas nas escolas infantis, rede de hospitais e serviços públicos de modo geral, estão entre alguns dos referenciais de qualidade de vida.

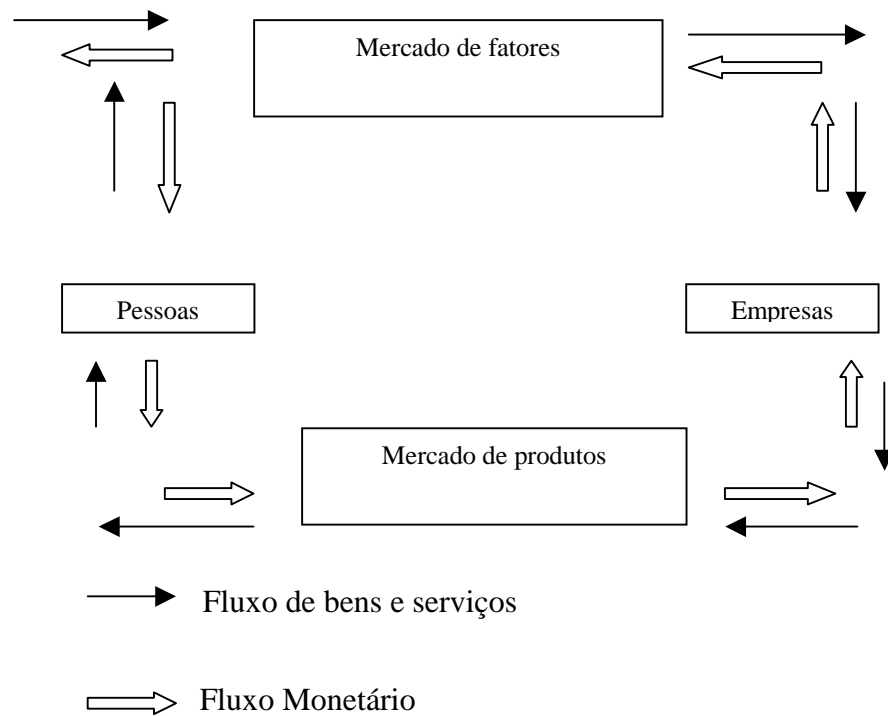
Algumas características próprias dos países em desenvolvimento destacam o tamanho do país, a colonização, a fonte de recursos naturais, o grau de dependência do sistema econômico ao setor público como limitadores de produtividade. Países de grande extensão territorial abrigam expressivos contingentes de pessoas que por tradição cultural, escassez de tecnologia, capital e dependência externa nem sempre exploram economicamente os recursos naturais transformando-os industrialmente. Ou se o fazem, a produtividade obtida fica aquém dos padrões desejáveis para que se possa atingir níveis superiores de qualidade de vida (Furtado,1969).

O poder centralizado na estrutura de produção contribui politicamente para perpetuar o nível de qualidade de vida acessível à grande parte da população dos países em desenvolvimento.

Os interesses de diferentes setores da economia sobrepõe-se aos que não possuem representatividade política e a estrutura dominante é incapaz de distribuir o produto para um contingente significativo de pessoas consagrando o modelo existente. Verifica-se uma subordinação econômica ao poder político da mesma forma que este último responde aos interesses econômicos. Como a representação política das reivindicações sociais nos países em desenvolvimento é superada pelos interesses econômicos, o grau de desenvolvimento obtido por esses países fica aquém do que seria desejável pela maioria social. ( Dupas, 2000).

Este círculo vicioso faz com que a educação limitada não permita índices de produtividade mais expressivos, até mesmo pelo nível de desenvolvimento tecnológico e da acumulação de capital que, em geral, são baixos. Os países em desenvolvimento costumam ser intensivos no fator trabalho porém, restritos no que concerne ao capital. A educação do povo fica aquém do que seria desejável para se atingir novos padrões de produtividade e competitividade (Landes, 1998).

Perceber conceitos de desenvolvimento local passa pela questão clássica de se entender o funcionamento do mercado. O sistema econômico pressupõe agentes produtores e consumidores formando o mercado. A forma clássica de se visualizar o mercado procura relacionar os agentes da produção e consumo considerados os primeiros como sendo as empresas e os demais as pessoas que compõem o mercado de trabalho. Assim, os primeiros necessitam dos últimos para poder desempenhar sua função primordial de produção dirigidas às pessoas que formam o mercado consumidor. Esta visão simplificada exclui o governo e as transações com o exterior. A figura 5, abaixo, procura ilustrar esta relação:



**Figura 5 – Mercado de produtos e fatores**, adaptado de Montoro Filho et al. Manual de economia. São Paulo. Saraiva,1998.

Para que o mercado exista, há necessidade das empresas contarem com os fatores de produção - terra, recursos naturais, capital, trabalho, tecnologia e capacidade de empreender (Gibb,1988) - . Os detentores dos recursos são as próprias pessoas que, ao interagir com as empresas, o fazem sobre a denominação monetária vigente. As empresas necessitam destes recursos e oferecem, em contrapartida, a remuneração monetária para obtê-los. Igualmente, as pessoas necessitam dos produtos e serviços oferecidos pelas empresas e os obtêm através dos recursos monetários que recebem das próprias empresas ao participarem do processo produtivo.

O mercado de fatores possibilita às empresas obter os recursos que necessita, ao passo que o mercado de produtos faz com que as pessoas tenham sanadas suas necessidades desde que, em ambos os casos, o fluxo monetário ocorra.

No figura 5, as setas mais grossas indicam o fluxo monetário, e as outras o de bens. As do lado superior direito indicam a compra dos recursos necessários por parte das empresas para que o processo produtivo possa ocorrer, enquanto as do lado superior esquerdo representam as vendas que as pessoas fazem às empresas de seus recursos no mercado de fatores. Em ambos os casos, compra e venda, é o fluxo monetário que respalda as transações.

A parte inferior da figura mostra as transações que ocorrem no mercado de produtos. As pessoas recorrem ao mesmo para sanar suas necessidades cabendo às empresas abastecerem este mercado com os produtos e serviços que são requeridos. Vale a pena ressaltar que este mercado se refere apenas a bens finais, isto é, as transações entre empresas referentes a compras de matérias - primas não estão explicitadas dentre as transações aqui consideradas (Montoro,1998).

As duas grandes ausências - governo e transações com o exterior - desta visão simplificada de mercado não invalidam o problema básico de qualquer sistema econômico: a escassez dos mercados de fatores ou de produtos. Esta escassez é que nos induz a refletir o que produzir, em que quantidade, como, e para quem. (Garcia e Vasconcellos,1998). Igualmente, as referências a tópicos relevantes do atual sistema econômico, como a questão da remuneração do capital financeiro que movimenta elevada soma de recursos e torna refém desta movimentação, especulativa ou não, a estratégia macroeconômica dos países, também não está ali contemplada. Trata-se de uma referência clássica, simples e inicial.

Entretanto, é importante que não percamos a visão do que realmente ocorre hoje. Para tanto, é válido considerar a análise de (Coutinho, Belluzzo, 1998), que destaca o estabelecimento de uma nova composição de forças no mundo em função do capital financeiro e de suas repercussões em todo o sistema econômico.

A movimentação destes capitais provoca na economia abalos que alteram o contexto econômico, dilaceram o fator produtivo e revelam, em tempo real, a fragilidade do sistema econômico dos países atingindo os agentes econômicos, principalmente, o setor produtivo caracterizado por limitado valor patrimonial. Este fato é acentuado no segmento das micro e pequenas empresas e na curva de demanda representada pelas próprias empresas e famílias

que são afetadas pela assimetria entre o crescimento do aspecto financeiro e da própria estrutura de produção física dos bens.

Credita-se à transformação hodierna ao aumento da competitividade empresarial em todo o mundo. A distância e as barreiras geográficas são semelhantes aquela que separa o indivíduo de seu terminal de computador ligado a internet. A globalização deixou de ser ficção para se tornar realidade. A era da comunicação em tempo real já é possível. Isto tudo está fazendo com que as organizações apostem na parcerias como indispensáveis para a sobrevivência. O centro das decisões empresariais tornou-se sinônimo de mercados integrados e de redução de custos (Luna, Barcia, 1995).

O conceito de desenvolvimento está ligado ao de crescimento econômico. Os significados distintos não excluem a complementaridade. Percebe-se o desenvolvimento como uma forma de crescimento democratizado, espalhado nos diferentes segmentos representativos da atividade econômica. O crescimento representa o acréscimo físico na produção de um segmento ou mesmo de toda a economia. Não abrange, contudo, o aspecto social. Esta é uma questão clássica no estudo da teoria. O crescimento econômico é visto como unidimensional e mede-se através de aumentos de renda. O desenvolvimento envolve mudanças estruturais e funcionais (Kindleberger, 1976). Desenvolvimento das cidades é função de alterações na estrutura econômica, do crescimento populacional e da densidade demográfica que transfere população para áreas menos ocupadas.

Estudo da história do desenvolvimento urbano dos Estados Unidos (Kim, , 1999) demonstra que alterações na estrutura de produção privilegiam o setor de serviços como indutor do avanço econômico. O crescimento para fora da região urbana cria uma rede de oferta de novos negócios que contribui para desonerar os grandes centros e desenvolver regiões próximas, como foi o caso dos subúrbios americanos. A questão básica, de se medir o grau de desenvolvimento como expresso neste caso, é a relatividade da renda per capita que, em geral, é um dos principais parâmetros de avaliação do estágio de desenvolvimento de um povo.

Crescer economicamente é função do aumento da produção global que, por sua vez, depende do estoque disponível de capital, do desenvolvimento tecnológico, da capacidade de empreender e do próprio homem como operador do trabalho necessário para que se consiga evoluir ( Nolan,.2001).

Nota-se, atualmente, um esforço de interação maior entre a academia e o setor empresarial. O objetivo é transmitir conhecimento tecnológico da academia para as empresas como forma de minimizar os efeitos danosos da citada globalização (Fujino,.1999). As micro e pequenas empresas geram lucro e salário e o desenvolvimento da tecnologia exclui contingentes expressivos da população economicamente ativa, embora haja dificuldade em se estabelecer tal relação. Relacionar tecnologia com desemprego é fato que não se pode simplificar. Tecnologia e emprego são multidisciplinares, relacionando-se com aspectos econômicos, sociais institucionais, educacionais e políticos (Rifikin, 1995).

É temeroso estabelecer relação direta entre o avanço tecnológico e o desemprego (Pastore, 1998). Considerando-se que as universidades são fontes geradoras de conhecimento e que o Brasil apresenta, a exemplo de outros países, um processo de reordenamento estrutural de suas instituições com reflexos na sociedade do trabalho, principalmente na dita população excluída do sistema vigente, recorre-se aos atores locais para o acesso a patamares mais altos de qualidade de vida propiciando à sociedade as facilidades tecnológicas de forma a gerar desenvolvimento local, integrado e sustentável.

A questão do desenvolvimento local assume uma inevitável importância nos dias atuais em função da secular perpetuação da má distribuição de renda no Brasil. As evidências não indicam melhora. O IBGE (2000), mostra que não houve progresso neste aspecto. A estatística indica que, embora a renda per capita tenha evoluído no último decênio, o país ainda não foi capaz de reduzir o fosso que separa a grande maioria de pobres da minoria privilegiada. No Brasil, os 50% mais pobres possuem 10% da renda agregada, ao passo que os 10% mais ricos detêm quase 50% deste indicador ( Amadeo, Néri, 2002)

Pela leitura de Franco (2001) percebe-se que o nível de pobreza, os índices de desemprego e as desigualdades, expressas na má distribuição de renda, são problemas típicos dos países em



desenvolvimento Portanto, mais do que crescimento econômico, o desenvolvimento deve ser capaz de gerar trabalho e renda de forma a reduzir os índices de mortalidade infantil, de analfabetos, diminuir, o trabalho escravo e o infantil, declinar o índice de violência nas grandes cidades e aumentar a expectativa de vida.

Outros autores baseiam-se no processo histórico para demonstrar que o crescimento econômico sem política pública direcionada para a grande maioria da população não inibe taxas sociais negativas. Haines, Craig, e Weiss,(2000) demonstraram que os Estados Unidos e a Inglaterra do século XVIII experimentaram crescimento econômico significativo, porém com aumento das taxas de mortalidade infantil e de indicadores de saúde de modo geral.

As inferências provenientes da revisão da literatura destacam a importância da qualificação para se reduzir as desigualdades sociais, atingir níveis superiores de qualidade de vida, forma de tornar o desenvolvimento sustentável. Destaque para as micro e pequenas empresas no sistema econômico e a necessidade de se qualificar os atores das mesmas.

## **2.2 Micro e pequenas empresas como fontes do desenvolvimento**

O desenvolvimento atua na fonte geradora permitindo o nascimento, sobrevivência, crescimento e desenvolvimento das micro e pequenas empresas, fazendo com que participem do desenvolvimento de forma a gerar emprego e participar de modo mais efetivo no processo econômico, contribuindo para diminuir as desigualdades provocadas pela concentração da renda.

Dar condições para que as micro e pequenas empresas desenvolvam-se, deve ser parte de qualquer política desenvolvimentista que tenha como objetivo final o incremento da qualidade de vida do ser humano. Se a concentração de renda privilegia uma porção menor dos agentes econômicos, uma política de sustentação e desenvolvimento das micro e pequenas empresas democratizará o crescimento econômico levando seus resultados à parcela dos agentes de produção responsável por absorção expressiva dos empregos. É limitado o alcance de política públicas que não atingem o segmento das micro e pequenas empresas como multiplicadoras do desenvolvimento local (Llorenz,2001).

Afirma o autor que as micro e pequenas empresas formam a maioria do tecido empresarial da América Latina e Caribe e que a ausência de uma política pública tecnológica nacional ou local, direcionada para este segmento, inibe a socialização dos ganhos econômicos. A tabela 1, a seguir demonstra que 96% do total de empresas da região constitui-se de micro e pequenas empresas que empregam mais de 56% da mão – de – obra

**Tabela 1 - Importância das MPE's na América Latina**

País	Número de empregados	Número de empresas	Participação no
		% do total	Emprego %
Argentina	0 a 50	96,5	47
Bolívia	1 a 49	99,5	80,5
Brasil	0 a 49	94	37,4
Colômbia	0 a 49	95,9	66,4
Costa Rica	0 a 49	96	43,3
Chile	até 200	97,2	79,8
México	0 a 50	94,7	50,8
Nicarágua	1 a 30	99,6	73,9
Panamá	0 a 49	91,5	37,6
Peru	1 a 50	95,8	40,2
Uruguai	0 a 49	97,9	64,4
Média		96,2	56,5

Fonte: Llorenz, (2001), p.4

Segundo o BNDES, As micro, pequenas e médias empresas no Brasil representam cerca de 98% do total de empresas existentes no Brasil, respondem por cerca de 60% dos empregos gerados e participam com 43% da renda total dos setores industrial, comercial e de serviços. As micro e pequenas empresas respondem por cerca de 2 % do total das exportações do país (BNDES. Disponível em [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br))

Política de apoio à classe das micro e pequenas empresas deve ser abrangente, incluindo não somente medidas que facilitem, efetivamente, a captação de recursos de terceiros, como

também capacitem o empreendedor a utilizar conhecimentos de gestão que impulsionem a empresa fazendo-a atingir o desenvolvimento sustentável (Chambers, 1999).

Conviver e prosperar neste ambiente empresarial, caracterizado pela evolução tecnológica, produção e socialização do conhecimento e na internacionalização dos mercados é um desafio inerente à sobrevivência das micro e pequenas empresas. O espaço para as micro e pequenas empresas é calcado na cooperação entre as mesmas, forma de se multiplicar a escala física necessária para enfrentar a concorrência (Garcez, 2000). A fragmentação do setor produtivo em parcerias terceirizadas apontam para um novo horizonte. Neste particular, as micro e pequenas empresas devem unir-se para sobreviver e propiciar melhora da qualidade de vida da região local.

A relação de forças, baseada na produção, difusão e consumo do conhecimento, característica da sociedade pós industrial, eleva a necessidade de políticas direcionadas à sustentação e desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Há necessidade de que se perceba a importância dos centros de informação no processo de geração e socialização do conhecimento direcionado às micro e pequenas empresas como forma de propiciar o desenvolvimento local ( Inter American Development Bank, 2001).

É imperioso que se propicie a entrada de cidadãos excluídos na nova sociedade e muito mais que isto, a absorção deve resultar em desenvolvimento local, forma inequívoca de se atingir patamares mais elevados de qualidade de vida, razão maior de qualquer política de desenvolvimento. Uma política consistente de sustentação para as micro e pequenas empresas é algo fundamental e deve estar atinente com a cultura de flexibilidade dessas empresas. Neste particular, abre-se um espaço para instituições privadas, não governamentais ( ONG's ) o que tem sido, inclusive, reconhecido pelas instituições financeiras internacionais que apoiam os países do terceiro mundo ( Gibb. 1993).

A economia mundial está passando por um acelerado processo de transformação. As fronteiras comerciais estão sendo ampliadas ou simplesmente eliminadas. Não há mais espaço para o protecionismo. Em decorrência, as grandes empresas abrem, de forma gradativa,

espaço para o surgimento de novos negócios conduzidos por micro e pequenas empresas (Guilhon, Rocha, 1999).

Uma das principais características do processo global é a integração dos mercados produtivos e de consumo fato propiciado pela tecnologia da informação. As empresas transnacionais passaram a utilizar a vantagem comparativa de produção, utilizando-se dos fatores de produção onde são mais abundantes, de forma a baratear a produção e aumentar o espectro competitivo. Mão de obra, tecnologia e matéria prima são diferenciais explorados pelas empresas na busca por uma parcela cada vez maior de consumidores no mundo.

A internacionalização da economia intensificou-se nas duas últimas décadas sendo que as principais características estão centradas na unificação dos mercados de capitais, que são movimentados diariamente e mudam de rumo conforme as informações providas pela tecnologia em tempo real, da integração das unidades produtoras que estão sempre a procura de novos fornecedores, de fatores de produção que possam reduzir preços e multiplicar a competitividade das empresas transnacionais, além da exacerbação do comércio exterior face à queda das barreiras internacionais e da apologia do mercado livre própria da teoria neo liberal

Há internacionalização das partes do processo de produção. Um produto pode ser produzido em um continente, em diversos países e comercializado em outros tantos beneficiando as empresas de grande porte em detrimento das empresas locais. O combustível para esta internacionalização tem sido a tecnologia da informação que tem alterado a vida do cidadão comum com impactos no seu modo de comportar-se, vestir-se sua rotina de trabalho e relacionamentos como consumidor. A abertura da economia brasileira para produtos importados, no início da década de 90, muito mais do que um estímulo à propensão ao consumo, com o encantamento inicial do consumidor, representou uma ameaça concreta, principalmente, para as micro e pequenas empresas.

O processo de globalização é algo que precede o cenário atual. Porém, a expressão abrange não somente um simples processo de troca de mercadorias, ou unilateralmente, de venda de produtos de uma nação para outra. A movimentação de capitais, produtos e idéias é secular.

O avanço da mobilidade do capital internacional desde a década de 70, é inferior, de alguma forma, ao que ocorreu por volta do início do século passado. (Batista Jr, 2000). “Em 1913, o movimento líquido de capitais era de 5% do PNB dos países exportadores de capital, chegando a atingir 9% da renda nacional no caso da Grã Bretanha. No final do século XX, poucos países registraram exportação ou importação líquida de capitais superior a 3% do PIB por períodos longos”.

Enquanto grande parte dos autores considera a globalização como um caminho sem volta, próprio da estrada tecnológica de nossos dias e para a qual nada se pode fazer a não ser preparar-se para enfrentar o atraso, outra defende a independência de pensamento em relação a esta idéia. No primeiro grupo, estão os defensores do livre mercado, os chamados neo liberais, alguns que deixaram obras de referência como Campos (2001) e outros ainda ativos como Friedman (1982). No segundo grupo, defensores de uma sociedade mais justa, baseada em uma ética que consagra o homem (Santos, 2000), (Rogalski, 2001), (Petrella, 2001).

As diferenças que separam um grupo do outro levam a uma reflexão comum embora por caminhos diferentes. O grupo social clama por uma sociedade mais justa tendo como principal base de apoio os bilhões de excluídos do processo global. Os neoliberais estão traduzindo em ações efetivas, algumas vezes através de fundações próprias e outros instrumentos, a aparente preocupação com a imensa massa de excluídos. Como o sistema tem no consumo o alimento de sua presença global, a inclusão dar-se-ia como uma necessidade do próprio mercado em se auto alimentar para perpetuar-se.

A inclusão, porém, não garante a totalidade perene. O sistema conservado em sua essência, dividido entre os donos da produção e os consumidores, estará sempre sujeito aos ciclos característicos de opulência e recessão com todas as implicações tradicionais registradas ao longo de toda a história econômica (Furtado,1969). Como fazer a transmutação de um sistema excludente para outro mais humano é algo que até hoje não se conseguiu.

O confronto entre o econômico e o social transcende os tempos atuais. Em que pese a evolução tecnológica e a supremacia do capital desde os primórdios até nossos dias, as inquietações do homem são as mesmas. Como ponderar o econômico e social responsáveis

pelas políticas públicas que movem o mundo e por toda a sorte de relações de causa e efeito é uma questão mal resolvida pela humanidade.

As experiências existentes, nascidas no século XX, morreram no século no século passado e ajudaram a consolidar o sistema capitalista como a grande força motriz do sistema econômico. A questão social permanece a descoberto o que implica em dizer que se o social não está resolvido, o que se deve fazer para resolvê-lo?

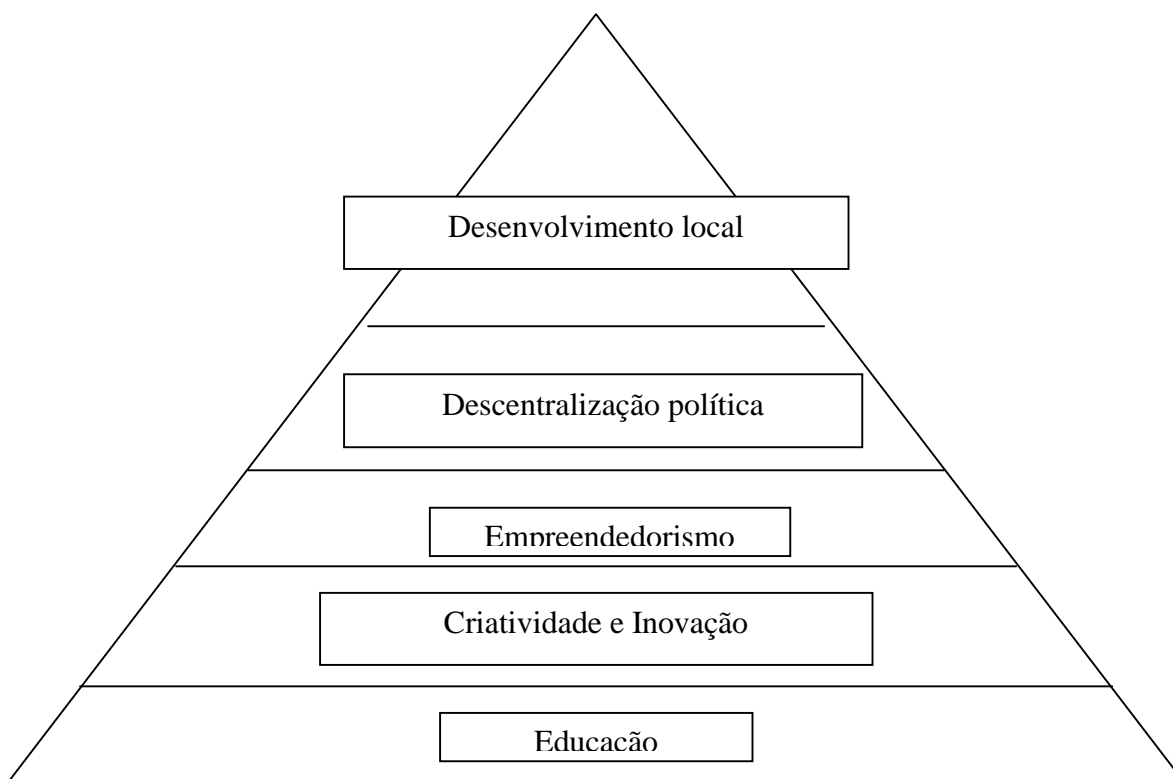
A pesquisa acadêmica procura descobrir na fonte histórica uma forma de evoluir cientificamente e atingir aquilo que se propôs fazer. Porém, por mais exaustiva que seja a pesquisa, o pesquisador cedo descobre que alguém já pensou naquela idéia antes (Fusfeld, 2001).

Embora na concepção dos humanistas não seja a perpetuação do mercado a melhor forma de se constituir um novo ordenamento mundial, não se pode esperar transformações radicais, rapidamente. O processo de acumulação servirá como esteio à transformação esperada na medida em que, gradualmente, a riqueza seja socializada tanto pelas ações de inclusão inerentes ao próprio sistema, como pelo esforço da sociedade organizada.

Dupas (199) atribui à economia global uma nova relação de forças produtivas e de distribuição da riqueza e que coloca fora da economia de mercado contingentes expressivos de mão de obra. Ressalta a integração dos mercados financeiros, dos processos produtivos e das micro e pequenas empresas para distribuir a riqueza, da mesma forma que atribui ao sistema global de funcionamento da economia as novas relações do mercado de trabalho com destaque para a economia informal. A globalização destacada pelo autor busca a competitividade internacional como resultado das ações de empresas que se fundem e no diferencial tecnológico geram o desemprego estrutural determinando papel secundário para o Estado.

### **2.3 Fatores do Desenvolvimento local**

Pela revisão da literatura, infere-se que desenvolvimento local é processo com fatores determinantes conforme evidenciado na figura.6, a seguir.



Fonte: elaboração própria

### **Figura 6 - fatores determinantes do desenvolvimento local**

#### 2.3.1 Descentralização política

Descentralização política permite aos atores locais participar no seu próprio processo de desenvolvimento. A comunidade organizada projeta suas necessidades que são amparadas pelo poder político local. A macro política emanada do poder central reveste-se dos interesses locais que são produto das características e recursos locais.

Esta descentralização política, fruto do processo democrático de gestão pública, é recente. A explicação do processo histórico como fonte diferencial de estágios de desenvolvimento confronta Europa com América Central. Tradicionalmente, as políticas locais na América Central refletiram as macro políticas públicas. Assim, partia-se do poder central para as regiões e locais com as mesmas estratégias e ações ( Chambers, 2001).

Chambers evidencia que enquanto na Europa estados surgiram pela fusão de cidades cujas características de poder e recursos foram mantidas, o mesmo não ocorreu na América Latina. A civilização espanhola bem como a cultura portuguesa mantiveram seu poder central em superposição ao poder local. O poder municipal era reflexo do poder central dominante e não do poder local.

A legitimidade política municipal era anulada pelos interesses de grupos políticos centralizados. A ausência de lideranças políticas locais somava-se ao despreparo gerencial causando dependência ao poder central e a seus interesses não coincidentes com os das comunidades locais. Esta condição de dependência perpetuou-se por muitos séculos.

Na América Latina, a atual descentralização política com efetiva participação comunitária nos destinos do desenvolvimento local pode ser explicada pela ausência do Estado democrático face ao poder ditatorial vigente durante muito tempo na maioria dos países latinos. Enquanto nos países industrializados 35% dos gastos governamentais são aplicados no desenvolvimento local, na América Latina esse percentual é de 15% (Interamerican Development Bank, 1999).

Descentralização política reflete situação econômica desfavorável oriunda das transformações de relação internacional. O desemprego causado pelo aumento da competitividade projetou nos governos locais a necessidade de criar políticas de apoio ao desenvolvimento local. Tradicionalmente, a questão do desenvolvimento por meio de políticas públicas sempre foi produto do Governo Federal. O poder público local comportava-se como seguidor das estratégias e ações idealizadas na esfera federal. Os poderes estadual e municipal atribuíam ao Governo Federal a responsabilidade de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social. “Era, em outras palavras, um caso de terceirização de responsabilidades” (Stamer 1996, p.16)

No caso do Brasil, o estágio de desenvolvimento dos mais de 5000 municípios restringe a projeção de estratégias próprias de desenvolvimento local, fomentam política clientelista vinculando o município às esferas estadual e federal. A descentralização por si só não é suficiente para que se possa atingir o desenvolvimento local. É necessário fortalecer a



organização municipal. Além dos recursos financeiros escassos, existe uma limitação técnica que exige a capacitação dos dirigentes municipais para que as estratégias e ações possam ser desenhadas de acordo com as características locais sem desprezo da situação internacional (Lloréns-Urrutia,.2002).

A descentralização não implica na independência da política local da nacional. Ao contrário, a integração entre ambas deve ser buscada. O esforço deve ser integrado entre os diferentes poderes e atores do sistema econômico (Barbosa, Bustillos , Soeiro, 1998).

Comunidade Ativa é um programa federal que objetiva desenvolver o espaço local pela participação efetiva de todos os atores. Comunidades carentes são identificadas e passam por um processo de participação efetiva por meio da criação de um fórum que reúne algumas das lideranças locais, inclusive, membros da oposição do governo municipal. O fórum é responsável pela identificação dos problemas da comunidade e as soluções são propostas em conjunto com facilitadores. Feito o diagnóstico, são elaborados os projetos e implementadas as ações que são monitoradas e avaliadas por parceiros locais que podem ser universidades ou organizações não governamentais. Projetos do Comunidade Ativa foram implantados em 694 municípios do país, abrangendo população total de 11.441.043 pessoas (Presidência da República, 2002).

Descentralização política é foco da Organização Internacional do Trabalho – OIT – sendo considerada fator primordial para o desenvolvimento local. Programa de desenvolvimento local da OIT, DelNet, utiliza-se das novas tecnologias de informação para trabalhar com atores locais a difusão da informação, a formação da mão de obra e a integração em rede. O programa tornou-se operativo em setembro de 1998. Trabalha com 500 instituições de 33 países e organismos internacionais. Interagir experiências e compartilhar melhores práticas estão entre os objetivos do programa que engloba entre seus atores municípios e associações de municípios governos provinciais, regionais ou estatais, escolas de administração pública, agências de desenvolvimento local, organizações de empresários e trabalhadores, fundações e organizações não governamentais (ONG's), universidades, centros de investigação e organizações internacionais. Dentre os programas de cooperação técnica trabalhados na comunidade destacam-se os de apoio às micro e pequenas empresas. (OIT,2002).

Processo de desenvolvimento local da OIT considera fluxo semelhante ao que é desenvolvido no programa Comunidade Ativa, conforme visualizado a seguir na figura 7:



**Figura.7: processo de desenvolvimento local**

Adaptado de Meglio, R. Disponível em [www.itcilo.it/delnet/portuguese/index.htm](http://www.itcilo.it/delnet/portuguese/index.htm). Acesso em 2003/02

A participação dos atores se dá em função do fórum que, ao desenhar a estratégia, obedece aos pontos fortes e fracos e às oportunidades e ameaças do mercado (*matriz swot*) (Fairbanks, Lindsay, 1997) trabalha a visão, objetivos e estabelece os planos de ação. Nas ações integradas, participam os governos federal, estadual e municipal, as associações de classe, as instituições de fomento, organizações não governamentais locais e internacionais, os sindicatos de trabalhadores, universidades e outras instituições que trabalham com a qualificação da mão de obra local.

### 2.3.2 Empreendedorismo, criatividade e inovação

A literatura sobre o assunto revela grande quantidade de exemplos de empreendedores que não aceitaram produtos inovadores e deram margem ao aparecimento de fortes concorrentes em seu segmento de mercado.

Revela ainda que idéia brilhante nem sempre é condição necessária e suficiente para o sucesso empreendedor. Por outro lado a literatura acadêmica sobre o assunto mostra-se repetitiva apontando regras semelhantes as prescrições dos bestsellers de divulgação sobre métodos de gestão e empreendedorismo.

A inovação é função específica do empreendimento, seja um negocio já existente, como uma instituição de serviço público, ou um novo empreendimento iniciado por um indivíduo em qualquer área. Assim como a pesquisa sistemática pode resultar na “invenção”, também pode haver – precisa haver – uma busca premeditada de oportunidades para inovar. Quem souber onde e como encontrá-las será o que se chama de entrepreneur. “ Criatividade não depende de inspiração, mas de estudo árduo: um ato de vontade! Embora hoje se discuta muito a personalidade empreendedora, poucos dos empresários com que trabalhei nos últimos trinta anos tinham tal personalidade. Os empresários bem sucedidos que conheci têm em comum, não um certo tipo de personalidade, mas um compromisso com a prática sistemática da inovação” (Drucker, 1993).

Entretanto a literatura sobre o assunto evidencia uma grande quantidade de exemplos de empreendedores de sucesso que não aceitaram propostas inovadoras dando oportunidade a concorrentes para se tornar um entrante bem sucedido em seu negócio. Todavia, as estratégias inovadoras nunca são encontradas em livros. Elas são descobertas, elas emergem da análise de um empreendimento específico, num momento em que a conjuntura é favorável para oferecer ao cliente um diferencial quer seja em serviço quer seja no próprio produto.

Inovações com base em idéias brilhantes são numerosas. Os livros que se dedicam ao assunto apontam inúmeras invenções que deram certo: o “zíper”, a caneta esferográfica, a lata spray

de aerosol, a lingüeta para abrir latas refrigerantes e cerveja e uma lista de grandes proporções surgiria se fossemos pesquisar essas inovações. Entretanto, idéias brilhantes são as mais arriscadas e as menos bem sucedidas fontes de oportunidades. Paradoxalmente, quase sempre o inventor vendeu para um empreendedor sua descoberta e desapareceu de cena. Onde está o inventor da Coca-Cola? O que ninguém sabe é porque uma idéia brilhante pode dar certo e cem outras de igual brilho e inovação permanecem arquivadas no banco de patentes. Você é capaz de explicar porque o aerosol pode dar certo, por que o zíper tem aceitação embora tenda a emperrar. No entanto, uma economia empreendedora não pode desprezar a inovação baseada em idéia brilhante (Barros, 2000a).

Também a literatura aponta a quantidade de idéias brilhantes que não foram usadas nas empresas onde nasceram e aproveitadas pelo futuro concorrente com êxito total. A idéia brilhante é condição necessária mas não é suficiente. Múltiplos fatores são necessários para viabilizar uma boa idéia transformando-a em bom negócio. Nesse campo tem feito sucesso nas livrarias os que escrevem de modo prescritivo sobre o assunto. Criando regras empreendedoras. Essas regras podem não dar certo para os que venham a pratica-las mas na maior parte das vezes os livros e seus autores ganham dinheiro com elas.

Vários trabalhos e livros apresentam prescrições sobre como melhorar a criatividade das pessoas nas empresas, torna-las inovadoras, empreendedoras. De modo geral, as receitas para aumento da criatividade e espírito empreendedor não se diferenciam muito nestas publicações e pode-se destacar: (I) adotar um estilo democrático, (ii) não pré-julgar as idéias, (iii) dar oportunidades para que as pessoas possam testar suas idéias, (iv) saber conviver com o erro.

Nesse tipo de literatura são trabalhos representativos desta abordagem os de Duailibi & Simonsen (1990) e o de Hesketh (1980). Na obra, Duailibi & Simonsen (1990) identificaram vários fatores impeditivos para a criatividade: (I) a pressão para conformar-se; (ii) atitudes e meio excessivamente autoritários; (iii) medo do ridículo; (iv) intolerância para com as atitudes mais joviais; (v) excesso de ênfase nas recompensas e nos sucessos imediatos; (vi) a busca excessiva de certeza; hostilidade para com a personalidade divergente; (vii) falta de tempo para pensar; (viii) rigidez da organização.

Apresentam recomendações para o executivo que queira estimular a criatividade na empresa. Para ser criativo, segundo Duailibi & Simonsen (1990) há que : (I) criar condições para um aprendizado autogerador, isto é, para que as pessoas que desejem ser criativas dentro da empresa, obtenham estímulos em si mesmas, vindos de sua própria atitude; (ii) tomar cuidado para que o meio não seja autoritário em excesso; contudo, pressionar para o seu subordinado superaprender; na medida do possível, postergar os seus julgamentos, mesmo quando já puder tê-los formado; (iii) dividir com o seu pessoal as suas experiências, sem ciúmes profissionais nem superioridade; (iv) estimular a flexibilidade intelectual, encarando a solução de qualquer problema sob várias formas; (v) encorajar a auto-avaliação do processo individual, permitindo que o próprio subordinado analise o seu trabalho e o seu desenvolvimento; (vi) ajudar seu pessoal a tornar-se mais sensível; (vii) prover, freqüentemente, oportunidades para que todos exercitem sua criatividade; (viii) auxiliar cada subordinado a compreender, (ix) aceitar e superar os seus fracassos; (x) instar para que os problemas sejam abordados como um todo. Hesketh (1980), por sua vez, relaciona uma série de atitudes e ações que um chefe deve ter para incentivar a criatividade entre seus subordinados destacando-se: (I) estar preparado para aceitar inovações; (ii) aceitar de bom grado as sugestões dos subordinados, por mais absurdas que pareçam à primeira vista; (iii) não criticar os subordinados por apresentarem sugestões; (iv) pelo contrário, elogiá-los, pois a criatividade precisa de constante incentivo; “vamos pensar nisso” - deve ser a resposta de um chefe a qualquer sugestão.

Silva et alii (1998) realizaram, síntese dos vários tipos de abordagens relacionadas ao estudo dos bloqueios à criatividade no ambiente organizacional. Para os autores, estes se dividem em dois fatores básicos: a organização (características dos ambientes inibidores e que estimulam a rotina) e o homem (em termos de sua postura, percepção dos problemas e tendência ao julgamento). São, além disso, inúmeros e, em sua maioria, repetitivos em suas conclusões os trabalhos que tratam das características sócio-culturais das empresas inovadoras. Nesse sentido, aponta-se, a seguir, alguns trabalhos adicionais como de cunho mais relevantes por seu poder de síntese, fundamentação empírica, ou ainda, por ser ilustrativo de alguma tendência emergente. Estes trabalhos tratam, pois, especificamente, dos seguintes aspectos: (I) como facilitar a motivação intrínseca dos indivíduos (de maneira geral e de profissionais voltados à P&D); (ii) como tratar o recurso no processo inovador e nas organizações de

maneira geral; (iii) distinção entre normas que promovem a criatividade versus normas que promovem a implementação; estímulos e barreiras à criatividade no ambiente de trabalho no Brasil; (iv) espaços físicos - layouts - organizacionais associados a ambientes inovadores.

Amabile (1983), provavelmente uma das autoras que há mais tempo se preocupa com a questão da criatividade organizacional resumiu, recentemente, suas conclusões a respeito deste assunto. Para Amabile (1983), a criatividade individual depende da conjunção de três elementos:

Expertise (conhecimento técnico ou intelectual específico): que define o campo de exploração intelectual;

Habilidades de pensamento criativo: semelhante aos conceitos introduzidos por Garvin (1998);

Motivação: emoção dedicada ao tema, desafio ou problema.

Os dois primeiros elementos, segundo as conclusões desta autora, referem-se à “matéria-prima” que cada indivíduo possui, enquanto o terceiro elemento é o que determina o que, realmente, cada indivíduo realiza. As organizações interessadas em aumentar a criatividade deveriam focar sua atenção no terceiro elemento. Os dois primeiros podem ser melhorados através de treinamentos específicos (ex: seminários técnicos, no primeiro caso, e cursos sobre metodologia de resolução de problemas ou brainstorm, no segundo caso), mas não têm o mesmo impacto que o terceiro elemento .

Para facilitar, pois, o desenvolvimento da motivação intrínseca dos indivíduos Amabile (1983), recomenda que uma série de características gerenciais estejam presentes nas organizações: (I) As pessoas devem sempre ter desafios estimulantes compatíveis com suas habilidades e competências; (ii) Autonomia: as pessoas devem ter grande liberdade para perseguir as metas estabelecidas pela empresa. As metas, porém, precisam ser relativamente estáveis e claras; (iii) Trabalho em equipe: diversidade de backgrounds deve ser o ponto de partida.

Além disso, um espírito de cooperação para alcançar objetivos compartilhados deve ser encorajado. Papéis das gerências e alta administração: incentivo e encorajamento à geração de novas idéias e reconhecimento especial por contribuições inovadoras; estímulo ao compartilhamento de informações e conhecimento. Os projetos inovadores precisam de recursos adequados, principalmente, tempo e dinheiro. As “receitas e prescrições” anteriores sobre estímulos e barreiras à criatividade estão, também de acordo com os resultados de estudos que focaram sua atenção nos profissionais de P&D (Barros e Fiod 2000b; Parmerter & Garber, 1971; Shapero, 1985; Badawy, 1988; Kelley & Caplan, 1993).

Na medida em que os profissionais de P&D são, em sua maioria, profissionais qualificados que trabalham com a geração de novos conhecimentos e dependem de um certo grau de criatividade, torna-se importante, a análise das conclusões de pesquisas que avaliam as práticas de gestão destes profissionais. Este é, afinal de contas, o campo de estudo que há mais tempo se preocupa, especificamente, com a gestão deste tipo de profissional. Se não generalizáveis, é possível acreditar que muitas das conclusões, a seguir, são indicativas das práticas que deveriam ser adotadas ou evitadas por empresas que, de alguma forma, dependem da geração de conhecimento inovador para seu empreendimento e para serem competitivas.

Assim, destaca-se, em seguida, algumas das principais conclusões da literatura sobre motivação para profissionais de P&D, conforme avaliação de Shapero (1985) e Badawy (1988). Notar as semelhanças com as conclusões de Amabile (1998): (I) Comportamento incentivado tende a ser repetido; (ii) Reforço positivo é mais efetivo para motivar “pesquisadores” do que punições. (iv) Motivação pelo “medo” tende a gerar ambigüidade e insegurança; (v) Uma clara distinção deve ser feita entre necessidade de treinamento e necessidade de motivação. (Estes são freqüentemente confundidos, o que faz com que, por exemplo, tentativas de se prover mais treinamento falhem em função da falta de motivação); (vi) Desempenho desejado deve ser claramente definido, explícito e concreto;

É importante que se considerem as características distintas dos profissionais que trabalham com P&D: horizonte de tempo mais longo, o objetivo primário é a invenção e não a venda,

são orientados para os produtos e não para o mercado, tendem a se identificar mais com seus pares do que com a empresa;

Os principais sistemas motivadores para profissionais de P&D estão relacionados à tarefa: o potencial motivacional destes profissionais tende a crescer à medida que lhe são oferecidas tarefas desafiadoras e que exigem criatividade, imaginação e flexibilidade.

Um dos principais motivadores é o fornecimento de recursos para a realização de atividades criativas. Tempo é um dos recursos mais importantes para atividades criativas. O estímulo à criatividade é algo que deveria ser exercido desde os níveis inferiores de educação de forma a se tornar uma cultura vigente e contribuir para que as empresas e o sistema, de forma geral, tornem-se receptivos às inovações. A criatividade, ou a liberdade de criar e implantar as inovações que remetem para o aumento da produtividade e competitividade são fatores inerentes ao empreendedor ou intraempreendedor, definido como o que empreende em uma empresa na qual não detém o controle, sendo não o seu dono e sim um empregado da mesma.

(Alencar, Soriano, 1995) reforça que a criatividade, sendo uma característica humana, necessita de condições adequadas para se desenvolver, independente do agente. No entanto, mister se faz ressaltar que tais condições criativas necessitam estar em sintonia com metas traçadas pelo planejamento estratégico da empresa.

Observa-se que a educação formal e o tipo de gerenciamento empresarial exercido em nosso país, ainda não despertaram para a importância da criatividade como uma alavanca de inovação de novos produtos/serviços. Ao contrário do que ocorre em alguns países mais avançados, no Brasil poucos têm procurado tirar proveito sistemático da criatividade como uma ferramenta mental de mudança e competitividade. Uma das razões básicas para esse comportamento encontra-se no sistema educacional obsoleto.

Percebe-se, por exemplo, que embora seja a criatividade o recurso mais precioso de nossa mente, ela não vem recebendo a atenção necessária no sistema educacional do País (Alencar, Soriano, 1995). Nota-se que não há interesse por parte de grande parte de nossas escolas em desenvolver a capacidade do aluno para pensar de uma maneira criativa e



inovadora. Igualmente, não são estimuladas características empreendedoras como: independência, disposição para aprender, persistência e autoconfiança, aliadas à coragem para correr riscos calculados.

Apesar de estarmos já vislumbrando um novo milênio, a nossa escola qualifica o indivíduo apenas parcialmente para a vida moderna, uma vez que o ensino continua praticamente nos mesmos moldes da primeira metade do século, com ênfase na reprodução e memorização do conhecimento considerado relevante pelo professor. Ele dá maior destaque a ignorância e ao “despreparo” do aluno, deixando de lado o que cada um tem de melhor. Com isto, a criatividade reduz-se abaixo do nível das suas reais possibilidades, bloqueando, gerando insegurança, minando a autoconfiança e levando a um enorme desperdício de talento e de potencial criativo e inovador (Alencar, Soriano 1995).

O trabalho de Charles O'Reilly (1989), por sua vez, procurou definir cultura organizacional, entendê-la desde a perspectiva dos trabalhadores e avaliar os mecanismos de sua construção. Para este autor, culturas são normas que ajudam a interpretar eventos e avaliar o que é apropriado e inapropriado. Podem, portanto, ser vistas como sistemas de controle capazes de atingir grande eficácia, na medida em que levam a um alto grau de conformação, ao mesmo tempo que conferem elevada sensação de autonomia, ao contrário de sistemas formais de controle que criam uma permanente sensação de restrição externa.

A perspectiva dos trabalhadores foi avaliada através de pesquisa com 500 gerentes de diferentes setores industriais. Perguntou-se a eles quais as normas que eles acreditavam estar associadas à geração de novas idéias e à sua implementação. Independente do setor industrial, os gerentes avaliaram como importantes as seguintes normas: (i) incentivo, (ii) tolerância e recompensa pela tomada de riscos, (iii) incentivo a troca de informações, (iv) objetivos compartilhados e trabalho em equipe, além de elevado grau de autonomia .




Entretanto, ninguém em sã consciência aconselharia a um jovem abandonar Harvard para iniciar um negócio. Bill Gates, abandonou, começou seu negócio e venceu sem terminar o curso. O que é certo é que as tentativas de identificar os traços pessoais, comportamento, ou hábitos que fazem alguém um empreendedor ou inovador bem sucedido quase sempre não

servem de receita para começar um negócio. O que se nota, em quase toda estória empreendedora, é a presença da “musa da sorte” criando uma conjuntura favorável no momento em que o empreendedor mais precisava. O nylon, só teve êxito por causa de um acaso feliz. Não havia mercado para uma fibra sintética na década de trinta. Era caro competir com o algodão e rayon, as fibras baratas da época e era mais caro do que a seda, a fibra de luxo dos japoneses. O que salvou o Nylon foi a Segunda guerra mundial que interrompeu as importações de seda dos japoneses. A musa amiga, removeu o obstáculo de mercado que os japoneses ofereciam e criou a demanda salvadora. O empreendedor do Nylon só teve que usufruir e sem essa condição hoje ele não seria empreendedor e teria desaparecido seu produto como tantos outros. Mas como no caso das prescrições, isso não explica nada. (Barros, 2000a)

Os mecanismos e instrumentos de política pública dirigidos às micro e pequenas empresas possuem entre seus objetivos básicos trabalhar o espírito empreendedor e disseminar as informações para a classe empresarial de modo a fortalecer este segmento e propiciar desenvolvimento.

Em todo o mundo, as micro e pequenas empresas possuem um papel fundamental no desenvolvimento econômico sobretudo pelo fato de gerarem a maioria dos empregos e participarem da renda nacional. São instrumentos de descentralização da riqueza e democratização do acesso ao mercado, tornando-o menos concentrado e permitindo acesso das camadas populacionais menos privilegiadas economicamente.

A fase pós capitalista, defendida por De Masi (2000) destaca o conhecimento como fonte de desenvolvimento de uma nova sociedade. Cabe diferenciar informação e conhecimento destacando-se alguns conceitos básicos. Para Nonaka e Takeuchi, (1998) o desenvolvimento do conhecimento humano passa a ser o diferencial entre as nações. A figura 8, a seguir, teve por base estes autores:

<b>DADO</b> ↓ 	<b>Dado</b> - registro a respeito de um determinado evento (um sinal) para sistema.
<b>INFORMAÇÃO</b> ↓ 	<b>Informação</b> – é um conjunto de dados com um determinado significado para o sistema.
<b>CONHECIMENTO</b> ↓ 	<b>Conhecimento</b> – é a informação que, devidamente tratado, muda o comportamento do sistema.
<b>SABER</b>	<b>Saber</b> - é um conjunto de conhecimentos a respeito de um determinado tema para a resolução de problemas no sistema.

Fonte: Adaptado de Santos, (1998).

**Figura 8 - Algumas definições essenciais.**

Privilegia-se a gestão do conhecimento e sua importância para a sociedade pós- industrial, caracterizada pelo uso intensivo do conhecimento e seu potencial criativo em lugar do conceito de mão de obra vinculado à produção industrial como fator direto de produção.

A consciência desta mudança de foco deságua na superposição de uma sociedade alicerçada na cultura pós industrial e sobremaneira dependente do movimento internacional do capital financeiro. Aborta-se a importância do setor industrial como referência maior de geração de riqueza. A mola propulsora desta nova sociedade é a tecnologia de informação que, só a partir da criatividade humana, pode ser desenvolvida.

A economia de amanhã é baseada na velocidade de mudanças, em alto valor agregado de conhecimento, em capital intensivo e em alta inovação. Assim, para Salej ( 2000) a nova economia não é só Internet ou interjunção dos fatores como telecomunicações e tecnologias

de informação com profundo impacto na transformação da velha economia. A mudança não é de estilo de vida, nem de hábito de vestir e de viver. Deve-se introduzir elementos inovadores nos métodos, processos e sistemas da velha economia.

Afirma Salej que é preciso transformar a velha, a antiga ordem produtiva, com os elementos inovadores ou elementos de inovação, em economia produtiva e eficaz. A produtividade é a chave do desenvolvimento do futuro. Serão necessários produtos inovadores, de baixo custo, alta qualidade, sempre produzidos dentro do respeito aos preceitos ecológicos.

Para o mesmo autor o Brasil procura o rumo da melhoria de produtividade. Desenvolvimento humano responde pela competitividade. Os países altamente competitivos são também os que apresentam os melhores índices de desenvolvimento humano. Ninguém se desenvolveu neste século às custas de desigualdades sociais.

Na era do conhecimento, a produção de idéias desenvolvidas em laboratórios sobrepõe-se à continuidade industrial, dividindo o mundo em produtores de tecnologia, consumidores e excluídos. Os países hegemônicos produzem idéias, os que ainda estão na era industrial, materiais tangíveis e os demais são fornecedores de mão de obra, ou matéria prima trocadas pela subordinação política (Masi, 2000).

A capacidade de pensar e tomar consciência do que ocorre no seu entorno é ferramenta que o homem possui. Esta percepção, transformada em ação, propicia evoluir nos aspectos cultural, sócio - político e econômico- ambiental. Sevcenko, (2001), distingue duas formas de pensamento seculares: uma seguidora de Descartes, lógica e formal e outra baseada no contraditório, na contestação. O desenvolvimento do homem é fonte primeira de qualquer modelo desenvolvimentista (Manfred, 1991), (Boff, 2000), (Prado, 1991) e as micro e pequenas empresas são agentes do desenvolvimento local (Schumacher, 1983) e (Gibb, 1988).

### 2.3.3 Educação

O Brasil é um país dualista na formação da sua sociedade com imensa maioria de pessoas detentoras de uma parcela menor da renda nacional ao passo que uma minoria detém a maior parte deste indicador. Jaguaribe (1998) ressalta que o longo período de escravidão do Brasil, o processo tardio e lento da industrialização no país, o crescimento da população em geral e da urbana em particular, bem como uma visão econômica equivocada concorreram para a questão do dualismo. Contudo, foi na ausência do aspecto educacional em todos os níveis, principalmente no fundamental e na formação da mão de obra qualificada, que a desigualdade social justifica-se.

Aspectos inerentes ao processo de internacionalização das economias, a busca pela hegemonia econômica por parte das empresas transnacionais que procuram nas novas tecnologias a liderança de produtividade e competitividade, alijam do mercado de trabalho a mão de obra desqualificada e conduzem para uma análise racional que destaca alguns pontos inequívocos conforme Moura (1998, p.35):

1. “O desenvolvimento não está garantido por nenhum “fatalismo histórico”;
2. Um novo modelo terá que ser formulado, discutido e assumido por toda a sociedade;
3. O Estado deve ser um regulador social. Logo, o protecionismo, o intervencionismo e o corporativismo terão que sofrer alterações profundas;
4. A globalização e a competitividade internacional exigem uma modernização urgente. A competência gerencial passa a ser um objetivo estratégico;
5. As diferenças entre classes e regiões terão que ser, pelo menos, minimizadas. O resgate da dívida social e a recuperação da cidadania serão de primordial importância;
6. A economia terá que viver sob bases mais realistas, tornando-se auto-sustentável e com controle sobre o tradicional déficit público;
7. A educação será a principal meta estratégica. Ela é um condicionante do êxito de todos os demais processos e fatores”.

Percebe-se a questão educacional como o principal fator para que seja multiplicado o desenvolvimento local, integrado e sustentável. O desafio é diminuir o déficit educacional fundamental e ser capaz de acompanhar o aprendizado tecnológico. Para tanto, ressalta-se a importância do ensino diferenciado com liberdade criativa: aprender para a vida.

Considerando-se os aspectos envolvidos no desenvolvimento local, tais como o crescimento econômico, social e ambiental, não se pode ignorar o papel fundamental da educação neste processo. Um dos pontos que determina a competitividade das nações é a , soma dos anos

investidos em educação do trabalhador. O operário brasileiro tem 3,5 anos de educação formal, em média, ao passo que o coreano 10 anos, o japonês 11 e os americanos e europeus, 12 anos ( Pastore,1998)

Perceber a defasagem existente entre o nível de educação do trabalhador brasileiro e o desses países é vislumbrar a necessidade imperiosa de se criar políticas públicas que possam estimular a procura a melhoria de sua formação educacional. A questão da política pública direcionada à educação é antiga, mas até hoje mal resolvida. Hoje, esta necessidade é muito mais visível pois a melhoria da formação educacional não está ligada somente à classe operária. Todos os segmentos necessitam aprofundar sua educação e mais do que isso, persistir na mesma, indefinidamente.

A consideração do aspecto educação no processo de competitividade de um país é fundamental e remete para a difusão do conhecimento. A pobreza secular demonstra a insuficiência de desenvolvimento do Brasil. Existe relação de causa e efeito entre a absorção do conhecimento e o desenvolvimento local. A difusão do conhecimento é condição '*sine qua non*' para redução das desigualdades sociais locais .

Estudadas as razões históricas da ascensão de algumas sociedades, perpetuação das mesmas e ainda o desenvolvimento de alguns povos e posterior ocaso, chega-se a razão da supremacia das nações pela utilização do processo educativo e mais ainda, pela utilização do conhecimento. A educação deve ser entendida como formadora da mão de obra que contribuirá para a formação da riqueza. A competitividade entre as nações terá como base a concorrência entre os sistemas educacionais (Rosecrance, ).

Ressaltada, anteriormente, a participação das micro e pequenas empresas no processo de acumulação e distribuição da riqueza, o cuidado maior é o de preservar este segmento fomentador do desenvolvimento local. A preservação é no sentido de reduzir as altas taxas de quebra, (). Contudo, uma ação eficaz passa não somente pela preservação, mas pelo estímulo à instalação de novas empresas por meio de políticas públicas dirigidas e bem intencionadas. As políticas públicas devem resguardar o desenvolvimento no seu sentido mais amplo: o do

ser humano, fonte maior da prosperidade de todos os atores econômicos, sejam eles empresas, governo ou terceiro setor.

Os sistemas educacionais existentes não estão sendo suficientes para a difusão do conhecimento. Há quase 15% de analfabetos no país e 18% com o ensino médio completo (IBGE,2000) A permanente evolução do conhecimento requer uma contínua dedicação ao saber o que justifica o processo de educação continuada , para além da formação relativa ao ensino fundamental, médio e mesmo universitário.

Identificada como um fator de produção, a capacidade de empreender, abrangendo a gestão dos negócios, faz parte da educação para o desenvolvimento, mormente se levar em consideração o segmento das micro e pequenas empresas. Na reunião desses três conceitos – difusão do conhecimento, educação para o desenvolvimento e educação permanente – encontra-se a base de sustentação para o desenvolvimento local dos dias atuais (AED,2000).

Este tripé, provém da raiz educação e deve ser trabalhado observando-se as relações entre seus vetores. Sendo a base de tudo a educação fundamental, verifica-se que a mesma é insuficiente para para prover o mercado de trabalho com o tipo de profissional requerido para a sociedade atual. A importância da produção, difusão e absorção das novas tecnologias para o mundo pode ser exemplificada por meio de organizações e estratégias utilizadas pelas mesmas para crescer.Foram investidos cerca de US\$ 100 bilhões no processo de privatização no Brasil de 1991 a 2000. Deste total, 63% referem-se a dois setores, altamente, utilizadores de tecnologia de ponta como é o caso da indústria de energia elétrica e de telecomunicações (BNDES, 2001).

Produtividade e competitividade estão relacionadas ao conceito de difusão do conhecimento que se atinge pela educação. Embora não se possa isolar a importância do capital para o desenvolvimento, hoje se pode atingir estágios superiores de qualidade de vida por meio da socialização do conhecimento (Drucker,2001). Necessário capacitar pessoas que trabalharão, quer na difusão do conhecimento das novas tecnologias como na absorção das mesmas. Processadores e consumidores devem estar capacitados a produzir e consumir as novas tecnologias.

Embora possa ser oferecido o ensino da tecnologia de informação nas escolas com nível fundamental, é questionável se este oferecimento é coerente com a pedagogia que deve ser implantada nas faixas etárias reduzidas. Porém, o assunto é mais complexo pois é de se perguntar se a idade do aluno amplia ou reduz sua capacidade de absorção destas novas tecnologias. Ademais, como fica a questão dos adultos que não tiveram acesso à educação e por exigência do mercado devem ter sua formação ampliada?

É difícil responder, definitivamente, à estas perguntas, porém é válido afirmar que sem um trabalhador com formação geral, mas também com conhecimentos das novas tecnologias a situação de produtividade e competitividade empresarial fica prejudicada.

A educação para o trabalho e não para o emprego, embora específica em alguns aspectos, não deve descuidar do aspecto generalista. A formação genérica fornece ao homem a faculdade de pensar e procurar seus próprios caminhos. A este respeito, é válido citar Prado (1984, p.30):

[...] “a escola, embora balançada por tantos desatinos dos que a querem manipular, transformando-a em forjadora de robôs, a serviço do desenvolvimento, ou de escravos, a serviço do partido ou do Estado totalitário, é o único caminho capaz de ajudar o homem a ser livre e civilizado, construtor e habitante da cidade civilizada”.

[...]” a liberdade que a educação procura é a do homem dotada de inteligência e vontade. A libertação dos grupos humanos é uma resultante da atuação livre do homem livre, não um plano imposto por processos de conscientização ou robotização”.

A noção de que educar é aproximar das novas tecnologias e do desenvolvimento torna fundamental que as políticas públicas aproximem-se da geografia local. O conceito de mundo global não significa que a grande maioria de trabalhadores encontra-se trabalhando em empresas multinacionais. Ao contrário, 80% da mão de obra mundial encontra-se trabalhando em mercados locais (Castells,1998). Porém, as tecnologias produzidas pelas empresas detentoras das mesmas acabam sendo difundidas por todo o globo possibilitando a integração dos mercados, ou a exclusão econômica.

A estratégia de se apropriar dessas tecnologias e propiciar ao entorno local as ferramentas que podem levar ao desenvolvimento requer uma preparação dos atores envolvidos no processo de transformação da sociedade: famílias, empresas e governo. O domínio da tecnologia deve



ser mundial e por isso socializada. Embarcar em um processo de retenção da tecnologia é o mesmo que limitar a absorção da mesma e restringir o desenvolvimento a um espaço econômico menos amplo.

Ocorre que o grande óbice é a não absorção da tecnologia pela falta de preparo adequado de alguns atores. A formação de mão de obra apta a interagir com as novas tecnologias de informação é imperativa para não aumentar a exclusão social. A própria massificação destas tecnologias funciona como o maior incentivo para que seja formada uma rede de atores com domínio das mesmas.

Anteriormente circunscrita a algumas regiões geográficas, a tecnologia tem se tornada propriedade internacional. As tentativas de proteção, como ocorreu na reserva de mercado da informática, no caso brasileiro e igualmente, na antiga União Soviética, como forma de manutenção de segredos militares, resultaram em atraso tecnológico e aumento da distância entre detentores da tecnologia e consumidores da mesma. A interação facilita o nivelamento e produção do desenvolvimento tecnológico (MCT,2001).

A imensa contradição existente no Brasil entre as diversas regiões geográficas e detentores da renda condiciona o país a dois tipos de população. Por um lado há os de maior poder aquisitivo e que podem acompanhar as tendências do mercado de trabalho para, atualizados, prosperarem no oferecimento de suas competências necessitadas pelas empresas que dependem da tecnologia. Por outro, há uma imensa maioria de pessoas, absolutamente, despreparadas para enfrentar os desafios tradicionais e os novos provenientes do mundo digital.

Não se pode afirmar que existe uma relação de causa e efeito entre tecnologia e desemprego. Também, não se pode afirmar que as novas tecnologias criam mais emprego em termos absolutos, porque isto é falso. Entretanto, medida em termos relativo, a tecnologia cria mais empregos (Castells, 1998).

Para que se prospere na difusão da tecnologia, é preciso que a formação dos atores possibilite sua absorção. O problema é que as políticas públicas dirigidas para o segmento de excluídos e

que forma a grande maioria dos trabalhadores e não trabalhadores, é insuficiente para o desenvolvimento tecnológico em larga escala. Em geral, as iniciativas existentes encontram-se na área do voluntariado e ainda são de natureza primária, como primária é também a formação desses trabalhadores.

A necessidade da formação de mão de obra qualificada está longe de resolver os problemas inerentes à sociedade que se baseiam no desenvolvimento tecnológico. Caso todos os trabalhadores fossem qualificados, é de se perguntar se haveria oportunidade para no mercado de trabalho para os mesmos. A lógica da sociedade capitalista baseia-se na acumulação que, por sua vez, está intimamente ligada ao processo de geração de produtividade ( produzir mais com menos recursos) e que gera a competitividade empresarial.

Portanto, o problema do desemprego está muito menos na questão da formação de mão de obra do que no próprio sistema. A ciência, que tem sido tão pródiga em gerar novas tecnologias, ainda não foi capaz de criar um sistema de vida que privilegie a espécie humana com equidade social. De acordo com Moura (1998, p.33) persistem as diferenças sociais:

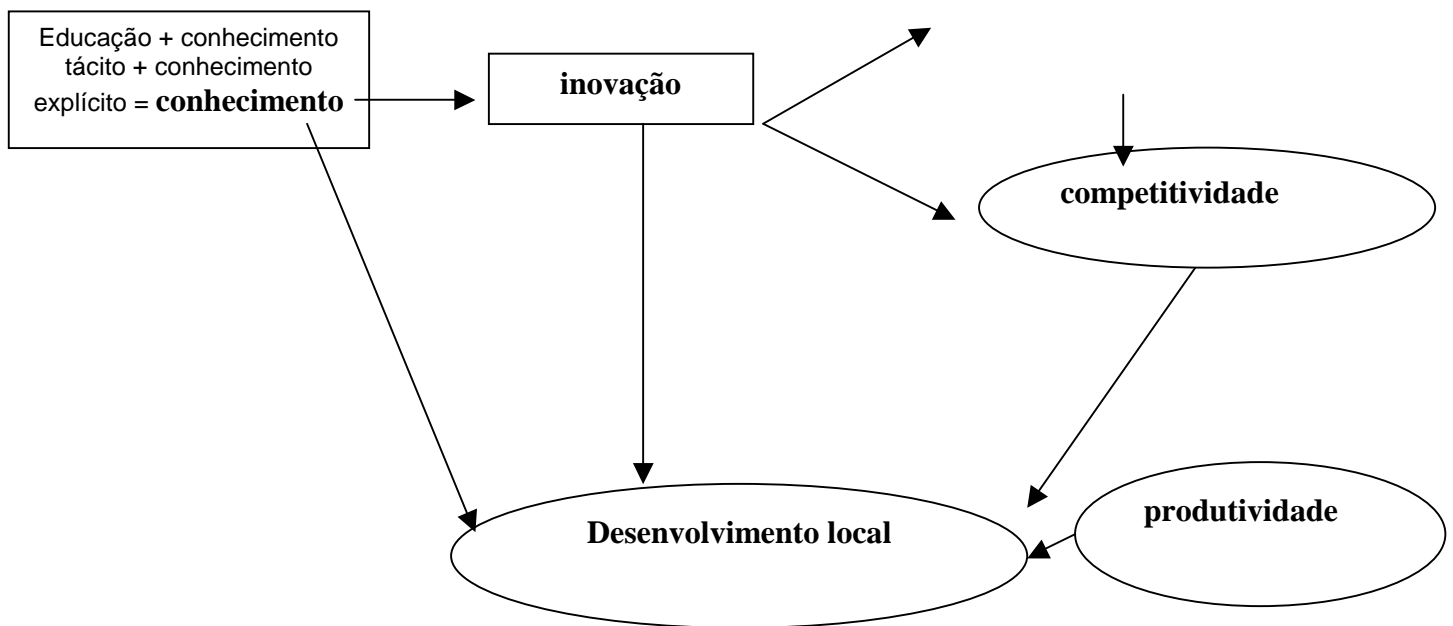
[...] Um dos paradoxos atuais é o fato de que o mundo se tornou mais rico e não obstante, a pobreza aumentou. É um lugar comum, mas nem por isso menos verdadeiro, que “os ricos ficaram mais ricos e os pobres ficaram mais pobres”. Até quando a humanidade poderá viver em paz com tamanhas contradições? Nem a racionalidade, nem a moralidade poderá conviver indefinidamente com tal situação. Ou ainda manteremos a eterna pergunta, nunca respondida a contento: por que há tantas diferenças, se também há tanta riqueza potencialmente capaz de ser repartida? E, possivelmente, o maior fracasso da humanidade é perguntar: como explicar que o mundo tornado mais rico do que nunca, mais conhecedor e educado e melhor detentor dos segredos da ciência e tecnologia, mais forte e pela primeira vez na História, capaz de dominar a terra, as águas, o espaço sideral, ainda assim não se mostre capaz de prover um mínimo de condição decente de vida para os habitantes da face da terra?

O problema do desemprego não se resume à qualificação do trabalhador. É algo muito mais complexo e que passa pela busca a um sistema mais justo de distribuição de renda. A qualificação do trabalhador é necessária porém, não resolverá a questão do desemprego. Mesmo porque, se 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, tornariam-se os mais novos qualificados desempregados no mundo” (Antunes, 2001)

Pode-se pensar em uma ação consciente de capacitação da mão de obra excluída e uma das formas de fazê-lo passa pela questão da responsabilidade social. A intenção é aproveitar a experiência tácita de quem detém o conhecimento de mercado para a produção, difusão e absorção do conhecimento. Produtividade empresarial passa pela socialização desta experiência.

A idéia da experiência socializada é trabalhada na sociedade japonesa e explica o desempenho das empresas daquele país com ganhos de produtividade em comparação com as do mundo ocidental. No Japão, o conhecimento tácito, implícito, ou seja a experiência de trabalho, é compartilhada pelos mais antigos trabalhadores com os mais novos. Ao contrário, as empresas ocidentais trabalham com base no conhecimento explícito contido nos manuais e rotinas de trabalho. Porém, a fonte do saber está contida muito mais na experiência volátil, cotidiana, que prepara o trabalhador para enfrentar as ocorrências inesperadas (Nonaka, Takeuchi,.1997).

Admitindo-se que o conhecimento é a fonte principal de sustento das economias pós industriais, significa reconhecer a preponderância deste fator para a produtividade e competitividade desejadas pelas nações na disputa pela hegemonia de mercado. O conhecimento como recurso principal e mesmo fator de produção moderno (Drucker,1994) é a chave para o desenvolvimento local podendo superar as limitações impostas pelo capital. É que trabalhada, a inovação passa a ser o fator diferencial e que proporciona a vantagem competitiva. A figura 9, a seguir, ilustra a contribuição do conhecimento para o desenvolvimento local:



**Figura 9 – Conhecimento e desenvolvimento local**

Adaptado de Nonaka (2000, p.30)

A ilustração serve, também, para reafirmar o papel da ciência e tecnologia no impacto ao desenvolvimento local. O desenvolvimento da sociedade tem se mantido, desde seus primórdios, em uma base sólida caracterizada por um sistema alicerçado no processo de formação de riqueza a partir dos agentes econômicos constituídos pelas famílias, governo e empresas. As transformações que estamos vivendo remetem para um mundo, altamente, competitivo caracterizado pela hegemonia das grandes potências econômicas capazes de financiar processos de pesquisa e desenvolvimento de produtos que acabam não só por manter, mas também por alargar a supremacia das grandes corporações e conseqüentemente, de suas bandeiras pátrias (Silva, Melo, 2001)

De sociedade caracterizada pela supremacia industrial, desenvolve-se outra forma de vida que destaca as novas tecnologias como fontes fundamentais de riqueza. Neste contexto, a ciência atua como mola propulsora destas tecnologias e passa a exercer um papel fundamental para o desenvolvimento das nações. Compreender este papel da ciência é primordial para que haja uma interação mais efetiva entre a academia e os setores que produzem a riqueza: famílias, governo e principalmente, empresas.

São as empresas as grandes responsáveis pelo desenvolvimento de todo o sistema. O segmento empresarial deve estar atento para as transformações inerentes ao entorno em que está inserido e em lugar de adaptar-se às mudanças, remove-las. Para tanto, mais do que compreender o papel da ciência como fonte alimentadora de todo o sistema, às empresas caberá interagir com a academia como forma de buscar, continuamente, a competitividade desejada para que possam prosperar no mercado em que estão inseridas.

Quanto à academia, deve estar preparada para desenvolver conteúdos, pesquisas e programas que vão ao encontro do que a sociedade deseja. Consciente deste entorno, a universidade deve rever seu papel e procurar formar cidadãos aptos para o mercado de trabalho, caracterizado pela nova realidade da mutação tecnológica constante, sem esquecer que educar é algo mais completo. Escutar os anseios da sociedade e preparar-se para enfrentar estes novos tempos é o ponto de sustentação das universidades comprometidas com o ensino atual, maneira de sobreviver e prosperar no mercado em que se acham inseridas: o da educação permanente (Miranda, 1998).

#### 2.3.4 Incubadoras

É neste contexto, da percepção da importância da ciência para a produção das novas tecnologias que possam ser oferecidas à sociedade e da consciência que o mercado de trabalho clama por cidadãos com visão integral e em especial, empreendedora, é que se enquadram as incubadoras de base tecnológica. O conceito de incubadora é referido pela Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (ANPROTEC, 2000). As incubadoras de empresas no Brasil para designar empreendimentos que ofereçam espaço físico, por tempo limitado, para a instalação de empresas de base tecnológica e/ou tradicional e que disponham de uma equipe técnica para dar suporte e consultoria a estas empresas.

Em outras palavras, incubadoras são espaços que estimulam o empreendedorismo e possibilitam a um crescente número de empresas nascentes, de base tecnológica ou não, a possibilidade de se inserirem no mercado de trabalho oferecendo produtos e serviços

necessitados pelos consumidores sejam estas empresas, governo ou cidadãos comuns. Chama a atenção no caso das incubadoras o seu poder de fortalecer a economia proporcionando, principalmente, às empresas já instaladas e às incubadas o desejado aumento da produtividade e da competitividade.

As Incubadoras, especialmente no Brasil, costumam localizar-se junto a uma universidade ou a um instituto de pesquisas, para que as empresas se beneficiem da proximidade dos laboratórios e dos recursos humanos destas instituições. As incubadoras oferecem às empresas infra-estrutura de uso compartilhado, assistência permanente, treinamento na área de negócios e acesso facilitado aos grupos de pesquisa e ao mercado.

Estas vantagens, adicionadas à sinergia decorrente da própria convivência entre os novos empresários, faz com que a taxa de mortalidade desses empreendimentos seja minimizada. As incubadoras geram emprego, renda, e estimulam, a partir da demonstração do sucesso de suas empresas, uma atividade empreendedora dentro da própria comunidade.

Surgidas inicialmente na Europa e nos Estados Unidos na década de 50, há hoje cerca de 1000 incubadoras de empresas espalhadas pelo mundo, sendo que 500 delas estão instaladas só nos Estados Unidos. No Brasil, as incubadoras começaram a ser criadas em meados da década de 80, alcançando um crescimento substancial nos últimos anos da década de 90. Atualmente, existem mais de 100 incubadoras no país, abrigando mais de 800 empresas nascentes e gerando mais de 4000 empregos.

A Incubadora tem como objetivo principal, o apoio à formação de empresas de base tecnológica, nas áreas de atuação de grupos de pesquisas de universidades. Os candidatos selecionados podem utilizar as instalações e facilidades da Incubadora, por um prazo de 3 anos prorrogável por mais dois períodos de um ano. A permanência na Incubadora é iniciada por um período probatório de 6 meses.

Podem ser candidatos, pessoas físicas e jurídicas, individualmente ou em grupo. As propostas poderão ter como objetivo o desenvolvimento de uma nova linha de produtos ou serviços por uma empresa já existente ou a ser constituída. Não é necessário que a empresa esteja

formalmente constituída quando da apresentação da proposta. O projeto é analisado por um Conselho Diretor da Incubadora, que verificará os seguintes pontos:

- Possibilidade de Interação com a universidade
- Viabilidade técnica e econômica
- Grau de dedicação e perfil das pessoas envolvidas
- Impacto da tecnologia no mercado

A proposta a ser apresentada pelos interessados, deve compor um Plano de Negócios contendo informações técnicas, econômico – financeiras, mercadológicas e gerenciais do projeto, seguindo um roteiro pré-estabelecido e disponível aos interessados na gerência da Incubadora.

O processo para planejamento e implantação de uma incubadora de empresas segundo o Modelo de Barros (2001):

São estruturadas atividades para alunos da graduação e dos cursos de mestrado, em atividade empreendedora a partir de incubadoras de base tecnológica. Isto, como oportunidade de pesquisa e aprendizagem e alocação em atividade de trabalho e renda. Os trabalhos de conclusão da graduação e as dissertações do mestrado podem acontecer a partir da experiência vivida, aliada à oportunidade oferecida pelo mercado de trabalho. Trata-se de uma nova modalidade de orientação. A orientação acadêmica é associada a um Tutor de Negócios, neste caso, um empresário que participa do processo. Orientadores, acadêmicos e de negócios oferece por sua vez, experiência fundamental para o jovem que se prepara para as atividades fora da escola (Barros e Fiod, 2001).

O Tutor de Negócios, conforme Barros e Fiod (2001), além da visão empresarial, propriamente dita, tem um perfil capaz de atender questões de orientação sobre:

- Conhecimento do mercado – Conhecimento que o empresário possui do mercado, dos fatores que o afetam direta e indiretamente;
- Conhecimento da tecnologia - Capacidade de avaliar os fatores inovadores oferecidos pela tecnologia em questão;
- Conhecimento da comercialização - Capacidade de orientar sobre particularidades que envolvem o negócio do ponto de vista mercadológico.

Ainda recorrendo a Barros e Fiod (2001) “a visão do Orientador Acadêmico está voltada para as questões tecnológicas, apoio metodológico ao desenvolvimento do produto, enquanto o foco de observações a cargo do Tutor de Negócios diz respeito aos aspectos mercadológicos, de custos, de distribuição, promocionais, margem de lucro e todos os aspectos comerciais”.

## **2.4 Educação Profissional**

A questão da educação profissional é tratada por diversos autores que em geral, convergem pela necessidade de se oferecer qualificação como meio de atender a demanda de trabalho e inserir o trabalhador no mercado. Discorrendo sobre a importância da educação profissional no Mercosul, Plonka (2000) ressalta algumas particularidades importantes e que formam lugar comum na questão do desenvolvimento da educação profissional na região. Enquanto o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento- é financiador de recursos e investe onde possa assegurar o retorno do capital, as duas outras instituições estudadas pela autora, OIT – Organização Internacional do Trabalho e UNESCO – órgão das Nações Unidas encarregado da questão educação- trabalham mais na área da cooperação técnica. Porém, as três instituições acabam por oferecer financiamento, aliado à capacitação técnica no caso do BID e cooperação técnica junto com financiamento, no caso das outras duas instituições.

Do seu trabalho, são destacáveis os seguintes pontos:

1. Globalização, tecnologia, produtividade e competitividade são responsáveis pela perda de inúmeros postos de trabalho e remetem para a questão da capacitação para empregabilidade, estar apto a preencher o perfil do trabalhador exigido pelo mercado;
2. Deve-se investir na formação do homem como multiplicador de desenvolvimento e paz;
3. As instituições estudadas acreditam na democratização do conhecimento, sem discriminação de qualquer forma. Para tanto, entendem que a educação em geral deve ser oferecida para todos, forma de minimizar a segregação social;
4. Não dissociar educação de capacitação vistos como complementares e não excludentes;
5. Constituir redes de educação para disseminação das melhores práticas e incluindo como membros da rede as diferentes representações da sociedade civil;



6. Ampliar e fortalecer os serviços de monitoramento e avaliação de projetos, forma de focar no resultado destacando-se as melhores práticas como fontes de referência de política pública;
7. Face às constantes mudanças nas tecnologias utilizadas nas habilidades e competências necessárias para o mercado de trabalho, oferecer permanente serviços de educação continuada;
8. Ter perfeita noção de que educação é a base da pirâmide do desenvolvimento local, integrado e sustentável. Porém, por si só não garante emprego;
9. Destacam a importância do desenvolvimento do ensino técnico e profissional e da cooperação internacional com troca de experiências para desenvolvimento de oportunidades de trabalho;
10. Estimular a democratização de capital pelo apoio técnico e financeiro às iniciativas empreendedoras isoladas, ou associadas via formação de redes de micro e pequenas empresas ou cooperativas de trabalho e renda.
11. Capacitar para desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão refletindo a necessidade de reduzir o “gap” da educação formal e fundamental (habilidades básicas), prover o mercado com trabalhadores aptos a desenvolver atividades específicas de determinadas profissões ( habilidades específicas) e ser capaz de gerir instituições (habilidades de gestão)

#### 2.4.1 Educação profissional no Brasil: O que são CODEFAT, as CETs e as CMTs?

Os colegiados tripartites e paritários, nos níveis Federal, Estadual E Municipal, de caráter permanente e deliberativo. São tripartites, porque se trata de representação plural, formada pelos três segmentos ou bancadas que têm a ver com a formulação e implementação de políticas públicas de trabalho e renda. Baseiam-se na filosofia participativa da OIT:

- Governo,
- Empresários e
- Trabalhadores.

São paritárias, porque cada bancada tem o mesmo número de representantes e com igual poder decisório. são colegiados, porque caráter deliberativo implica, justamente pela paridade,

necessidade contínua de negociação entre as três bancadas - e no interior de cada uma, é claro - nas busca de consenso para decisões.

Assim configurados, estes órgãos são co-responsáveis pela integração de todas as ações da PPTR, através da ampliação:

- da participação dos segmentos que representam,
- da descentralização de decisões e
- conseqüentemente de sua autonomia.

Trata-se de uma tarefa complexa, porque implica assumir crescentes responsabilidades de um tipo novo e enfrentar a necessidade de agir rápida, eficaz e eficientemente, num cenário de novos e cotidianos desafios o que fazem estes conselhos?

Compete ao CODEFAT, gerir o FAT, o que significa, em grandes categorias:

- deliberar sobre matérias que envolvem os recursos do FAT;
- aprovar diretrizes e programas de alocação destes recursos;
- acompanhar/avaliar o impacto social, a gestão econômica/financeira e o desempenho dos projetos financiados. As principais competências e atribuições das CETs podem ser agrupadas em:

a) diagnóstico e análise do mercado de trabalho, com a finalidade de elaborar propostas/planos de trabalho para os programas, no âmbito da PPTR/FAT, estabelecimento de diretrizes e prioridades que orientem as ações e adaptação das orientações nacionais;

b) articulação com os grupos organizados da sociedade civil, estabelecendo parcerias, visando a sua participação nas decisões e na execução das ações desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação, de forma sistemática, para rever, revisar e aprimorar sua atuação □ articulação das Comissões Municipais de Trabalho.

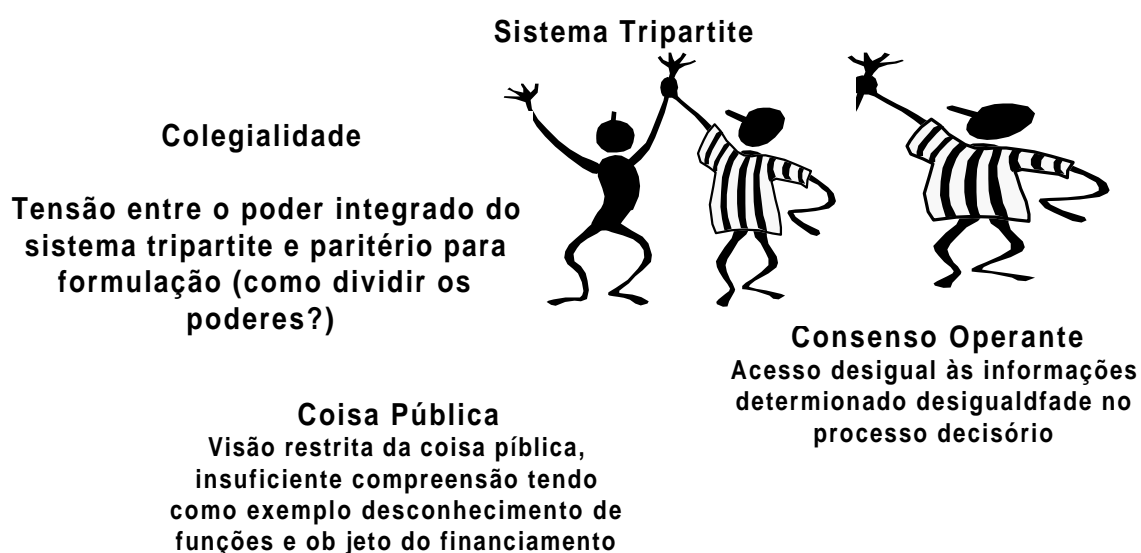
AS CMTs ou CMEs (que são ainda mais recentes que suas irmãs estaduais!), já se encontram presentes e constituídas, pelos mesmos critérios que regem o CODEFAT e as CETs, em

aproximadamente 2.500 municípios. A elas cabe o privilégio de ser a ponta e a base do processo, porque são os palcos em que as ações acontecem de fato.

São também as alimentadoras de toda essa engrenagem, porque responsáveis, sobretudo por: levantamento de dados e informações sobre o mercado de trabalho e a PEA local identificação e avaliação das demandas atuais e previsíveis desse mercado, em cada cidade e na área em que se insere estabelecimento de parcerias com os grupos organizados da sociedade local acompanhamento e avaliação dos programas e ações desenvolvidos no município Quais os resultados e desafios desses órgãos todos?

Trata-se, como vimos, sobretudo as Comissões Estaduais e Municipais, de organismos novos, com estruturas novas. Mas sua atuação já vem se fazendo notar, mesmo que com resultados localizados.

As dificuldades apontadas pelos Relatórios de Avaliação contratados pelo MTE/IPEA (PLANFOR, 2000), apontam a existência de entraves no funcionamento do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR. O relatório aponta três níveis de dificuldade, conforme evidenciado na figura 10, a seguir:



Fonte: Mehedff (2001,p.44

Figura 10 - Sistema Tripartite

Pela revisão da literatura apresentada percebe-se este sistema como reflexo da filosofia da OIT/CINTERFOR que, desde 1944, preconiza o processo democrático tripartite para o tratamento das questões trabalhistas.

No primeiro nível está a Colegialidade, entendida como sendo a tensão entre o poder integrado do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR, e o poder republicano (divisão ou repartição de poderes). No caso dos fóruns municipais a problemática surgiu de diversas maneiras, por exemplo: no tratamento das fraturas e entraves do processo de planejamento pela demanda do mercado de trabalho e a distribuição de recursos para qualificação profissional (passagens entre níveis municipal/estadual, estadual/nacional);

No que diz respeito ao segundo nível, o Consenso Operante: entendido como sendo acesso desigual às informações, que determina desiguais condições de participação na deliberação e na tomada de decisões. Continuam os problemas de administração da informação (consolidação, organização, disponibilização, democratização, solicitação, entre outros aspectos). Os atores se perguntam: quem deve assumir esta tarefa?

Por último, no tocante ao que diz respeito ao conceito de Coisa pública: como visão restrita da coisa pública, insuficiente compreensão da coisa pública como algo diferente, mais amplo do que o estatal. O exemplo mais notável é o problema da constituição de lacunas, sobre o qual os atores se perguntam: quais seriam suas funções, e portanto, seu financiamento? O relatório também indica no que diz respeito à participação social na definição e gestão das políticas públicas: (i) problemas de representação (formal) e representatividade (real) das instituições e dos conselheiros; (ii) pouca visibilidade do potencial político dos espaços para a gestão e participação colegiada.

Assim, o tripartismo paritário ainda não é assumido enquanto força centrípeta, de modo a reunir e potencializar ações/habilidades dispersas. Por outro lado, no que diz respeito à avaliação de políticas públicas: dificuldades de entendimento entre os atores envolvidos (conselheiros, técnicos, avaliadores) no que diz respeito à função, lógica operacional (econômica, acadêmica, social, política, entre outras possíveis) e escopo da avaliação as

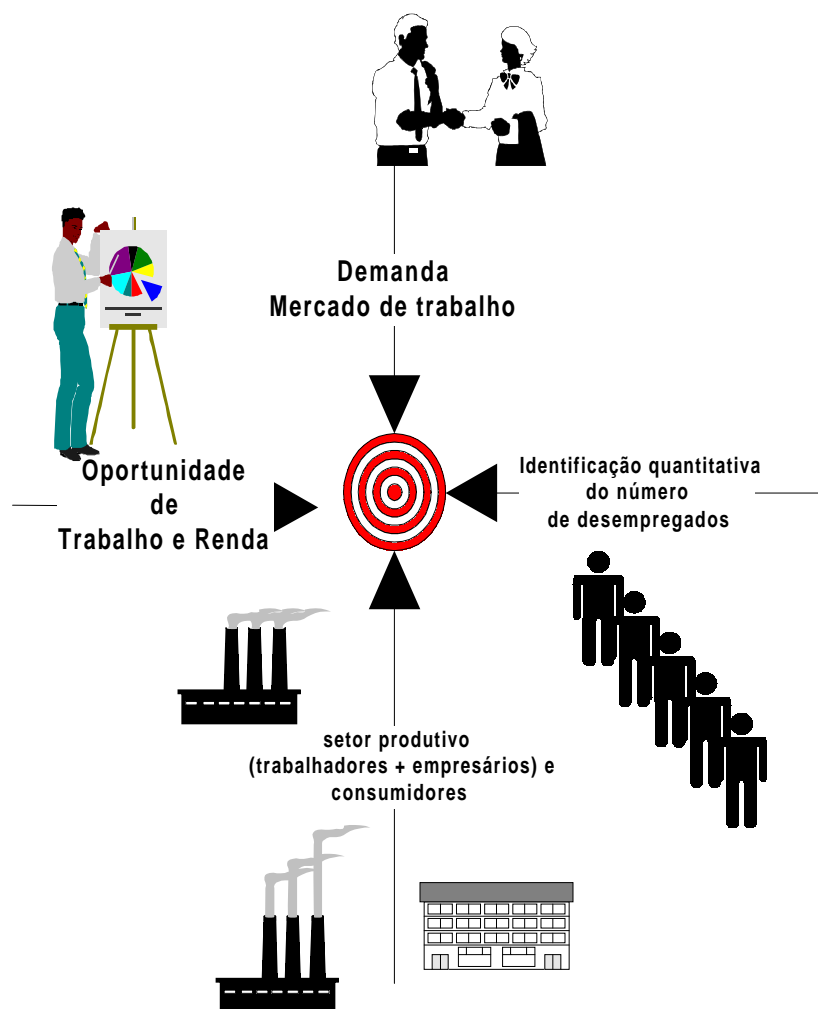
dificuldades são de maior nível uma vez que avaliação ainda vem sendo entendida como ação fiscalizadora perdendo a oportunidade de contribuição para correção das lacunas encontradas. O primeiro caso a ser analisado diz respeito a primeira diretriz do PLANFOR: “Planejamento com foco na demanda” (PLANFOR, 2000)

#### 2.4.2 O que é planejar com foco na demanda?

Planejamento é o processo contínuo, de mobilização, articulação, negociação entre atores, que permite definir objetivos, metas e meios para atingi-los, em um dado tempo e espaço.

A elaboração de documentos ou planos é só um momento desse processo, que consolida etapas e serve de base para as seguintes. A finalidade do planejamento não é simplesmente elaborar planos, mas definir estratégias de curto, médio e longo prazos.

A figura 11, a seguir, ilustra o planejamento com foco na demanda.



**Figura 11 - Foco na demanda**

Planejar com foco na demanda, em educação profissional, é mudar o foco tradicional do planejamento: em vez de partir da oferta de cursos e treinamentos, partir da demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo – entendendo-se setor produtivo como o conjunto formado pelos interesses e necessidades de produtores (trabalhadores + empresários) e consumidores (a comunidade em geral).

### 2.4.3 Como definir demanda de qualificação?

Demanda de qualificação tem dois componentes: o mercado de trabalho e a população a ser qualificada. A demanda do mercado de trabalho é definida a partir da resposta precisa e objetiva às questões "onde, em que tipo de atividades e ocupações há/haverá oportunidade de trabalho e renda em curto, médio e longo prazos?". "Demanda", portanto, deve ser entendida sempre como oportunidades concretas de trabalho e renda – e não como solicitações de cursos e/ou treinamentos.

Para definir a demanda, é preciso identificar e quantificar, com dados e fatos – em cada município - setores, atividades, ocupações, em processos de: expansão; reestruturação/modernização; estagnação/retração.

Outra dimensão da demanda, além das oportunidades reais de trabalho e renda, é a da população a ser qualificada, ou seja, a resposta à questão: "quem necessita de qualificação para aproveitar as oportunidades de trabalho/renda identificadas?".

### 2.4.4 Da Avaliação de políticas públicas

No período compreendido entre 1996 e 1999, foram realizadas 361 avaliações estaduais e 38 avaliações nacionais. No primeiro ano da série, foram avaliadas sete unidades da Federação; em 1997, 14 unidades federadas; e, em 1998 e 1999, 15 unidades. As avaliações estaduais foram executadas “preferencialmente por universidades federais (6), estaduais (1) e fundações/institutos públicos de pesquisa (10). As avaliações nacionais ficaram a cargo da UNITRABALHO”. Os levantamentos que produzem as informações utilizadas nos estudos são feitos em três momentos: no ato da matrícula; ao final do curso; e, no mínimo, três meses após o término do curso.

A conclusão do trabalho do IPEA é que a grande maioria das avaliações não examina os principais fatores condicionantes da eficácia dos treinamentos e não produz recomendações para o aperfeiçoamento do PLANFOR. O programa, após quatro anos de execução, continuava apresentando praticamente as mesmas deficiências iniciais (Garcia, 2001).

De modo geral, as avaliações externas e pesquisas avaliativas sobre políticas, programas e projetos que não foram desenhados para serem avaliados são necessariamente precárias e inconclusas, por mais competentes e dedicados que sejam os avaliadores. Isto porque não é possível, passado o tempo da implementação, mapear, de forma precisa, a situação inicial que deveria ser alterada pela política/programa/projeto, contrastando-a com a situação presente ou com a final. Também não é possível reconstruir todo o processo de intervenção, em suas múltiplas dimensões, nem os contextos particulares nos quais seus diversos segmentos ocorreram. De igual maneira, não é possível reconstituir os caminhos e as circunstâncias que levaram ao erro ou ao acerto, prescrevendo sugestões corretivas.

Torna-se, portanto, extremamente difícil, senão temeroso, estabelecer relações causais entre as ações desenvolvidas e os resultados alcançados, sejam estes previstos ou não, desejados ou não, primários ou secundários, restritos ou ampliados.

Ademais, existe uma outra grande dificuldade a ser superada pelas avaliações de natureza acadêmica, referente à compreensão e enfrentamento dos complexos problemas quase-estruturados (Mitroff, 1984; Matus, 1993) que predominam nas agendas governamentais. Se a “complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o cultural) e há um tecido interdependente-interativo e inter-retroativo entre o objeto do conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si” (Morin, 2000, p. 38).

Assim, compreender e avaliar as intervenções sobre os problemas complexos exige saberes que não são encontrados nas disciplinas acadêmicas e menos ainda em seus subconjuntos, nos quais se aprofundam os especialistas convocados a participar das equipes de avaliação. A especialização começa a ser reconhecida, no próprio ambiente acadêmico, como um processo que leva a uma redução dos horizontes intelectuais, e tanto mais quanto mais precoce se der (Castro Santos, 1998).

Assim, Morin aponta: “os problemas essenciais nunca são parcelados (...) e a cultura científica e técnica disciplinar parcela, desune e compartimenta os saberes, tornando cada vez mais



difícil sua contextualização (...) o recorte das disciplinas impossibilita apreender o que está ‘tecido junto’, o sentido original do termo, o complexo. O conhecimento especializado é uma forma particular de abstração. A especialização ‘abstrai’, em outras palavras, extrai um objeto de seu contexto e de seu conjunto, rejeita os laços e as intercomunicações com seu meio, introduz o objeto no setor conceitual abstrato que é o da disciplina compartimentada, cujas fronteiras fragmentam arbitrariamente a sistematicidade (relação da parte com o todo) e a multidimensionalidade dos fenômenos; conduz à abstração matemática que opera de si própria uma cisão com o concreto, privilegiando tudo que é calculável e passível de ser formalizado” (Morin, 2000, p. 41, 42).

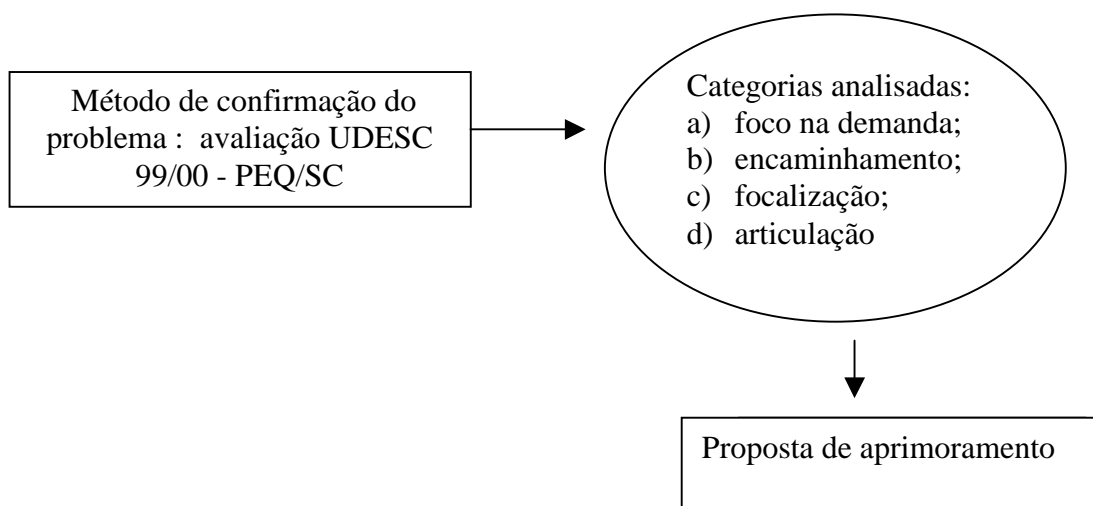
Este capítulo abordou pontos da literatura existente ressaltando aspectos relacionados com a política de desenvolvimento local. Percebeu-se que desenvolvimento local deve ser objeto de política pública descentralizada e que incorpore aspectos de inovação e empreendedorismo de forma a gerar trabalho e renda, como preconizam as diretrizes do PLANFOR. Contudo, verifica-se falha na observância da diretriz em função de não estar sendo observado o “foco na demanda de trabalho” e sim oferta de cursos e ainda ausência de avaliação de acompanhamento processual no que concerne ao encaminhamento ao mercado de trabalho.

A literatura existente a respeito, porém, ao confirmar tais problemas, corrobora os modelos existentes de encaminhamento ao mercado de trabalho que destacam a necessidade de geração de trabalho e renda em adição ao conceito de geração de emprego e renda.

### 3. RESULTADOS DA PESQUISA

#### 3.1 Classificação das Unidades em Categorias

A pesquisa efetuada buscou confirmar o problema apresentado referente ao não atendimento da diretriz do PLANFOR que preconiza a geração de trabalho e renda. Conforme ressaltado no item 1.12.3, a pesquisa teve como base a avaliação da UDESC 1999/2000 do Programa de Qualificação e Requalificação Profissional no Estado de Santa Catarina. Em síntese, pode-se reproduzir o este capítulo, relacionando-o com o seguinte, conforme evidenciado na figura 12 a seguir:



**Figura 12 – Síntese do capítulo 3**

Para facilitar ao leitor acompanhar a análise documental e seguindo as recomendações da tipificação de pesquisa já conceituada serão apresentados os blocos de categorias e a seguir será feita a respectiva análise. Assim, será possível ao leitor verificar o documento a que se refere à análise a cada passo. Inicialmente serão tratadas as categorias de avaliação explicitadas na Pesquisa de Egresso/99 (item 2), disponível no site da UDESC, onde constam as seguintes categorias de avaliação para análise documental:

A análise documental fica restrita às seguintes Categorias:

- Foco na demanda;

- Encaminhamento;
- Focalização (grupos vulneráveis);
- Articulação (Superposição de programas de políticas públicas);

A escolha diz respeito ao fato das referidas categorias espelharem o esforço de execução de políticas públicas de trabalho e renda. As demais categorias que se constituem em diretriz do PLANFOR dizem respeito a itens que não estão no foco da análise a saber: (i) Qual o conteúdo e duração dos programas de qualificação? (ii) Que são projetos especiais? (iii) Como o PLANFOR é acompanhado e avaliado? (iv) Como formatar projetos de supervisão e de avaliação? (v) Como calcular custos? (vi) Quem pode executar os programas? (vii) Como selecionar e contratar executores? Como proceder para firmar convênios? (viii) Como prestar contas?

Considerando que o PLANFOR com o instrumento de política pública trabalha “com uma visão ampliada de “trabalho”, que abrange muito mais que empregos assalariados, com carteira assinada, do setor formal, urbano, industrial. Assegurando que “ Qualificação e intermediação profissional têm que estar pensadas também para essas novas formas de trabalho (PLANFOR, 2000) a pesquisa se limita a buscar elementos de geração de trabalho e renda por via de “encaminhamento” com base na respectiva pesquisa de demanda como indicam as diretrizes do PLANFOR.

3.1.1 Categoria de análise: “foco na demanda”. (PLANFOR, 2000).

#### a) Cursos Realizados

Segundo o Referencial da Avaliação de Egressos (UDESC, 1999), há um conjunto de questões no questionário que abordam a influência do curso sobre:

- (i) adquirir novos conhecimentos;
- (ii) aperfeiçoar os conhecimentos;
- (iii) tornar-se melhor como pessoa;
- (iv) fazer melhor o trabalho que já faço;

(v) contribuir para a melhoria da comunidade.

A Avaliação de Egressos (Tabela 16) revela que:

dos 3338, que pretendiam adquirir novos conhecimentos, 3000 (89,87%)

afirmaram ter atingido tal pretensão;

dos 2964, que pretendiam aperfeiçoar os conhecimentos, 2620 (88,39%)

indicaram ter conseguido;

dos 2158, que pretendiam contribuir para melhoria da comunidade, 1628

(75,44%) registraram ter conseguido;

dos 2689, cuja pretensão era melhorar como pessoa, 2315 (86,09%)

afirmaram ter atingido;

dos 2411, que tinham a pretensão de "fazer melhor o trabalho que faz", 2070

(85,86%) afirmaram ter conseguido.

Observando-se a Tabela 19 (referida pesquisa da UDESC) que trata dos benefícios do curso sobre o aumento do interesse social dos egressos, nota-se uma significativa concentração em alternativas que levam ao desenvolvimento do relacionamento humano, autoconfiança e politização dos respondentes. Os cursos realizados em 1999 contribuíram para a ampliação da noção de cidadania daqueles egressos. Do total de respondentes (3448), 2735 (79,32%) afirmam que aprenderam trabalhar melhor em grupo; 2721 (78,92%) dizem trabalhar com mais iniciativa e responsabilidade e 2618 (75,93%) dizem estar expressando melhor o que pensam. Tomando por base a Tabela 18 que trata dos benefícios do curso sobre sua vida pessoal, observa-se que 1696 (49,19%) dizem que melhorou suas relações interpessoais na comunidade e 1585 (45,97%) afirmam que melhorou em nível de família. Entretanto há 929 (26,94%) que dizem não ter havido nenhum efeito dos cursos sobre sua vida pessoal.

Tomando-se por base a opinião dos egressos quanto aos benefícios dos cursos para a vida profissional (Tabela 17 – anexo 4), tem-se 1823 (52,87%) afirmando que não mudou nada em sua vida profissional. Há 513 (14,88%) que dizem ter melhorado seu ramo de negócio e 244 (7,08%), que ajudou a melhorar o salário por ter mudado de emprego ou por promoção.

## b) Descrição da Categoria segundo Diretriz do PLANFOR

“Planejamento com foco na demanda?”

Planejamento é o processo contínuo, de mobilização, articulação, negociação entre atores, que permite definir objetivos, metas e meios para atingi-los, em um dado tempo e espaço. A elaboração de documentos ou planos é só um momento desse processo, que consolida etapas e serve de base para as seguintes. A finalidade do planejamento não é simplesmente elaborar planos, mas definir estratégias de curto, médio e longo prazos (PLANFOR , 2000).

Como definir demanda de qualificação?

Demanda de qualificação tem dois componentes: o mercado de trabalho e a população a ser qualificada.

Para definir a demanda, é preciso identificar e quantificar, com dados e fatos – em cada município - setores, atividades, ocupações, em processos de: expansão; reestruturação/modernização; estagnação/retração.

A demanda do mercado de trabalho é definida a partir da resposta precisa e objetiva às questões "onde, em que tipo de atividades e ocupações há/haverá oportunidade de trabalho e renda em curto, médio e longo prazos?". "Demanda", portanto, deve ser entendida sempre como oportunidades concretas de trabalho e renda – e não como solicitações de cursos e/ou treinamentos.

Planejar com foco na demanda, em educação profissional, é mudar o foco tradicional do planejamento: em vez de partir da oferta de cursos e treinamentos, partir da demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo – entendendo-se setor produtivo como o conjunto formado pelos interesses e necessidades de produtores (trabalhadores + empresários) e consumidores (a comunidade em geral)” (PLANFOR, 2000).

### c) Análise crítica do documento

Não existe indicação da existência de pesquisa de demanda por município como indicado pelos documentos de política pública (PLANFOR, 2000). A diretriz de foco na demanda não foi alcançada pela executora tendo observado os seguintes itens: a. adquirir novos conhecimentos; b. aperfeiçoar os conhecimentos; c. tornar-se melhor como pessoa; d. fazer melhor o trabalho que já faço; e. contribuir para a melhoria da comunidade.

Não há vestígio no Relatório ou no respectivo PEQ do cumprimento dos passos preconizados:

Pesquisa de demanda;

Planejamento tendo por foco a pesquisa;

Conseqüente avaliação para verificar os benefícios de política pública alcançados.

Pode-se inferir que a avaliadora conhecendo a não existência do planejamento com foco na demanda buscou minimizar o problema elaborando um referencial de avaliação com os seguintes itens: “a. adquirir novos conhecimentos; b. aperfeiçoar os conhecimentos; c. tornar-se melhor como pessoa; d. fazer melhor o trabalho que já faço; e. contribuir para a melhoria da comunidade” (UDESC,1999).

### d) Conclusão da análise do bloco

Reproduz-se como conclusão a própria diretriz não alcançada:

“planejar a qualificação profissional com foco na demanda significa, na prática, o planejamento integrado da política pública de trabalho e renda: não basta ofertar bons cursos; é preciso saber para quem e para que vão servir” (PLANFOR, 2000).

De acordo com o Relatório de Avaliação da UDESC de 2001, a diretriz retro citada não foi alcançada que conhecia de antemão a falha do planejamento (p.84).

### 3.1.2 Categoria de análise: “encaminhamento” (PLANFOR, 2000).

#### a) Descrição da Categoria segundo o PLANFOR

“Encaminhamento ao mercado de trabalho deve ser entendido não apenas como colocação em empregos formais, mas encaminhamento para todas as formas de trabalho e geração de renda existentes na comunidade: estágios, associações, cooperativas, formação de micro empreendimentos” (v. Parte II – item 1).

#### b) Categoria de Avaliação (PEQ/99)

As informações a seguir foram extraídas da unidade documental divulgado pela avaliadora.

##### i) Encaminhamento ao Mercado de Trabalho

O PLANFOR entende encaminhamento como a intermediação para vagas ofertadas por empresas, organizações de forma associativas de produção, apoio para atividades autônomas e outras alternativas de trabalho e geração de renda. O encaminhamento ao mercado de trabalho será avaliado 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 através do curso.

##### ii) Ocupação

A partir das diretrizes do PLANFOR entende-se ocupação como a alocação do trabalhador independentemente do mercado de trabalho formal ou informal.

A ocupação foi avaliada nos seguintes indicadores:

1. Permanência – ocorre na medida que o egresso, após a conclusão do curso, continua na ocupação em que estava inserido;
2. Mobilidade – fica caracterizada quando o egresso, que estava no mercado de trabalho, por ocasião da pesquisa apresenta uma ocupação diferente daquela apresentada antes da realização do curso;
3. Promoção – constatada quando o egresso, que estava empregado antes da realização do curso, foi promovido em decorrência de conhecimentos e habilidades adquiridos durante o curso.

### iii) Renda

Pelas diretrizes do PLANFOR compreende-se como renda o provento auferido pela prestação de serviço na economia formal ou informal.

A avaliação de renda conterà os seguintes indicadores:

1. Obtenção – caracteriza-se quando o egresso, que não tinha renda antes da realização do curso, revela ter alguma renda após a realização do mesmo;
2. Manutenção – ocorre quando o egresso mantém a mesma renda anterior, por ocasião da pesquisa;
3. Elevação – a elevação é caracterizada na medida que a renda do egresso tornou-se maior em decorrência da realização do curso.

### 3.1.3 Efetividade

Uma segunda categoria, cujos resultados estão relacionados a variáveis e indicadores de ordem pessoal, social e institucional, está centrada na Efetividade.

Dois indicadores são considerados:

Valorização pessoal - entendida em termos de satisfação, expectativas e realização pessoal, decorrentes de valores agregados em decorrência do curso;



Valorização social – demonstrada por atitudes e relações de ordem interpessoal, familiar e comunitária, participação na realidade em que vive e compreensão do contexto mais amplo onde está inserido.

As categorias de avaliação do PEQ/99, definidas anteriormente, resultam dos fundamentos conceituais emanados das diretrizes oficiais da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego, consolidadas no Guia do PLANFOR 2000. Todavia, para uma análise pertinente das informações colhidas da pesquisa do egresso do PEQ/99, constatou-se a necessidade de que fossem feitas algumas derivações e complementos conceituais para alinhar e ajustar os pressupostos estabelecidos no Guia do PLANFOR com a realidade praticada e pesquisada. Mais particularmente, as idéias relativas a encaminhamento, produtividade e setores, não foram totalmente contempladas, operacionalmente, no PEQ/99; conseqüentemente, a pesquisa não pode detectá-las como tal. Por falta de pesquisa de demanda, de insuficiência de dados e de implementação de estratégias em relação a emprego e renda, as análises que serão feitas no próximo capítulo terão na devida consideração essas variáveis, à luz da opinião dos egressos entrevistados.

#### c) Conclusão da análise do bloco

Conceito de “encaminhamento” constante do Guia de Avaliação-2000:

“O PLANFOR trabalha com uma visão ampliada de “trabalho”, que abrange muito mais que empregos assalariados, com carteira assinada, do setor formal, urbano, industrial. Qualificação e intermediação profissional têm que estar pensadas também para novas formas de trabalho. Dessa perspectiva, encaminhamento ao mercado de trabalho deve ser entendido não apenas como colocação em empregos formais, mas encaminhamento para todas as formas de trabalho e geração de renda existentes na comunidade: estágios, associações, cooperativas, formação de micro empreendimentos (PLANFOR, 2000. v. Parte II – item 1).

Verificando-se o resultado da Avaliação pela Pesquisa de Egresso –1999 foi encontrado:

“Com o objetivo de estabelecer os índices de inserção associados às diferentes bases, a consulta à base de dados dos questionários respondidos pelos egressos de 1999 revelou os seguintes quantitativos:

3448 egressos foram entrevistados;

936 egressos não tinham trabalhado antes da realização do curso;

278 egressos entraram pela primeira vez no mercado de trabalho (inserção total);

**116 egressos atribuíram ao curso a sua inserção no mercado de trabalho (inserção motivada pelo curso)**

Traduzindo-se os quantitativos anteriormente relacionados, em termos percentuais, chegou-se aos seguintes resultados para índices de inserção total:

8,06% (278) dos 3448 egressos entrevistados entraram pela primeira vez no mercado de trabalho;

29,70% (278) dos 936 egressos que não estavam trabalhando antes da realização do curso entraram pela primeira vez no mercado de trabalho. Seguindo o mesmo raciocínio e utilizando-se as diferentes bases, chegou-se aos seguintes resultados para índices de inserção motivada pelo curso:

**3,36% (116) dos 3448 egressos entrevistados atribuíram ao curso a sua inserção no mercado de trabalho;**

12,39% (116) dos 936 egressos que não tinham trabalhado antes da realização do curso atribuíram ao curso a sua inserção no mercado de trabalho;

41,73% (116) dos 278 egressos que entraram pela primeira vez no mercado de trabalho atribuíram tal inserção ao curso realizado.

d) Análise crítica do documento

Não existe indicação do **processo de encaminhamento praticado pelas executoras**. O conceito de Inserção dificulta a análise realizada dando a entender ao leitor da avaliação que houve encaminhamento quando na realidade afirmação que de **3,36% (116) dos 3448**

**egressos entrevistados atribuíram ao curso a sua inserção no mercado de trabalho;** não revelando como isso aconteceu.

A avaliação da política pública expressa pelo PLANFOR e aplicada pelo PEQ quanto ao encaminhamento ao mercado de trabalho deixa explícito: “encaminhamento ao mercado de trabalho é etapa final e necessária da qualificação profissional. Qualificar sem foco no mercado é propaganda enganosa e desperdício de recursos”.( PLANFOR, 2000).

Sem juízo de valor quanto ao quantitativo encontrado pela avaliação pode-se concluir que:

Foi avaliada a:

- 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 através do curso.

Não foi avaliado o processo formal de encaminhamento ou porque não existiu ou porque a Inserção e Reinscrição pretendeu substituir a categoria “Encaminhamento” o que não atende a diretriz a ser avaliada.

Do ponto de vista de Política Pública as diretrizes do PLANFOR levam em consideração a necessidade de encaminhamento para o mercado de trabalho por meio de criação de associações, cooperativas, micro e pequenas empresas, utilização de kits de trabalho e renda. A inserção que pretende o PLANFOR seja atingida como instrumento de política pública vai além da obtida pela oportunidade de emprego formal. O processo de encaminhamento para possibilidades de geração de trabalho e renda por via de estágios é diretriz de política pública que o PLANFOR justifica como:

O emprego vem mudando tanto que alguns tendem a achar que “desapareceu”. Entretanto, tem ressurgido sob diferentes formas: temporário, associativo, cooperado, autônomo, auto

gerido. A maioria dessas novas formas é erroneamente rotulada de “informal”, precária, de baixa qualidade. Mas já se começa a reconhecer que há dinamismo, geração de renda e melhoria de qualidade de vida associada a essas novas formas de inserção no mercado de trabalho. O PLANFOR trabalha com uma visão ampliada de “trabalho”, que abrange muito mais que empregos assalariados, com carteira assinada, do setor formal, urbano, industrial. Qualificação e intermediação profissional têm que estar pensadas também para essas novas formas de trabalho.

A avaliação de Egressos não revelou essa prática pela executora como cumprimento à diretriz estabelecida e também não foi encontrada a instrumentalização pelo PEQ de meios para que a executora alcançasse essa diretriz. Entretanto, a avaliadora teve o cuidado de assim registrar: “mais particularmente, as idéias relativas a encaminhamento, produtividade e setores, não foram totalmente contempladas, operacionalmente, no PEQ/99; conseqüentemente, a pesquisa não pode detectá-las como tal” (UDESC, Egressos, 1999).

#### 3.1.4 Categoria de análise: “grupos vulneráveis-gênero”.(PLANFOR, 2000).

No campo de políticas públicas, reconhecer e valorizar a diversidade implica, desde logo, o combate à discriminação – “nome que se dá para a conduta (ação ou omissão) que viola direitos das pessoas com base em critérios injustificados e injustos tais como a raça, o sexo, a idade, a opção religiosa e outros. A discriminação é algo assim como a tradução prática, a exteriorização, a manifestação, a materialização do racismo, do preconceito e do estereótipo. Como o próprio nome diz, é uma ação (no sentido de fazer ou deixar de fazer algo) que resulta em violação de direitos”<sup>1</sup> .

Trabalhar com a diversidade, portanto, quer dizer enfrentar o ônus cultural e econômico que o racismo, o preconceito e o estereótipo geram na sociedade:

---

<sup>1</sup> Este conceito e os demais – racismo, estereótipo, preconceito - explicitados a seguir, constam do documento **Brasil, gênero e raça; todos unidos pela igualdade de oportunidades**, MTb/Assessoria Internacional, Brasília, pp. 12-15. O documento se vale de definições internacionais, das Nações Unidas e da OIT. Ver também a página [www.mtb.gov.br/discriminacao](http://www.mtb.gov.br/discriminacao) – **Programa de combate à discriminação no trabalho e na profissão.**

“racismo é uma ideologia que postula a existência de hierarquia entre grupos humanos”, ou seja, a “superioridade” ou “inferioridade” de povos, baseada em fatores como cor da pele, tipo de cabelo, traços do rosto. Apesar do verniz científico das chamadas “teorias raciais”, que tentam “provar” a superioridade de algumas raças, o racismo na verdade é um pretexto para dominação, exploração e expropriação de um grupo humano sobre outro;

“preconceito é o ... julgamento prévio, negativo, que se faz de pessoas estigmatizadas por estereótipos”;

estereótipo é o “carimbo do racismo e do preconceito”, que rotula as pessoas e generaliza comportamentos e características sem qualquer comprovação.

Não é preciso estatísticas nem muitos exemplos para ilustrar o estrago que a discriminação, o preconceito, o racismo, os estereótipos causam na sociedade, e, em especial, no acesso a oportunidades de trabalho, renda, educação, saúde, entre outras. Esse “estrago” se traduz em custos elevados: está comprovado que sai mais caro manter a exclusão do que promover a igualdade...

No Brasil, o tema da igualdade de oportunidades, do combate à discriminação, está na pauta de políticas públicas desde 1965, quando foi ratificada a Convenção 111 da OIT, que data de 1958, tratando justamente da discriminação no trabalho e na ocupação. Mas só recentemente, a partir do lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, pelo Ministério da Justiça, em 1996, é que o governo brasileiro começou a atuar mais decididamente para formular e implementar políticas públicas orientadas por essa premissa.

a) Descrição das categorias segundo a avaliadora

As informações a seguir obedecem às Categorias de Avaliação do PEQ/99 e às Diretrizes do PLANFOR e ações do PEQ/SC.

A análise das diretrizes do PLANFOR desdobradas em ações do PEQ/99 é parte integrante da avaliação externa, de âmbito institucional, que estabelece correlações entre os impactos gerados sobre os egressos e as intenções e ações governamentais. As principais variáveis

consideradas para avaliar os princípios, objetivos e estratégias levados a efeito pelos organismos oficiais, tomarão por base:

#### a.1 Políticas Públicas

São entendidas as políticas públicas de trabalho e renda tanto ativas como passivas aquelas medidas e programas que geram emprego, empregabilidade e renda, e melhoram as condições de acesso ou permanência no mercado de trabalho.

#### a.2 Habilidades

A avaliação da educação profissional e da cidadania produtiva (MTE, 1999), considerará o desenvolvimento integrado das seguintes habilidades:

- Habilidades Básicas - formação desenvolvida pela escola, ou reforçada pela Educação Profissional, voltada para o aprender a pensar – condição inerente ao processo da vida, pela leitura, comunicação e raciocínio lógico-matemático;
- Habilidades Específicas – promovem a qualificação profissional específica expressa através de conhecimentos técnicos e de competências nas mais diversas funções e ramos da produção e dos serviços;
- Habilidades de Gestão – que se expressam pela capacidade de co-gerir o processo de trabalho, o ambiente, o tempo e as pessoas com quem o trabalhador se articula, possibilitando-lhe condições de empreender de forma autônoma ou cooperativa.

#### a.3 Eficácia e Efetividade das Ações de Qualificação

A avaliação do PEQ/99, realizada através da pesquisa de egresso, integra o processo da Avaliação Externa sobre as Políticas Públicas de Trabalho e Renda constantes no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR e no Plano Estadual de Qualificação – PEQ/99.

Para proceder a avaliação do impacto das ações de qualificação previstas no PEQ/99, foram estabelecidas algumas categorias que permitem dar a devida consistência à análise e apreciação destas ações, bem como dos resultados alcançados pelos egressos e das políticas públicas que orientam o PEQ para aquele exercício.

A avaliação do PEQ/99 tem como foco principal os Impactos da Qualificação para os treinandos, cujas categorias de análise centram-se na Eficácia e na Efetividade. Entende-se por Eficácia o benefício das ações de educação profissional para os treinandos em matéria de obtenção ou manutenção de trabalho, geração ou elevação de renda, ganhos de produtividade e qualidade, integração ou reintegração social.

Entende-se por Efetividade o benefício das ações de educação profissional para os treinandos, no sentido de melhorias tanto em relação à valorização pessoal como em nível de valorização social, tendo como base uma série histórica de indicadores de eficácia atingidos ao longo dos programas de qualificação financiados com recursos do FAT.

#### a.4 Eficácia

Para efeito da presente avaliação, serão utilizadas as três categorias seguintes: encaminhamento ao mercado de trabalho, ocupação e renda. Para efeito de análise serão utilizados os seguintes indicadores por categorias:

##### a) Encaminhamento ao Mercado de Trabalho

O PLANFOR entende encaminhamento como a intermediação para vagas ofertadas por empresas, organizações de forma associativas de produção, apoio para atividades autônomas e outras alternativas de trabalho e geração de renda.

O encaminhamento ao mercado de trabalho será avaliado 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 através do curso.

#### b) Ocupação

A partir das diretrizes do PLANFOR entende-se ocupação como a alocação do trabalhador independentemente do mercado de trabalho formal ou informal.

A ocupação será avaliada nos seguintes indicadores:

1.Permanência – ocorre na medida que o egresso, após a conclusão do curso, continua na ocupação em que estava inserido;

2.Mobilidade – fica caracterizada quando o egresso, que estava no mercado de trabalho, por ocasião da pesquisa apresenta uma ocupação diferente daquela apresentada antes da realização do curso;

3.Promoção – constatada quando o egresso, que estava empregado antes da realização do curso, foi promovido em decorrência de conhecimentos e habilidades adquiridos durante o curso.

#### c) Renda

Pelas diretrizes do PLANFOR compreende-se como renda o provento auferido pela prestação de serviço na economia formal ou informal.

A avaliação de renda contém os seguintes indicadores:

1. Obtenção – caracteriza-se quando o egresso, que não tinha renda antes da realização do curso, revela ter alguma renda após a realização do mesmo;

2. Manutenção – ocorre quando o egresso mantém a mesma renda anterior, por ocasião da pesquisa;



3. Elevação – a elevação é caracterizada na medida que a renda do egresso tornou-se maior em decorrência da realização do curso.

#### 1.4 Efetividade

Uma segunda categoria, cujos resultados estão relacionados a variáveis e indicadores de ordem pessoal, social e institucional, está centrada na Efetividade.

Dois indicadores serão considerados:

Valorização pessoal - entendida em termos de satisfação, expectativas e realização pessoal, decorrentes de valores agregados em decorrência do curso;

Valorização social – demonstrada por atitudes e relações de ordem interpessoal, familiar e comunitária, participação na realidade em que vive e compreensão do contexto mais amplo onde está inserido.

#### 3.1.5 Análise da categoria “grupos vulneráveis”

A diretriz do PLANFOR apresenta a categoria do seguinte modo:

“Três focos de seletividade ou discriminação foram desde logo explicitados no PLANFOR: gênero, raça/cor e portadores de deficiências. Reconhecendo que essas três dimensões não esgotam a questão da diversidade, mas são a fonte das maiores desigualdades no mercado de trabalho e na educação profissional – especialmente quando incidem, cumulativamente, sobre populações mais pobres e menos escolarizadas” (PLANFOR, 2000).

A Avaliadora não encontrando no PEQ respectivo as referidas categorias teve por escolha a análise das categorias já mencionadas em seu Relatório de Egresso-1999. Nesse sentido a Avaliadora teve o cuidado de alertar o leitor: “Por falta de pesquisa de demanda, de insuficiência de dados e de implementação de estratégias em relação a emprego e renda, as

análises que serão feitas no próximo capítulo terão na devida consideração essas variáveis, à luz da opinião dos egressos entrevistados” (PLANFOR, 2000).

Entretanto, não foi encontrada a Avaliação de Egressos específica de “Grupos Vulneráveis”. Pode-se concluir: uma vez que a Avaliadora não dispunha dessa especificação no respectivo PEQ compreendeu de (Ex-ante) que não havia grupos de risco para ser pesquisado, no que estava correta. A categoria (sexo) foi encontrada sem pesquisa específica com egresso dessa categoria sobre a questão de ações para resolver o problema de vulnerabilidade.

### 3.1.6 Categoria de análise: Articulação (Superposição de programas de políticas públicas)

Conforme os dados do Guia PLANFOR (2000), a incorporação do tema da diversidade em geral, e dos focos explicitados, passou, no PLANFOR, pelos três eixos que definem suas linhas de atuação: articulação institucional, avanço conceitual e apoio à sociedade civil, ou seja, em matéria de articulação, exigiu amplo diálogo e negociação do MTE com outros Ministérios (especialmente o da Justiça); com os grupos técnicos mencionados; com representações da sociedade civil organizada, abrangendo fóruns, conselhos, associações e ONGs que atuam junto a mulheres, negros, portadores de deficiências; com parlamentares eleitos por esses grupos e/ou que atuam junto aos mesmos. Foi um aprendizado mútuo, difícil, conflituoso, com avanços nem sempre lineares, mas geralmente decisivos – o que, aliás, ocorre na construção de qualquer política pública em bases democráticas.

#### a) Descrição da categoria segundo a avaliadora

A Avaliadora, não elegeu a categoria para análise de Egresso sendo possível inferir que não encontrando (Ex-Ante) tratamento do assunto no respectivo PEQ não encontraria resposta pelos egressos sobre o assunto.

### **3.2 Análise dos Resultados: planejamento com foco na demanda**

Com relação ao Relatório de EGRESSOS (2000) a análise de resultados toma como antecedente a seguinte afirmação do Relatório Final de Avaliação PEQ (2000, p. 15).

“Constatada a ausência de pesquisa, que revelasse em cada município as necessidades ditadas pela demanda existente, o encaminhamento ao mercado de trabalho não foi devidamente atendido, seja por meio dos contratos com as Entidades Executoras ou mesmo em forma de parcerias específicas com outras instituições. Além disso, ficou destacada a necessidade de estruturar num modus operandi para encaminhamento ao mercado de trabalho, da população qualificada/requalificada.(grifo nosso).

O Guia do PLANFOR-2000 recomenda ações que implicam, necessariamente, na realização de pesquisa primária. Entretanto, salienta-se a dificuldade, sem a pesquisa, e com base na PEA/CAGED/RAIS, inferir a demanda do mercado de trabalho. É necessário destacar que o RAIS tem um ano de defasagem e o CAGED é apurado segundo o RAIS. Sem a pesquisa primária que possibilite conhecer, especificamente, o que se passa no mercado, põe-se a dificuldade de saber como o PEQ/PARC define, identifica e incorpora a demanda no planejamento e execução das ações de qualificação. Do mesmo modo, fica prejudicado o exame de consistência entre a demanda identificada, o perfil da população atendida e as tendências do mercado de trabalho local “ (Relatório Final de Avaliação PEQ/2000, p. 15).

#### **3.2.1 Descrição da categoria segundo a avaliadora**

A Avaliadora, não elegeu a categoria para análise de Egresso sendo possível inferir que não encontrando (Ex-Ante) tratamento do assunto no respectivo PEQ não encontraria resposta pelos egressos sobre o assunto.

Assim em sua síntese de avaliação por não existir nos PEQs as categorias recomendadas tratou o assunto como mostra o quadro 5, a seguir.

Indicador	Pesquisa Egresso		
	1998 (%)	1999 (%)	2000 (%)
Inserção total	33,33	29,70	25,42
Inserção motivada pelo curso	86,02	41,73	69,74
Reinserção total	42,86	59,58	32,34
Reinserção motivada pelo curso	89,48	80,70	65,38
Permanência total	91,48	94,33	90,88
Permanência motivada pelo curso	59,65	52,18	57,55
Mobilidade total	-	-	29,10
Mobilidade total motivada pelo curso	17,59	23,68	22,25
Mobilidade motivada pelo curso	-	-	76,47
Promoção total	-	-	12,60
Promoção total motivada pelo curso	9,48	-	10,19
Promoção motivada pelo curso	-	6,01	80,85
Obtenção de renda total	37,74	36,76	29,39
Obtenção de renda motivada pelo curso	94,86	59,33	66,99
Elevação de renda total	-	-	26,13
Elevação de renda total motivada pelo curso	36,36	28,31	20,36
Elevação de renda motivada pelo curso	-	-	77,93
Qualidade no trabalho – potencial	89,95	96,94	87,54
Qualidade no trabalho – efetiva	-	-	84,81
Produtividade – potencial	-	-	76,52
Produtividade – efetiva	-	-	84,11
Valorização pessoal	69,70	67,14	97,15
Relacionamento familiar/comunitário	79,28	77,18	75,09
Valorização social	79,34	61,75	61,14

Fonte: Reproduzido da Pesquisa de Egresso 2000 segundo Base de dados UDESC/PEGR

**Figura 13 – Comparativo entre os indicadores de 1998, 1999 e 2000 para o Estado de SC**

Não há registro de ações de encaminhamento, como não existem ações de geração de trabalho e renda ou registro de formações empreendedoras como cooperativas de trabalho e renda, micro e pequenas empresas ou financiamento e qualificação para o uso de kits de trabalho e renda. A categoria inserção/reinserção não é indicadora de ações de encaminhamento e geração de trabalho e renda.

Os resultados da pesquisa evidenciaram que o processo de encaminhamento ao mercado de trabalho não é monitorado o que prejudica o atendimento das diretrizes do PLANFOR. Mais ainda, a visão ampliada de trabalho do PLANFOR justifica a implantação de um modelo que destaque o encaminhamento ao mercado de trabalho por meio de atividades empreendedoras via micro e pequenas empresas isoladamente, ou em forma de rede, ou mesmo via incubadoras. O capítulo 4, a seguir, aborda estes aspectos ao propor um sistema inovador de geração de trabalho e renda no âmbito das diretrizes do PLANFOR.

## **4 DESENVOLVIMENTO E PROPOSTA DE MÉTODO**

### **4.1 Incubadoras: contextualização**

Os resultados da pesquisa confirmaram o problema definido como o não atendimento da diretriz do PLANFOR que preconiza a geração de trabalho e renda e remeteram para a satisfação do objetivo traçado nesta tese: o aprimoramento conceitual, metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional.

Conforme ressaltado na revisão da literatura, as incubadoras constituem-se em uma forma de se planejar o desenvolvimento local. A idéia de se criar a figura do tutor para interagir e apoiar os trabalhos desenvolvidos é parte da proposta considerada nesta tese. Adicionalmente ao tutor de negócios, sugere-se aproveitar experiência tácita dos trabalhadores em processo de demissão incentivada de algumas empresas, que estão sendo adquiridas pelo processo de privatização ou fusão com outras instituições, como é o caso no Estado de Santa Catarina.

O homem de mercado, em geral na plenitude de seu conhecimento tácito, teria uma oportunidade de reinserção no mercado de trabalho pela inclusão nos serviços providos por empresas incubadas, juntando seu conhecimento de mercado ao cabedal do aluno de graduação e mestrado. Enquanto o egresso do mercado de trabalho possui o conhecimento tácito do que é preciso para resolver os problemas empresariais no setor que durante muitos anos trabalhou, o acadêmico possui as ferramentas de aplicação. Do encontro de ambas as habilidades podem surgir soluções de mercado amparadas na pesquisa de demanda de trabalho. Esta a principal referência de avanço conceitual do modelo sugerido. A figura 14, a seguir, destaca as atividades e as orientações propostas:

<b>ATIVIDADES</b>	<b>ORIENTAÇÃO ACADÊMICA</b>	<b>ORIENTAÇÃO TUTELAR</b>
identificar áreas de negócio	Identificar áreas tecnológicas	Orientar para o negócio
identificar oportunidades potenciais	Discutir tecnologia	Avaliar oportunidades
Análise de mercado	Orientar para o produto	Avaliação de mercado e discutir parcerias
Teste (Avaliação Geral)	Do produto (avaliação)	De mercado (avaliação)

Fonte: Barros e Fiod (1999).

#### **Figura 14 – Orientação Acadêmica e Tutelar**

Nos últimos tempos avulta grande oferta de cursos sem compromisso com a inserção no mercado de trabalho. As incubadoras ainda sofrem o desgaste do pioneirismo. São entidades fechadas para a multidisciplinariedade. Normalmente, estão voltadas para o desenvolvimento de software de caráter aplicativo.

A proposta é incubar atividades diversas utilizando tecnologia apropriada que será disponibilizada para a pequena e microempresa. Alunos da graduação, dos cursos de mestrados, terão na incubadora oportunidade de pesquisa e aprendizagem. Assim, os trabalhos de conclusão da graduação e as dissertações do mestrado podem acontecer à partir da experiência vivida aliada a oportunidade oferecida pelo mercado de trabalho. Os orientadores, acadêmicos e de negócios oferecem, por sua vez, experiência fundamental para o jovem que se prepara para as atividades fora da escola.

Como o mercado de emprego restringe-se cada vez mais, as incubadoras além de serem uma oportunidade para as empresas que já estão no mercado beneficiarem-se dos bens gerados pelas empresas incubadas, constituem-se em um forte apelo para o jovem, que se encontra à margem do mercado de emprego, percebe o imenso potencial que existe para ser trabalhado. É a troca do emprego pela oportunidade de trabalho.

A ANPROTEC divulgou pesquisa efetuada em 2000 que, naquela oportunidade, revelou existir no Brasil 135 incubadoras, sendo que deste total, aproximadamente, 80% possuíam componente tecnológico ou misto. O que mais impressiona, entretanto, é o poder de geração de trabalho. No contexto das incubadoras, considerando-se as empresas incubadas e as chamadas graduadas (as que já saíram da incubação), contando o pessoal administrativo que trabalha na própria incubadora, há um total de 9100 pessoas trabalhando sendo 5200 empregados das empresas residentes. Destes, 40% são sócios do negócio.

Percebe-se, portanto, que além de promover o empreendedorismo, as incubadoras possuem um claro papel de fomentador do desenvolvimento local. Na sua grande maioria, as universidades são as grandes incentivadoras das incubadoras, principalmente, as de base tecnológica. Não poderia ser diferente. A academia, entre outras funções, deve chamar a si esta responsabilidade. À sociedade como um todo e às empresas, em especial, cabe apoiar tais iniciativas, forma de fortalecer o desempenho empresarial.

O modelo proposto possibilita estender o acesso tecnológico à imensa maioria de excluídos. Como excluídos, entenda-se não somente os detentores de renda precária, mas, igualmente, todos os que de uma forma ou outra, encontram-se banidos do mercado de trabalho. A percepção de que unir o talento do jovem empreendedor, por exemplo, com o do experiente homem de mercado e circunstancialmente, ausente do mesmo pode ser uma excelente estratégia de desenvolvimento sócio econômico.

Os números disponíveis revelados pelo IBGE (Censo 2000. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)) indicam que 34,9% dos 167 milhões de habitantes brasileiros, ou seja, 54 milhões de cidadãos são pessoas pobres.

As incubadoras podem ser uma ferramenta potencial de integração social e contribuir para que a universidade execute um trabalho de extensão necessário e indispensável para proporcionar a determinados grupos da sociedade o acesso ao setor digital. Não se concebe a universidade ausente da luta pela justiça social. A secular dominação social que privilegia uma minoria em detrimento da grande maioria além de ser algo extremamente desumano,



põe em risco o próprio sistema forjado desde as primeiras divisões de terra via capitánias hereditárias e perpetuado desde então (Freire, 2000).

Facilitar o acesso à sociedade pós industrial é estender o processo de ensino e aprendizagem para além da sala de aula, possibilitando ao atual excluído o mercado de trabalho. À universidade compete desenvolver trabalhos de extensão que propiciem sua interação na comunidade em que está inserida. Elevar o grau de apoio às populações carentes, possibilitando seu acesso ao mundo universitário, mais do que uma ação de extensão é uma afirmação inequívoca de cidadania que deve ser trabalhada pela academia.

As incubadoras de base tecnológica possuem o predicado de inovar e possibilitar a geração de empresas que geram trabalho, lucro e emprego contribuindo para o desenvolvimento local integrado e sustentável.

O ineditismo, portanto, não está centrado na questão das incubadoras de base tecnológica per si. Muito mais que isto, reside no estudo da absorção ou não por parte das micro e pequenas empresas do processo de desenvolvimento tecnológico e na possibilidade de que seja desenvolvido um novo modelo de incubadora que inclua os profissionais experientes de mercado, alijados do mercado de trabalho ou em processo de exclusão aos jovens universitários. A avaliação se políticas públicas de desenvolvimento humano estão atingindo o objetivo e provendo informação para as micro e pequenas empresas se desenvolverem consta desta tese que buscou conseguir um caminho inovador para o desenvolvimento local, integrado e sustentável.

O trabalho inovador desenvolvido pelas incubadoras de base tecnológica evidencia que devem ser vistas como centros de informação preocupados com os contornos do novo ambiente empresarial que privilegia o desenvolvimento do conhecimento como ferramenta de produtividade e competitividade e que objetiva o desenvolvimento local, integrado e sustentável.

É exatamente no seu aspecto inovador que reside o entorno mais vulnerável desta tese. Por ser inovadora esta proposta deve ser verificada na prática. É uma proposta para ser medida e

confrontados seus resultados para que se possa avaliar melhor sua aplicação operacional. É no imponderável que reside a possibilidade. É na tentativa que se pode eliminar o erro.

A tese de Barros citada na revisão da literatura versa sobre inovação e criatividade e ressalta a importância da descontinuidade tecnológica. Se fizermos os mesmos produtos, utilizando-nos sempre dos mesmos processos, sabemos, antecipadamente, o que iremos obter. Com maior ou menor intensidade de processo o produto final é previsível. Obteremos sempre o mesmo produto em maior ou menor quantidade física. Os grandes saltos se dão quando rompemos com os processos conhecidos, contínuos e através de um processo diferente agregamos valor ao que antes era previsível.

O produto diferenciado e inovador depende do nosso poder de criatividade. Porém, para conquistarmos a possibilidade de trabalharmos no descontínuo estaremos rompendo com o contínuo e mensurável para entrarmos no terreno do imponderável e desconhecido. Tal fato provoca tensões próprias do modelo vigente tornando nossa tarefa difícil de ser realizada. As reações em sentido contrário podem anular as iniciativas descontínuas. A organização e o “status quo” reagem contra o descontínuo pela ameaça que representa o desconhecido. Inovar significa desafiar o padrão vigente. Assim, ocorre em qualquer atividade da sociedade, seja nas empresas ou nas organizações educacionais. Daí a importância de se estimular a criatividade para que possamos ter produtos inovadores e que poderão fazer a diferença no mercado tornando empresas e organizações educacionais mais competitivas.

## **4.2 Um Sistema de Intervenção: descrição do sistema e seus atores**

O sistema está dividido em etapas concatenadas que facilitam sua implantação. A seguir é descrita cada etapa.

### **4.2.1 Primeira etapa: Referencial de Mercado de Trabalho**

Construção de um referencial de mercado de trabalho, obtido por pesquisa, para sondar como criar Posto de Trabalho e Renda nos diversos setores de atividade da economia do Estado a

partir de Kits de trabalho e Renda, Formas associativas, microempresas e Cooperativas de Trabalho e Renda (PLANFOR, 1999).

#### 4.2.2 Segunda etapa: Montagem dos Módulos de Competências

Montagem dos Módulos de Competências para definir os respectivos objetivos de formação e apoio tecnológico necessário que deverá fazer parte da Matriz de Pesquisa para atividade extra-escolar no penúltimo ano dos cursos de graduação e Programa de Pesquisa dos Cursos de Mestrado. (Requisito: a Matriz de Pesquisa deve acompanhar a Matriz de Recursos oferecidos por agencias internacionais de projetos auto-sustentáveis).

#### 4.2.3 Terceira etapa: referência pedagógica

Conversão dos dados de mercado em referência pedagógica para montagem do módulo-piloto.

Mapeia-se a aprendizagem - conhecimento, habilidades, atitudes, estabelecendo sua seqüência pedagógica. Por fim, elabora-se o material didático. Além do desenvolvimento do produto em si, o módulo-piloto tem como objetivo gerar parâmetros quanto a suas dificuldades e seus custos de elaboração, testar sua viabilidade e fazer ajustes em pequena escala.

#### 4.2.4 Quarta etapa: módulo-piloto

Avaliação e Validação interna do módulo-piloto.

#### 4.2.5 Quinta etapa: WorkShops

Montagem de WorkShops com participação dos professores envolvidos para elaboração dos demais módulos, concretizando a descentralização do planejamento da formação profissional, caso haja indicações favoráveis no quarto passo.

#### 4.2.6 Sexta etapa: Disseminação dos módulos

Disseminação dos módulos por todos os cursos de graduação e Matriz de Pesquisa para os Cursos de Mestrado.

#### 4.2.7 Sétima etapa: implementação

Início do trabalho com os alunos de último ano, (graduação) formando cooperativas de trabalho e renda e microempresas, (Financiamento GCOOP/PROGER) segundo as indicações obtidas durante as atividades realizadas no penúltimo ano de graduação e Discussão das Possibilidades de Pesquisa com os Professores do Curso de Mestrado para que possam motivar os alunos.

#### 4.2.8 - Oitava etapa: Trabalho Monográfico

O projeto profissional é feito pelo aluno, ao entrar no sistema no penúltimo ano da graduação, em comum acordo com o orientador e pode ser reorganizado periodicamente. O aluno percorre os mais diferentes itinerários de formação, aproveitando sua experiência de vida. O ritmo do percurso é dado pelo aluno e por sua capacidade de acompanhamento.

Na formação especializada, o aluno pode obter competências tecnológicas e relacionais, concretamente, a partir de uma família de produtos, família de processos, família de operações, e o que mais a criatividade possa permitir para melhorar o processo de construção do conhecimento. Cada família incorpora todas as fases do processo tecnológico. A possibilidade de o aluno percorrer árvores correlatas pode ampliar o seu horizonte profissional ao longo do tempo. As estratégias de ensino comportam tanto atividades individualizadas como atividades em grupo para adquirir competências relacionais, a partir de um projeto pessoal.

O ensino personalizado não deve ser confundido com ensino individualizado. Com relação aos Cursos de Mestrado, a Matriz de Pesquisa deve oferecer ampla gama de possibilidades de Pesquisa devidamente associada a Matriz de Recursos existente. (Agências de Fomento,

Desenvolvimento, Amparo a Pesquisa). Particularmente agências que oferecem recursos para projetos comunitários auto-sustentáveis.

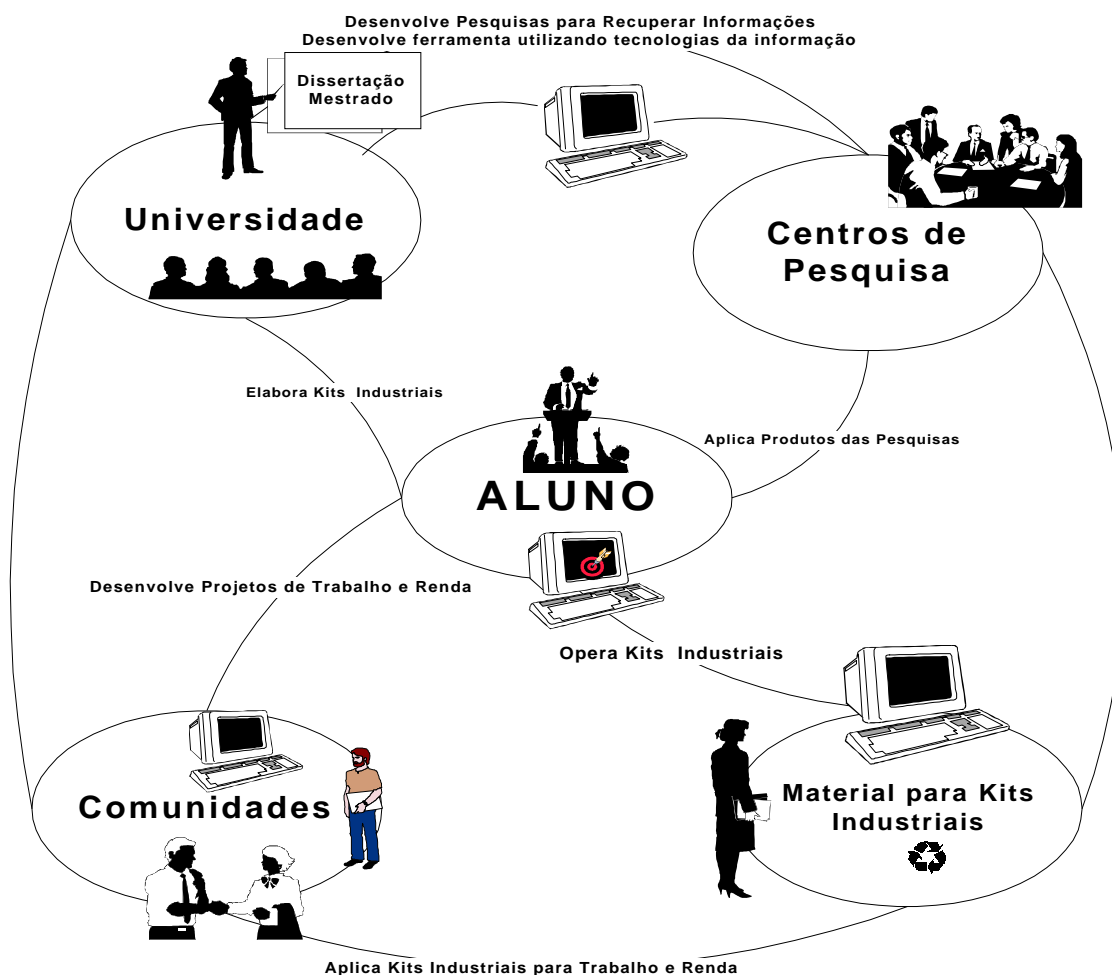
### **4.3 Material Didático**

Além da utilização intensiva dos recursos da Internet cada área de conhecimento organiza os módulos de acordo com a sua aplicação potencial. O material é desenvolvido com participação dos professores em uma linha de multimeios, fascículos, jogos, vídeos de demonstração, elaboração de produtos finais, protótipos, tanto para aulas em classe, como estudo individualizado e ensino à distância.

Os conceitos e classificações não são dados, são construídos com os alunos desenvolvendo durante a aprendizagem, a capacidade de aprender a aprender, de identificar e resolver problemas, de trabalhar em equipe, liderar grupos e relacionar-se com outros grupos. A pedagogia de formação profissional do futuro cooperante ou pequeno empresário deve estar atenta ao modo operatório do campo tecnológico que será objeto de ensino ou transferência de tecnologia específica. A construção do sistema começa com um Módulo-Piloto de onde se extraem os parâmetros para o desenvolvimento dos demais módulos. A vantagem desse módulo é obter efeito demonstração e proteger o programa como um todo.

#### 4.4 Capacitação de Formadores

Os professores envolvidos com a formação de cooperativas e microempresas recebem material de apoio durante o processo de montagem da organização da sua área afim. Os funcionários administrativos de suporte (centro de recursos e facilidades) serão qualificados, durante o processo de montagem da organização. Como mencionado os princípios pedagógicos adequados para esse sistema são os do construtivismo. Aplicá-lo na formação dos módulos não é tarefa fácil, exigindo grande esforço do professor para criação e adaptação as situações concretas, melhor exemplificadas pela condução a criação de cada cooperativa ou microempresa. Ver Figura 15, a seguir, que traz um esquema simplificado de organização modular.



**Figura 15 – Esquema simplificado de organização modular**

Adaptado de Barros e Fiod, (2001)

#### **4.5 Processo de Incubação**

É pré-requisito do Programa a criação de Cooperativa de Prestação de Serviços visando o desenvolvimento de redes de consultores independentes formados a partir do corpo de alunos, habilitados para a realização de diagnósticos e formulação e acompanhamento de projetos de capacitação produtiva e gerencial no âmbito dos cursos de graduação da universidade. Esta cooperativa funcionará como “incubadora” de processos cooperativos permitindo aumentar sua participação na prestação de serviços de apoio técnico especializado, sem prejuízo de suas atividades básicas. A cooperativa poderá congrega além de alunos da graduação da própria instituição, alunos em fase final do mestrado, e técnicos habilitados a prestar serviços especializados. As novas cooperativas se apóiam economicamente no atendimento de serviços terceirizados pela cadeia produtiva, recebendo suporte de linha específica de financiamento do Banco do Brasil, com juros de 4% ao ano, carência de um ano e seis anos de prazo para amortização. É interessante ressaltar que o empresário que repassa para a cooperativa parte de sua produção obtém significativa redução de custos, pois os encargos da folha de pagamento não fazem parte dos custos de uma cooperativa urbana de trabalho renda.

#### **4.6 Procedimentos metodológicos do sistema proposto**

A partir da seleção do grupo de alunos (mestrandos) que participarão do projeto é ministrado um curso (extra classe) cujo conteúdo é essencialmente sobre o trabalho cooperativo e as questões que envolvem as associações do tipo consórcio de empresas e formas associativas importantes para ganho de escala no âmbito de microempresas. O processo de seleção durante as sucessivas avaliações por que passa o grupo pioneiro busca identificar três categorias de aluno-candidato:

o que apresenta características de espírito empreendedor<sup>2</sup> que será encaminhado para a formação de microempresa;

---

<sup>2</sup> Espírito empreendedor, aqui entendido como prática de empreender, ação árdua, criativa e arrojada no desenvolvimento de uma organização ou negócio.

o que apresenta possibilidade de se ajustar a trabalho cooperativo, necessitando de acompanhamento tutelar durante certo tempo;

o que necessita de treinamento para trabalho em grupo e/ou passar por treinamento para reconversão profissional por falta de mercado que absorva sua capacitação ou especialização atual no caso de estar incluído ativamente no mercado de trabalho.

a base do treinamento para trabalho cooperativo se assenta em programa cujo conteúdo é de preparação para elaboração própria, desenvolvimento de espírito crítico, teorização das práticas. O treinamento é substituído tanto quanto possível por “capacity building”, de forma que durante todo o curso o aluno seja levado a ler, redigir, pesquisar e, sobretudo propor, não somente absorver técnicas e procedimentos. O conteúdo programático é desenvolvido de modo a facilitar a prática da indagação e da criação de rotinas simplificadoras do trabalho a ser efetuado.

Unir o projeto de pesquisa a uma atividade remunerada de trabalho é gratificante para o aluno. O instrumental eletrônico oferecido pelo computador (uso da Internet) facilita a tarefa de aplicação da metodologia, criando a interação necessária para os processos indagativos e metodologia de base heurística capaz de dar o suporte desejado ao desenvolvimento do aluno. Entretanto é na satisfação de ser pago como dono de seu negócio repousa a maior motivação.

A perspectiva de ter seu rendimento obtido diretamente de esforço próprio colabora para que consiga combinar a melhor divisão de trabalho com o projeto de pesquisa.

O desenvolvimento da capacidade de propor e contrapor não deve se esgota com o curso e necessita ser estendido durante todo o processo de tutela, quando o aluno é levado a discutir e decidir quanto a questões do que produzir, como simplificar métodos de produção, como melhorar qualidade, como tornar seu produto mais competitivo. A tutela deve ser exercida sob a ótica de transformação do aprendiz passivo no ser capaz de “aprender a aprender”, capaz de exercitar a autonomia crítica.



#### **4.7 Etapas institucionais**

Como vimos, O PLANFOR é financiado pelo FAT, com recursos da rubrica "qualificação profissional" sendo seus recursos repassados aos Estados, ao DF ou a Parceiros Nacionais/Regionais por meio de convênios firmados com o CODEFAT e o MTE. Todos os convênios exigem uma contrapartida, definida em lei para os Estados e o DF. Na média do PLANFOR, essa contrapartida tem se situado em cerca de 20% do valor conveniado.

Assim apresentado não há como o leitor se inteirar dos desdobramentos do PLANFOR como instrumento de política pública do governo federal. O PLANFOR apresenta um conjunto de diretrizes que devem ser transformadas em ações a serem desenvolvidas pelos estados e municípios. Essas ações estão consubstanciadas no PEQ o Plano de qualificação elaborado pelos estados.

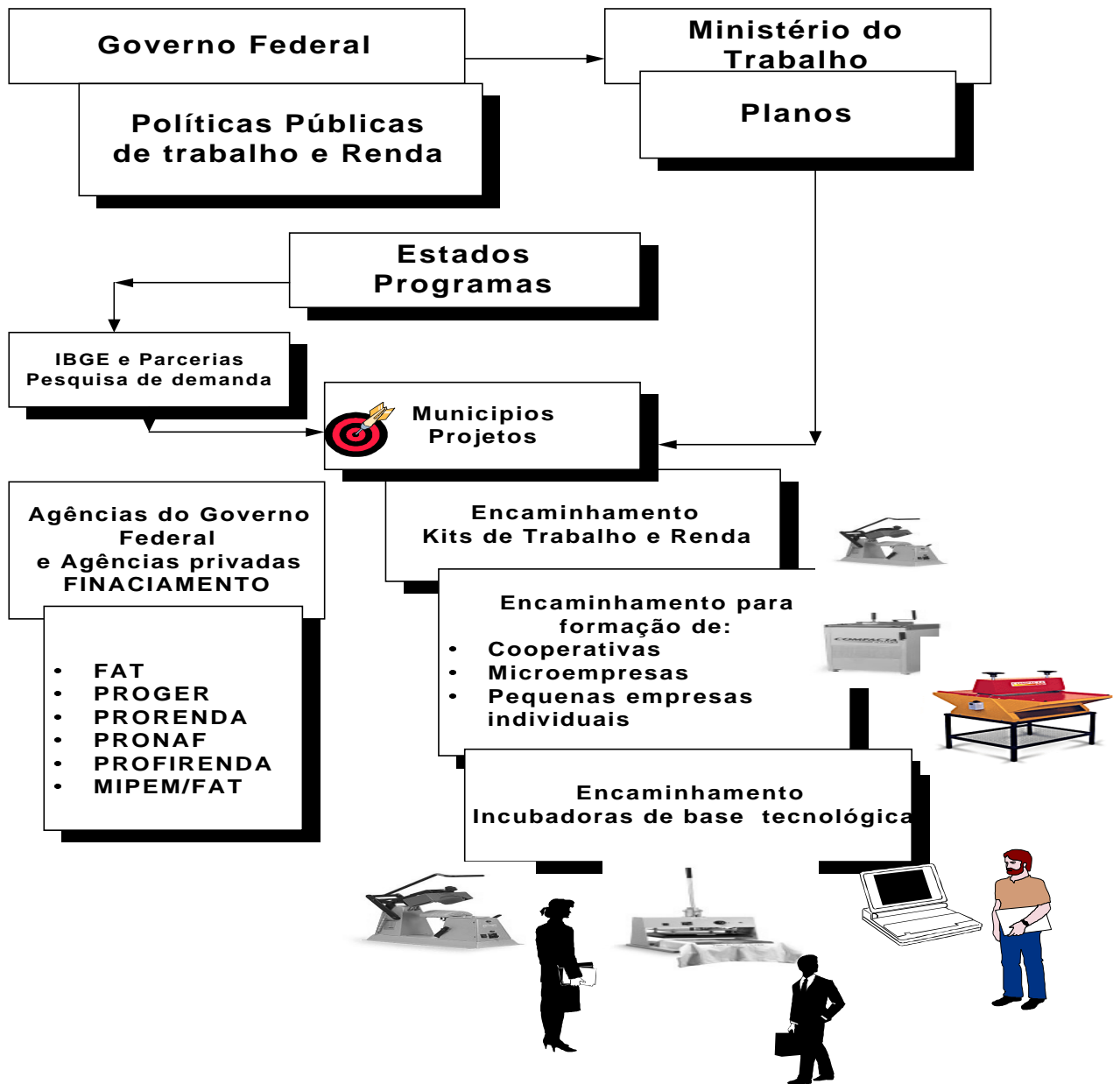
Esse plano deveria ser oriundo de pesquisas de demanda em cada município atendendo a primeira diretriz sobre elaboração do plano pelos estados. Ocorre que a pesquisa não é realizada. Como vimos na análise do PEQ/SC, óbice que se verifica em todos os estados durante seis anos de aplicação da política pública de trabalho e renda.

Entretanto, o que se verifica, pela pesquisa (Análise de Egressos e PEQs, as diretrizes não são transformadas em ações e o plano de ação (PEQ, é contratado a partir da oferta de cursos existentes perdendo-se o espírito da política pública que teria de ter materializadas suas diretrizes em ações que seriam contratadas.

A correção sugerida leva em consideração as dificuldades existente nos estados em relação a fatores não controlados como seja: (i) mudanças de ordem política que ocorre na passagem de um período de substituição dos dirigentes leitos e conseqüente troca dos quadros das secretarias; (ii) falta de ação corretora do ministério que durante seis anos teve como diretriz a pesquisa de demanda e foi conivente aceitando a oferta de curso condenada anualmente nos respectivos Guias do PLANFOR 2000; (iii) necessidade dos governos estaduais resolverem questões internas de alocação de recursos segundo critérios políticos.

Sendo assim, a abordagem de cunho institucional que prevê objetivos que se desdobram em uma estrutura programática a partir do processo.

A figura 16, a seguir, apresenta o modelo proposto de geração de trabalho e renda a partir das necessidades de mercado que serão detectadas via pesquisa de demanda efetuada pelo IBGE e parceiros. Destaque que o modelo insere-se em diferentes etapas institucionais. Percorridas tais etapas, o modelo privilegia alternativas de geração de trabalho e renda, com base nos kits de trabalho e renda, formação de cooperativas, micro empresas, pequenas empresas individuais e incubadoras. Os empreendimentos são financiados em sua implantação e expansão via agências do Governo Federal e agências privadas, locais, ou internacionais.



**Figura 16- Etapas institucionais: o papel de cada ator**

Fonte: elaborado a partir da pesquisa.

A abordagem de cunho institucional se desdobra em uma estrutura programática a partir do processo: a) política Pública a cargo da Presidência; b) elaboração do PLANO sob responsabilidade do Ministério do Trabalho; c) pesquisa de demanda, contratada pelo ministério do trabalho ao IBGE e respectivas parcerias locais; d) elaboração do PEQ a partir da pesquisa realizada pelo IBGE e seus parceiros de ações de encaminhamento (incubadoras,

kits de trabalho e renda; formas associativas, micro e pequenas empresas; empresas individuais) a serem contratadas como elementos inseparáveis do processo de qualificação; e) aprovação dos programas em duas etapas: 1) aprovação pelos fóruns regionais; 2) aprovação pela Secretaria de Trabalho e Emprego do Ministério do Trabalho a partir de fórum com participação do IBGE e dos estados participantes; f) alocação de suporte de recursos proveniente de outras fontes como complemento aos recursos do fundo de Amparo ao trabalhador (FAT); g) participação da instituição avaliadora em todas as fases do PEQ com objetivo de propor correções (Ex Ante);

O sistema apresentado facilita a passagem de transformações de diretrizes em ações pelos estados oferecendo recursos vinculados a execução de programas de trabalho e renda com base em ações contratadas de encaminhamento como processo inerente as ações de qualificação.

#### **4.8 Kits Profissionais para Programa de Trabalho e Renda**

##### 4.8.1 Finalidade

O programa tem como finalidade o fornecimento de materiais e equipamentos (Kits profissionais) para pessoas de baixa ou nenhuma renda iniciarem uma atividade produtiva.

##### 4.8.2 Justificativa

Na atual conjuntura, os recursos disponíveis para qualificação e requalificação profissional precisam gerar trabalho e renda concomitante ao processo de qualificação. Não se justifica qualificar, se não houver no município possibilidade de converter em atividade de trabalho e renda os envolvidos no processo. Serão beneficiadas inicialmente pelo projeto, 240 famílias, contribuindo, para a materialização dos objetivos expressos.

#### 4.8.3 Objetivos

##### a) Geral

Qualificar para atividades de trabalho e renda e inserir em processo produtivos trabalhadores desempregados ou em atividade marginal, cuja atividade, não proporciona renda contínua, para melhorar as condições de vida das populações menos favorecidas.

##### b) Objetivos Específicos

Financiar para famílias de baixa renda Kits profissionais compostos de equipamentos e ferramentas para que possam viabilizar pequenos negócios;

Promover a capacitação de recursos humanos em áreas técnicas visando ampliar oportunidades de trabalho e renda, com o acompanhamento durante o processo, visando alcance de produção em tempo hábil;

#### 4.8.4 Operacionalização

A abertura de novas alternativas para minimização dos problemas sociais decorrentes do desemprego e da falta de renda, fará com que as políticas pontuais e sejam, gradativamente, superadas. Através da promoção de incentivos às atividades produtivas com o autodesenvolvimento das famílias de baixa renda, busca-se a melhor distribuição de renda e oportunidade aos indivíduos que necessitam da iniciação em atividades profissionais.

Sua execução obedece aos seguintes procedimentos:

Inscrição das pessoas de baixa renda que desejam adquirir um Kit profissional e ingressar no programa de qualificação específico;

Treinamento na área gerencial e técnico afim;

Assinatura do contrato do PROGER e recebimento do Kit;

Acompanhamento, controle e avaliação do Programa.

Os beneficiários do Projeto serão procedentes de famílias de baixa renda e desempregados e/ou subempregados (os excluídos) no meio urbano do processo produtivo de geração de renda.

Formação de Cooperativa de Trabalho e Renda para implantação do negocio que terá o Kit como suporte.

#### 4.8.5 Benefícios diretos

Kits profissionalizantes - o programa atenderá a famílias beneficiando diretamente a pessoas, gerando trabalho e renda;

Constituição de trabalho formal que possibilita o acesso aos benefícios do PROGER, difíceis de serem alcançados isoladamente por pessoas interessadas por falta da própria qualificação específica.

#### 4.8.6 Beneficiários indiretos:

Não poderão ser quantificados a priori. Porém, as atividades sendo realizadas pelos beneficiários, resultarão em impacto favorável para geração de trabalho e renda em cada município, com efeitos multiplicadores das ações do projeto nos aspectos de geração de trabalho e renda.

#### 4.8.7 Efeitos sociais do programa

A implantação do Programa oferece à população de baixa renda um estímulo para trabalho, pretendendo criar impacto gradual na diminuição do subemprego e nas conseqüências decorrentes.

É esperado que as pessoas que participarão do Programa sentirão os efeitos da distribuição da renda social, apresentarão melhoria na qualidade de vida, terão oportunidade de participar como indivíduos de um processo transformador, os quais tenderão a proporcionar mudança de comportamento e a construção da cidadania.

#### 4.8.8 Algumas ilustrações sobre Kits de Trabalho e Renda

##### a) Kit Costura

Relação de material para um Kit

Fonte de Recursos: PROGER

ITEM	Discriminação	Und	Quantidade	V.Unitário	V.Ttotal
	Máquina de costura	und	1	470,00	
1	Máquina Overloque	und	1	250,00	
2	Tesoura inox	und	3	180,00	
					738,00

(preços, janeiro de 2002)

##### **Figura 17 - Kit Costura**

##### b) Kit Marcenaria

Relação de Material para um Kit

Fonte de Recursos: PROGER

ITEM	Discriminação	Und	Quantidade	V.Unitário	V.total
1	Lixadeira industrial elétrica angular	und	1	540,00	
2	Furadeira horizontal	und	1	2.000,00	
3	Serra circular esquadrejadeira c/riscador	und	1	4.700,00	
4	Torno manual 1.350mm entre pontas	und	1	1.950,00	
5	Plaina desengrossadeira 500mm	und	1	5.200,00	
6	Plaina desempenadeira 2.200 x 400mm	und	1	2.900,00	
7	Tupia completa 1.000 x 800mm	und	1	2.700,00	
8	Serra de fita 600mm	und	1	4.200,00	
9	Compressor 5,2/130 com motor	und	1	790,00	
					24.780,00

(preços, janeiro de 2002)

**Figura 18 - Kit Marcenaria**



c) Kit Lava a Jato

Relação de material para um kit

Fonte de Recursos: PROGER

ITEM	Discriminação	Und	Quantidade	V.Unitário	V.Total
1	Bomba alta pressão c/capacidade p/ 2 saídas	und	1	1.250,00	
2	Compressor de ar 10/200	und	1	250,00	
3	Aspirador de pó industrial	und	1	760,00	
4	Mangueira para lavajato ½ alta pressão c/20 metros	und	1	148,00	
5	Politriz profissional 1/o volt	und	1	450,00	
					2.858,00

(preços, janeiro de 2002)

**Figura 19 - Kit Lava a Jato**

d) Kit Cozinha Industrial

Relação de material para um Kit

Fonte de Recursos: PROGER

ITEM	Discriminação	UnD	Quantidade	V.Unitário	V.Total
			e		
1	Batedeira planetária	und	1	800,00	
2	Panela 40 litros	und	1	220,00	
3	Panela de 60 litros	und	1	280,00	
4	Fogão industrial 4 bocas	und	1	840,00	
5	Lacradora marmitex	und	1	230,00	
6	Liquidificador	und	1	50,00	
7	Tacho industrial médio	und	1	680,00	
8	Forno com dois compartimentos	und	1	900,00	
9	Cilindro manual	und	1	150,00	
10	Freezer 200 litros	und	1	1.000,00	
					5.150,00

(preços, janeiro de 2002)

**Figura 20 - Kit Cozinha Industrial**

e) Kit Borracharia

Relação de material para um Kit

Fonte de Recursos: PROGER

ITEM	Discriminação	Und	Quantidade	V.Unitário	V.total
1	Compressor ar 10/200 c/motor	und	1	1.100,00	
2	Vulcanizador	und	1	100,00	
3	Motor p/esmeril monofásico	und	1	90,00	
4	Jogo de chave combinada 6 a 32 mm	und	1	79,00	
5	Chave de roda	und	1	25,00	
6	Macaco jacaré 4 toneladas	und	1	520,00	
7	Macaco hidráulico 12 toneladas	und	1	120,00	
8	Chave fenda 05 peças	JG	1	10,00	
9	Espátula p/borracheiro	und	1	18,00	
10	Descolador manual de pneu	und	1	79,00	
11	Marreta 5Kg	und	1	17,00	
					2.158,00

(preços, janeiro de 2002)

**Figura 21 - Kit Borracharia**

#### 4.8.9 PROGER: BENEFICIÁRIOS

Associações, Cooperativas e Colônia de Pescadores, que desenvolvem atividades industriais, agroindustriais, artesanato e agrícola.

##### a) Finalidade do financiamento

investimento fixo ou misto

investimento para capital de giro

##### b) Limite do financiamento

Até 424 mil UR/TR por entidade

##### c) Modalidade do investimento

Financiamento para Entidade (Associação ou Cooperativa); Financiamento Individual; Financiamento para Entidade + Individual.

##### d) Participação do banco

100% do Investimento Total (80% do FNE e 20% do FAT)

##### e) Juros

6% a.a., com rebate de 40% para recursos oriundos do FNE.

2,5% a.a., sem rebate com recursos oriundos do FAT (praticado por modalidade de financiamento individual e financiamento à cooperativa sem rebate).

3% a.a. sem rebate com recursos do FAT (praticado para financiamento a entidade).

##### f) Atualização Monetária

TJLP com rebate de 40% (recursos do FNE)

TJLP sem rebate (recursos do FAT)x

g) Enquadramento da Empresa

Faturamento de até R\$ 80 mil ao ano por pessoa física ou jurídica que esteja ligada a uma associação.

OBS: No caso de financiamento à entidade (associação/cooperativa) considera-se este limite multiplicado pelo número de beneficiários do projeto.

h) Prazos máximos de pagamento

Investimento fixo: 05 anos de amortização, 03 anos de carência.

Investimento Capital de Giro: 12 meses de amortização, 6 meses de carência.

OBS: No caso de investimento misto considerar os prazos separadamente, salvo quando o capital de giro atingir até 30% do fixo. Para esta situação considerar o prazo do investimento fixo.

i) Garantia

Até R\$ 16 mil - são dispensadas.

Até R\$ 85 mil - os próprios bens financiados ficam como garantia.

Acima de R\$ 85 mil - exige garantia real (relação empréstimo / garantia 1:1).

OBS: O programa exige a constituição no município de um Comitê, onde deve participar a Prefeitura, Câmara Municipal, Sindicatos, Igreja, etc (Entidade representativa do município para discussão das aplicações nos fóruns locais).

#### **4.9 Como financiar: o crédito popular**

Parte-se do reconhecimento de que, no cenário atual, o microcrédito ou crédito popular ocupa um papel estratégico no campo das políticas de trabalho e renda. O crédito é visto não como uma política compensatória, mas como elemento de uma perspectiva mais ampla de integração de empreendimentos “populares” ou de “pequeno porte” no processo de desenvolvimento, dentro de uma ótica não excludente.

O desafio é produzir, neste campo, políticas com cobertura mais ampla e efetivo impacto sócio-econômico. A realização deste propósito supõe a viabilização, em ampla escala, de um sistema alternativo de crédito popular (o que alguns denominam de um “sistema financeiro alternativo”).

Independente da forma de conceituação, considera-se que o sistema financeiro tradicional (privado e público) tem demonstrado pouca flexibilidade e poucas condições para operar diretamente iniciativas desta natureza.

Entretanto, no Brasil e em outros países da América Latina, já existe hoje um acervo de experiências, conduzidas particularmente por entidades não governamentais, que vêm pavimentando caminhos e indicando alternativas de política neste campo. Vivendo um processo de expansão na atual década, tais iniciativas surgiram no Brasil nos anos 80, contando com a orientação e o apoio de entidades internacionais como a ACCION, o UNICEF e o BID (inserem-se aí, particularmente, as experiências dos CEAPes - Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (iniciadas no Rio Grande do Sul por meio do Centro Ana Terra). Entre as entidades internacionais que introduziram o apoio ao microcrédito no Brasil, destaca-se também a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), com a particularidade de direcionar a cooperação para agências ligadas ao setor público (através do PRORENDA, que tem como programa mais consolidado o do SINE-Ceará). A partir de meados da década de 90, a questão vem sendo assumida na esfera do Governo Federal. A preocupação com o crédito para pequenos empreendimentos permeou a formulação do

PROGER, no âmbito do Ministério do Trabalho e, mais recentemente, levou à criação do Programa de Crédito Produtivo Popular, por parte do BNDES.

Hoje, ambos os programas estão inseridos entre os 42 projetos considerados estratégicos pelo Governo Federal, de acordo com o plano de metas ou Plano Brasil em Ação, apresentado em agosto de 1996.

Surgido a partir de proposta originada do Comunidade Solidária, o Programa de Crédito Produtivo Popular comporta duas vertentes, o BNDES Solidário (que transfere recursos para fundos geridos por entidades não governamentais) e o BNDES Trabalhador (envolvendo órgãos estaduais e municipais). Além do fato de que, pela primeira vez nos quarenta anos de existência do BNDES, constituiu-se um fundo destinado a este público, salienta-se o reconhecimento da importância das organizações não governamentais como agentes de financiamento para empreendedores de baixa renda, que não têm acesso ao crédito bancário.

Constata-se que o programa ainda tende a desenvolver a sua formatação, o que envolve questões como os critérios de elegibilidade das organizações intermediárias, o volume de recursos aportados vis-à-vis os disponíveis pelas entidades, as garantias exigidas e as formas de estimular a emergência dessa institucionalidade.

No tocante ao BNDES-Trabalhador, as questões recaem sobretudo sobre sua estrutura institucional, que envolve um conjunto complexo de atores e condições, com papéis ainda indefinidos quanto a questões-chave como a natureza dos gestores dos fundos e dos agentes financeiros. Até que ponto poderá ser atendido o requisito de simplificação de fluxos e procedimentos, estrangulamento clássico nos programas oficiais?

Do ponto de vista do BNDES, é afirmado que, embora partindo de alguns princípios como a aposta no sistema público de emprego (com o estímulo à organização e o fortalecimento das comissões municipais), há uma postura de flexibilidade para que os processos reais possam indicar caminhos e, inclusive, as duas vertentes (ONGs e sistema público de emprego) venham a se combinar criativamente em experiências locais.



No caso do PROGER, é fortemente enfatizada a necessidade de uma avaliação sobre sua trajetória e seus impactos (talvez na forma de avaliações por estado, como parece mais indicado e factível). Há impressões diferenciadas sobre o programa, que possivelmente refletem situações distintas nos estados, principalmente quanto à capacidade efetiva de operar com o segmento informal. Considerando as iniciativas em andamento, fora do circuito oficial, são diversas vezes indicados alguns pontos que caracterizariam as experiências bem sucedidas de crédito popular: uma perspectiva não assistencial, envolvendo a cobrança de juros reais; a profissionalização de equipes técnicas, ao invés do trabalho voluntário e a busca de auto-suficiência dos programas de crédito (o que não necessariamente se confunde com a auto-suficiência da instituição como um todo). Se há um consenso quanto ao patrimônio constituído pelas ações não governamentais na área do microcrédito, no Brasil, algumas lacunas também são apontadas.

Pode-se dizer que há uma metodologia sobretudo no apoio a empreendimentos já constituídos (com maior adequação às atividades no setor comércio) e no financiamento de capital de giro, a partir de pequenos empréstimos de curto prazo, renováveis, com garantias adequadas e acesso ágil e simplificado. Este modelo vem permitindo democratizar o crédito, incorporando segmentos de baixa renda excluídos dos esquemas convencionais de financiamento.

Mas há ainda um amplo caminho a trilhar quanto à geração de novas ocupações e à dinamização das bases econômicas locais, o que demandaria suporte para inversões de mais longo prazo e, particularmente, para a criação de novos empreendimentos. Os passos são também ainda incipientes em campos como a conjugação do crédito com o fomento ao associativismo e cooperativismo. Aponta-se a necessidade de estimular experiências nessa área, que possam inclusive assumir um caráter demonstrativo. Mais amplamente, é colocada a importância de articular o componente crédito com um elenco entrelaçado de ações (como um kit de programas), gerando impactos sociais em públicos territorialmente focalizados.

Há que se formar agentes e em escala ampliada. Isto demanda multiplicadores, centros de formação, enfim, recursos financeiros e esforços conjugados para avançar expressivamente na superação desta lacuna. Um desafio desta natureza, para ser devidamente equacionado, tende a recolocar o papel de órgãos como o Ministério do Trabalho e as próprias agências

internacionais que agiram pioneiramente na experiência de crédito popular no Brasil, tendo como referência os núcleos e bases técnicas já existentes no país e as experiências internacionais em curso.

Questão de natureza distinta, mas igualmente relevante, diz respeito ao relacionamento da oferta de crédito com outros serviços direcionados ao público-alvo, como a capacitação tecnológica e organizacional. Considerando as debilidades da maioria das unidades de pequeno porte, neste campo, face ao nível de capacitação demandado contemporaneamente, chega-se a afirmar que o impacto das ações de apoio creditício será imensamente enfraquecido se estes instrumentos não forem viabilizados com a ênfase merecida.

Uma das perspectivas apontadas é a parceria de instituições especializadas (e não necessariamente multi-vocacionadas) para articular crédito, capacitação técnico-gerencial, assessoria, apoio à comercialização e ainda a viabilização de bases materiais para novos empreendimentos (à maneira das incubadoras). Reconhece-se, por outro lado, que inexistem modelos já efetivamente implantados com este contorno. Em termos gerais, é consensual que há uma demanda efetiva para o crédito popular, assim com já existe uma metodologia testada, pelo menos para uma parte das ações necessárias.

Por outro lado, ainda é pequena a “capacidade instalada”, no sentido de agências e forças integradas que promovam esta iniciativas com a amplitude que se impõe. É possível tornar mais concreta e operante a cultura de articulação que está ainda incipiente, e de forma difusa. Isto significa construir um campo político-institucional de intervenção no domínio da chamada “economia popular”, que inclusive se sobreponha a apropriações políticas particularistas (que viessem drenar estas energias segundo interesses eleitorais, pessoais ou partidários).

#### **4.10 Cenários, objetivos e estratégias**

Avalia-se que uma efetiva massificação do crédito popular pressupõe não uma única mas múltiplas estratégias. Entre estas pode-se incluir (com destaque para as duas primeiras): ampliar e consolidar os mecanismos alternativos, com base no trabalho de organizações

especializadas; implementar estratégias multi-atores de desenvolvimento econômico local; efetivar o crédito como elemento da política pública de emprego e sistema associado (secretarias e comissões nos estados e municípios); manter esforços para que o microcrédito junto a empreendimentos informais possa ser incorporado e desenvolvido no próprio sistema financeiro formal.

## **5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Esta tese discutiu o problema existente na educação profissional em Santa Catarina no que diz respeito à diretriz do PLANFOR que preconiza a geração de trabalho e renda. A avaliação da UDESC no período 1999/2000 mostrou a fragilidade desta diretriz e a necessidade de proposta para aprimoramento conceitual, metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional .

A revisão da literatura ressaltou que a educação profissional é ferramenta para o desenvolvimento local sustentado e que atividades empreendedoras como geração de novas organizações ou fortalecimento do segmento das micro e pequenas empresas que já estão no mercado enquadram-se no desenvolvimento sustentado.

A oferta de cursos sobrepõe-se ao foco na demanda do trabalho recomendado pelo PLANFOR e remete para o aprimoramento conceitual trabalhando-se atividades empreendedoras como fortalecimento da Política Nacional de Educação Profissional. Mais ainda, destaca a importância de modelo de incubadora como método para operacionalizar a diretriz citada.

Seguindo estritamente as diretrizes expressas no PLANFOR e assentando as proposições de Políticas Públicas que utilizam o Fundo de Amparo ao Trabalhador em proposta de método para o aprimoramento conceitual, metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional a guisa de recuperação da informação sobre o assunto é possível destacar:

### **5.1 Quanto ao Planejamento do PEQ**

Com foco na demanda do mercado de trabalho com dados obtidos por meio de levantamento local praticado pelo IBGE e parceiros locais segundo o perfil da população alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades (em processo cooperativo);

O direito do cidadão produtivo, pensada em bases contínuas, permanentes, em caráter complementar à educação básica (fundamental e média), que é direito constitucional do cidadão;

Facilitar o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e ou gestão do trabalhador, por meio de cursos, treinamentos, assessorias, assistência técnica, extensão e outras ações, presenciais ou à distância culminando na implantação de um sistema cooperativo de trabalho e renda segundo estritamente o levantamento do IBNGE e seus parceiros locais que identificaram a demanda;

Capacidade de atender à diversidade social, econômica e regional da PEA – População Economicamente Ativa, promovendo a igualdade de oportunidades nos programas de qualificação e no acesso ao mercado de trabalho. Esse enfoque é inovador porque se propõe a superar uma série de distorções que marcam a oferta tradicional de EP, a saber:

viés da oferta, ter como ponto de partida o estoque de cursos disponíveis nas instituições, em lugar da demanda do mercado de trabalho;

viés assistencialista-contencionista, propor qualificação como “panacéia” para problemas sociais, inclusive como substitutiva da educação básica para pobres e outros grupos que “precisam trabalhar logo”.

Qualificação profissional, em si e por si mesma, não gera trabalho, não eleva renda, não faz justiça social nem eleva competitividade. Mas é ferramenta indispensável nesse processo, integrada a outros mecanismos da PPTR, em especial os do seguro desemprego, intermediação, crédito popular e demais programas de geração de trabalho e renda financiados pelo BID ou por outros fundos públicos.

Essa integração deve ser implantada, especialmente entre a qualificação e a intermediação, de modo que encaminhamento e colocação no mercado de trabalho sejam vistos como etapa final e necessária das ações de qualificação profissional.

## 5.2 Por que qualificar se não existe emprego?

O trabalho vem mudando tanto que alguns tendem a achar que “desapareceu”. Entretanto, tem ressurgido sob diferentes formas: temporário, associativo, cooperado, autônomo, auto gerido. A maioria dessas novas formas é erroneamente rotulada de “informal”, precária, de baixa qualidade. Mas já se começa a reconhecer que há dinamismo, geração de renda e melhoria de qualidade de vida associada a essas novas formas de inserção no mercado de trabalho. Por isso o trabalho cooperativo. Cada um na sua casa, no seu município e uma Unidade central cuida de todos.

Essa é uma visão ampliada de “trabalho”, que abrange muito mais que empregos assalariados, com carteira assinada, do setor formal, urbano, industrial. Qualificação e intermediação profissional são pensadas também para essas novas formas de trabalho.

Dessa perspectiva, encaminhamento ao mercado de trabalho deve ser entendido não apenas como colocação em empregos formais, mas encaminhamento para todas as formas de trabalho e geração de renda existentes na comunidade: estágios, associações, cooperativas, formação de micro empreendimentos.

Um ponto de partida é a integração da qualificação profissional com o encaminhamento ao mercado de trabalho via formas associativas. Em todas as formas de inserção que hoje se abrem: trabalho assalariado, trabalho autônomo, cooperativas, associações, pequenos e micro empreendimentos. O encaminhamento ao mercado de trabalho passa, assim, a ser entendido como etapa final e necessária das ações de educação profissional, cuja medida básica de eficácia é a inserção ou permanência dos treinandos no mercado de trabalho, a melhoria da qualidade e produtividade do setor produtivo e da qualidade de vida das populações atendidas.

Na área de trabalho, em especial, qualquer mudança tem que lidar com o modelo de relações de trabalho tuteladas pelo governo, via CLT, que não criou hábito nem necessidade de diálogo entre capital-trabalho (a lei prevê e garante tudo, não deixa margem para negociar; só que, com as mudanças no mundo do trabalho, essa garantia passa a valer apenas para uma parcela dos trabalhadores – os que têm registro em carteira).

Além disso, qualquer projeto – e não só os da área de trabalho – enfrenta no Brasil o problema da escala, do tamanho da população, com profundas diferenças culturais, barreiras de comunicação e disparidades sociais.

### **5.3 Noções para a integração trabalho e renda: a idéia de sistema**

Segundo o dicionário Aurélio, sistema é o conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar ou definir alguma relação. Também pode ser disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada. Para o Ministério do Trabalho, construir um sistema com as características pretendidas, significa perseguir uma organização sinérgica, voltada para a geração de trabalho e renda, que promova a sintonia entre: o governo local e a futura cooperativa.

### **5.4 A nova noção legal de parceria em políticas públicas**

O conceito de parceria está vinculado à possibilidade de planejamento e desenvolvimento de projetos integrados, pelos setores governamentais e não governamentais, públicos e privados. Parceiro é quem oferece efetivo aporte de recursos – humanos, físicos, financeiros, de tecnologia e conhecimentos – à realização dos programas e projetos.

#### **a) O conceito de trabalho**

Há diversificação e expansão de oportunidades de trabalho no chamado setor “informal”, que inclui trabalho autônomo, associativo, micro empreendimentos urbanos e rurais. O dito “informal” é ainda pouco explorado em suas novas características. Já se questiona sua identificação simplista com trabalho “precário, ilegal, desqualificado” – características que, sem dúvida, subsistem em muitas atividades, inclusive altamente formalizadas.

#### **b) O conceito de qualificação**

Para empregos estáveis, formação única, para toda a vida, centrada em habilidades específicas, para um posto ou ocupação. Para a nova dinâmica do mercado, formação

continuada, flexível, polivalente, incluindo habilidades básicas, específicas e de gestão. Em lugar de simplesmente “saber fazer”, torna-se necessário “aprender a aprender” – e ser capaz até de ensinar.

#### c) O conceito de encaminhamento ao mercado de trabalho

Em face da nova dinâmica do mercado, encaminhamento deve ser entendido em relação a oportunidades efetivas de trabalho e geração de renda. Ou seja, intermediação para vagas ofertadas por empresas, organizações de formas associativas de produção, apoio para atividades autônomas e outras alternativas de trabalho e geração de renda. Cursos, treinamentos e assessorias a desempregados (exemplo: orientação e informação sobre o mercado, como proceder em entrevistas a empregos, elaboração de currículo, organização e gestão de cooperativas) devem ser computados como formação básica ou gerencial, mas não devem ser entendidos como ações de encaminhamento ao mercado de trabalho.

### **5.5 Como transformar diretriz em a ação?**

A premissa básica é a construção participativa, negociada, com implantação gradual de uma forma associativa legal. Os principais passos dessa implantação, não necessariamente subsequentes, seriam:

- ampla discussão para concepção-formatação do sistema associativo, buscando formas de operacionalização e parâmetros consistentes com o mercado, envolvendo os diversos interessados - governo, trabalhadores, empresários, especialistas, agências efetiva ou potencialmente integrantes do sistema.(Participação das avaliadoras Ex-Ante)
- desenho e implantação experimental, formatada em Planos de Qualificação com base nos levantamentos do IBGE e parcerias locais. Intermediação para o trabalho associativo, emprego de kits de trabalho e renda e processos de incubadoras de base tecnológica. Idealmente, pelo menos uma experiência em cada Estado, contemplando preferencialmente áreas metropolitanas e outros focos de desemprego/pobreza. (Participação das avaliadoras Ex-Ante).



- preparação massiva dos agentes fundamentais para concepção e gestão do sistema associativo, nos e Municípios, envolvendo Parceiros e executoras..

No atendimento as diretrizes do PLANFOR planejar com foco na demanda, em educação profissional com integração em um sistema associativo, é mudar o foco tradicional do planejamento: em vez de partir da oferta de cursos e treinamentos, partir da demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo – entendendo-se setor produtivo como o conjunto formado pelos interesses e necessidades de produtores (trabalhadores + empresários) e consumidores (a comunidade em geral).

## **5.6 Do Diagnóstico: pesquisa IBGE e seus parceiros locais**

### 5.6.1 Processo de elaboração do plano

- descrição sucinta e, se aplicável, quantificação das principais ações realizadas para elaboração do plano: estudos, pesquisas, levantamentos de dados, reuniões técnicas, fóruns, seminários, encontros;
- descrição sucinta de processos de articulação e formação de parcerias para a elaboração e execução do plano.

### 5.6.2 Identificação da demanda do mercado de trabalho

Análise sucinta das oportunidades de trabalho e renda efetivas/potenciais no Município, apontando e quantificando, com indicação de fontes de dados:

- atividades ou setores em alta, geradores de trabalho e renda;
- atividades ou setores em baixa, estagnados, em crise;
- ocupações que são demandadas e volume da demanda;

- possíveis requisitos para essas ocupações, em matéria de conhecimentos, competências, habilidades;
- indicação e justificativa dos setores/ocupações que serão atendidos no PEQ, a partir da situação do mercado local.

### 5.6.3 Identificação da demanda da PEA

Quantificação e caracterização sucinta da PEA a ser atendida, considerando variáveis como sexo, idade, raça/cor, localização, escolaridade e situação no mercado de trabalho (ocupados, desocupados, situação na ocupação);

Indicação e justificativa dos grupos que serão atendidos com recursos do FAT, apontando suas necessidades de qualificação/requalificação profissional, em face das possibilidades e exigências do mercado de trabalho identificadas no item 6.6.2.

Identificação da oferta de ensino profissional, caracterização e quantificação da necessidade local:

- entidades e infra-estrutura existente (pessoal, instalações, equipamentos);
- programas ofertados (clientela, mercado, ocupações);
- identificação e quantificação de possíveis ofertantes para as demandas apontadas nos itens 2 e 3 acima
- disponibilidade potencial para parcerias.

### 5.6.4 Justificativa e objetivos

Com base nos dados de demanda do mercado e da PEA, justificativa sucinta das prioridades e metas anuais/plurianuais;

Viabilidade de sua execução pela REP local ou outras alternativas de execução.

O planejamento com foco na demanda sendo entregue a responsabilidade do IBGE com parcerias locais resolve a questão que se arrasta por seis anos do PLANFOR ter como diretriz

o foco na demanda e os estados atenderem oferta de curso como proposto no item c) pesquisa de demanda, contratada pelo ministério do trabalho ao IBGE e respectivas parcerias locais.

O ajuste da pesquisa segundo a demanda levantada permite como proposto no item d) elaboração do PEQ a partir da pesquisa realizada pelo IBGE e seus parceiros de ações de encaminhamento (incubadoras, kits de trabalho e renda; formas associativas, micro e pequenas empresas; empresas individuais) a serem contratadas como elementos inseparáveis do processo de qualificação; As parcerias com OSCIPs dispensam licitações e facilitam os tramites legais para alocação de recursos.

Por outro lado a mudança para a forma de execução segundo a proposta do item “e) aprovação dos programas em duas etapas como proposto no item e: 1) aprovação pelos fóruns regionais; 2) aprovação pela Secretaria de Trabalho e Emprego do Ministério do Trabalho a partir de fórum com participação do IBGE e dos estados participantes e representantes de OSCIPs; resolve o problema relativo a oferta de cursos que será substituída pelo atendimento da demanda levantada pelo IBGE e seus parceiros locais.

Por último, e não menos importante temos a questão da sobreposição de recursos que ocorre com fontes do governo federal o que pode ser evitado com simples pesquisa feita pela avaliadora para instruir o processo de repasse de recursos do Ministério do Trabalho para os governos estaduais atendendo a proposição do item f) alocação de suporte de recursos proveniente de outras fontes como complemento aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); g) participação da instituição avaliadora em todas as fases do PEQ com objetivo de propor correções (Ex Ante).

A proposta apresentada facilita a passagem de diretrizes em ações pelos estados oferecendo recursos vinculados a execução de programas de trabalho e renda com base em ações contratadas de encaminhamento como processo inerente as ações de qualificação.

## **5.7 RECOMENDAÇÕES**

Esta tese limita-se na pesquisa realizada que confirmou o problema definido. Como a pesquisa retrata um determinado período, avaliações posteriores poderão não mais identificar o problema apontado. Tal fato, embora não invalide os resultados alcançados, estimula que avaliações posteriores sejam efetuadas para que se confirme ou não o que aqui foi estudado. A verdade em um determinado momento não significa sua perpetuação.

Recomenda-se ainda que o modelo de aperfeiçoamento conceitual, metodológico e operacional da Política Nacional de Educação Profissional, aqui preconizado, seja avaliado conforme recomenda a OIT no processo de desenvolvimento sustentado referido na revisão da literatura.

## 6. GLOSSÁRIO

Os conceitos e definições a seguir tiveram por base o Guia do PLANFOR 2001:

ACÇÃO AFIRMATIVA - medidas que estimulam e abrem espaço para a participação de segmentos usualmente excluídos de determinadas oportunidades, como por exemplo: definição de “cotas” (percentuais) de participação de mulheres, negros, portadores de deficiência etc. em concursos públicos, comitês, programas; programas focalizados em grupos vulneráveis (afro-brasileiras, mulheres chefes de família, portadores de deficiências); divulgação focalizada de programas para grupos vulneráveis; facilidades e prioridades de atendimento em serviços públicos. A questão é polêmica, especialmente no que se refere a “cotas”, que foi uma medida adotada nos Estados Unidos, nas lutas por direitos civis de negros e outras minorias. Alguns especialistas e movimentos sociais preferem a “discriminação positiva” em lugar das “ações afirmativas”, por causa dessa polêmica.

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - instrumento que estabelece linhas de assessoria, assistência técnica ou outra forma de transferência de tecnologia entre organismos públicos ou privados, em âmbito nacional ou internacional. No Brasil, os acordos de cooperação técnica com organismos internacionais são regulados pela ABC – Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores.

ALUNO-HORA - horas de ensino/qualificação dedicadas a cada aluno/treinando.

ANALFABETO ABSOLUTO - pessoa sem instrução, que não sabe ler nem escrever

ANALFABETO FUNCIONAL - pessoa com até 3 anos de estudo e/ou com dificuldade ou impossibilidade de leitura e escrita de textos simples (como um bilhete)

APOIO À SOCIEDADE CIVIL – PLANFOR - ações de qualificação e requalificação do trabalhador, especialmente de grupos vulneráveis, sujeitos à discriminação no mercado de trabalho e/ou a outras alternativas de qualificação profissional.

ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL – PLANFOR - mobilização, integração e fortalecimento de uma rede nacional de educação profissional, integrada por entidades privadas e públicas, governamentais e não-governamentais, com infra-estrutura e experiência na área, para criar uma oferta de qualificação permanente suficiente para atender a pelo menos 20% da PEA ao ano.

ASSISTÊNCIA/ASSESSORIA TÉCNICA - ações desenvolvidas por profissionais/entidades com especialização em determinadas áreas do conhecimento, na elaboração, acompanhamento, apreciação e avaliação de planos, projetos e produtos, bem como no atendimento e apoio individual a grupos ou equipes técnicas.

AUTOGESTÃO - negócio ou empreendimento em que as decisões e o controle são exercidos pelos trabalhadores. Segundo a ANTEAG, há 56 projetos de autogestão no Brasil, responsáveis por 17 mil empregos diretos e 70 mil indiretos (Metal-Mecânica, 1999, p 16). Esses projetos surgem quase sempre da necessidade e interesse dos trabalhadores em manter seus empregos, quando as empresas em que trabalham ameaçam fechar as portas.

AUTOGESTIONADO - trabalho em empresas que adotam o modelo administrativo de autogestão.

AVANÇO CONCEITUAL – PLANFOR - construção de uma nova institucionalidade para a educação profissional (EP) no país, passando pela renovação do novo enfoque conceitual e metodológico da própria EP.

BAIXA ESCOLARIDADE - até 7 anos de estudo ou ensino fundamental incompleto (antigo 1º grau)

CAPACITAÇÃO - sinônimo emprestado do espanhol (“capacitación”) para a palavra qualificação, na acepção de ações de educação profissional.

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 FAT - organismo tripartite e paritário, com representantes do governo, empresários e trabalhadores (3 de cada), que delibera sobre os programas, recursos e outros assuntos relativos ao FAT. O MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) é um dos integrantes do CODEFAT e é responsável pela Secretaria Executiva do Conselho.

CONVENÇÃO – é um tratado, um acordo internacional regido pelo Direito Internacional. Quando ratificada, implica aceitação expressa dos princípios nela contidos, que passam a integrar o direito interno do país, gerando obrigação.

CURSO - uma das modalidades de educação profissional, aplicada geralmente a atividades estruturadas, com programas ou currículos, de média e longa duração, para se diferenciar do “treinamento”, associado a programas informais, de curta duração. Essa distinção, no entanto, vem perdendo seu poder explicativo, utilizando-se inclusive, no mercado, a expressão “curso de treinamento”.

DEMANDA DO MERCADO - oportunidades efetivas ou potenciais de trabalho e geração de renda

DEMANDA DE EP (Educação Profissional) - conhecimentos, habilidades e atitudes que as pessoas e/ou empresas necessitam para um setor ou ocupação

DISCRIMINAÇÃO - conduta (ação ou omissão) que viola direitos das pessoas com base em critérios injustificados e injustos tais como a raça, o sexo, a idade, a opção religiosa, entre outros.

DISCRIMINAÇÃO POSITIVA - seleção de pessoas na razão direta de sua vulnerabilidade econômica e social, ou seja, quanto mais vulnerável, maior a preferência de acesso. Uma forma de “ação afirmativa”, evitando a polêmica em torno de “cotas” que esta costuma gerar.

EDUCAÇÃO BÁSICA – LDB (Lei de Diretrizes e Base) - educação fundamental e média

EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL - LDB - ensino de 8 séries, correspondendo ao antigo 1º grau (que por sua vez correspondia aos ainda mais antigos primário e ginásio)

EDUCAÇÃO MÉDIA – LDB - ensino de 3 séries correspondendo ao antigo 2º grau (que por sua vez correspondia ao antigo colegial ou antiquíssimos clássico e científico)

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 trabalhador.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – LDB - ensino técnico ministrado em três níveis: básico, técnico e tecnológico, por entidades de formação profissional, escolas técnicas públicas e privadas e centros tecnológicos. As ações do PLANFOR correspondem ao nível básico, pois os níveis técnico e tecnológico têm requisitos de escolaridade para os alunos.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – ENFOQUE PLANFOR - EP não substitutiva da educação básica; com foco na demandado setor produtivo - entendida como oportunidades ou potencialidades de trabalho e geração de renda, definidas a partir de interesses e necessidades



de trabalhadores, empresários, comunidades; estruturada para a qualificação permanente da PEA , levando em conta sua diversidade (gênero, raça/cor, portadores de deficiências); mudando o padrão da EP desenhada a partir da oferta de cursos disponíveis nas instituições e superando o viés assistencialista-contencionista que marca a história da formação profissional (formar pobres para trabalhar, tirar meninos da rua e benemerências similares).

EDUCAÇÃO SUPERIOR – LDB - ensino de 3º grau, ministrado por universidades, faculdades e centros tecnológicos.

EFICIÊNCIA - PLANFOR - cumprimento do previsto, nos prazos fixados, ao menor custo possível, sem prejuízo dos padrões de qualidade = fazer e bem feito. medida da aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de treinandos, matrículas, carga horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos - entre outras variáveis.

EFICÁCIA - PLANFOR - benefício das ações de educação profissional para os treinandos, em matéria de obtenção ou manutenção de trabalho, geração ou elevação de renda, ganhos de produtividade e qualidade, integração ou reintegração social. Não há indicadores padronizados a esse respeito, devendo ser construídos e devidamente justificados para as diferentes realidades regionais.

EFETIVIDADE SOCIAL - PLANFOR - o mesmo que eficácia do, ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelos programas, levando em conta a dimensão do PLANFOR como política pública.

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 - previsto na Constituição de 1988 (artigo 239), foi regulamentado pela lei 7.998, de 1990. Essa lei, em seu artigo 10, dispõe a vinculação do FAT ao MTb e a destinação de seus recursos para custeio do Programa do Seguro-Desemprego

(que inclui, além do seguro propriamente dito, programas de intermediação, qualificação profissional, informação sobre o mercado de trabalho), pagamento de abono salarial e financiamento de programas de desenvolvimento econômico (incluindo crédito popular).

FAT – RECURSOS - segundo a lei 7.998, art. 11, são fontes de recursos do FAT: contribuições sociais do setor público e do setor privado, incidentes sobre o faturamento das empresas (PIS, PASEP), além de multas sobre encargos devidos, juros e correção monetária de empréstimos. Em seis anos, até final de 1996, o FAT atingiu um patrimônio superior a R\$27 bilhões.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL - sinônimo tradicional para educação profissional (esta vem sendo preferida pelo seu caráter mais abrangente).

GÊNERO - “sexo social” ou seja, atributos, comportamentos, atitudes considerados “tipicamente” femininos ou masculinos, que são produto não de fatores puramente biológicos, mas do contexto social, político, cultural, religioso, econômico. O gênero é um dos determinantes das funções, papéis, ocupações, oportunidades e possibilidades que se abrem a homens e a mulheres. É, também, um fator decisivo de discriminação e desigualdade no mercado de trabalho, geralmente com desvantagens para as mulheres.

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.

HABILIDADES DE GESTÃO - competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo.

HABILIDADES ESPECÍFICAS - competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos próprios das ocupações.

HORA TÉCNICA - horas de assessoria, pesquisa, auditoria e outros serviços de profissionais especializados.

INSTITUCIONALIDADE DA EP - expressão utilizada, especialmente nas publicações da OIT/CINTERFOR, (Organização Internacional do Trabalho/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Internacional) para designar o conjunto de entidades, atores, agências de EP, como também sua organização, modelo e forma de gestão. Uma “nova” institucionalidade é a que mobiliza e reconhece novos atores (sindicatos, ONGs, empresários, fundações), além dos tradicionalmente atuantes no campo da educação profissional (como Sistema S, escolas técnicas).

OFERTA DE EP - cursos e treinamentos presenciais ou à distâncias, ministrados pela REP.

PARÂMETROS DE CUSTO - PLANFOR - referências fixadas pelo CODEFAT, para alunos-hora e horas técnicas

PARCERIA – Acordos institucionais para efetivo aporte de 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.

PEA – População Economicamente Ativa - pessoas ocupadas e desocupadas, em um dado período de referência. A PNAD-97 ( Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios realizada sistematicamente pelo IBGE) registra 75,2 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 72,3 milhões de pessoas. Recentemente, a idade

mínima para ingresso no mercado de trabalho, no Brasil, foi elevada para 16 anos de idade, o que corresponde a pouco mais de 70 milhões da PEA.

PEA DESOCUPADA - pessoas que estão procurando trabalho, ou o fizeram em um dado período de referência (que pode a semana ou até o ano, dependendo da pesquisa. Evidencia grande parte da diferença entre os índices de desemprego do IBGE e do SEADE). O IBGE define como procura de trabalho “a tomada de alguma providência efetiva para conseguir trabalho”, ou seja: contato com empregadores, prestação de concurso, inscrição em concurso, consulta a agência de trabalho, sindicato ou similar, resposta a anúncio de trabalho, solicitação a parente, amigo, colega, medidas para iniciar negócio (PNAD-97). Segundo a PNAD-97, a PEA desocupada soma 5,9 milhões de pessoas (maiores de 10 anos).

PEA OCUPADA - pessoas que trabalharam durante todo ou parte do período de referência (semana ou ano), mesmo que estivessem em licença, férias, greve, com ou sem remuneração. Segundo a PNAD-97, 69,3 milhões de pessoas estavam nessa condição.

POBREZA CRÍTICA - situação de quem dispõe de menos de um dólar por dia (ou cerca de dois reais) para sobreviver, segundo critérios das Nações Unidas. Outro indicador utilizado, no Brasil, é o de salários mínimos: quem dispõe de menos de meio salário mínimo por mês para subsistência vive em pobreza crítica.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - implementado pelo Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, a partir de 1996, contempla a definição de políticas e programas governamentais nas esferas federal, estadual e municipal, para implementação das leis que assegurem a igualdade de direitos das mulheres e dos homens, em todos os níveis, inclusive saúde, educação e treinamento profissional, trabalho, seguridade social, propriedade e crédito rural, cultura, política e justiça.

PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO - instrumento que estabelece compromissos entre as partes, com vistas a objetivos comuns. No caso do PLANFOR, é instrumento para sinalização de prioridades e sinergia política, não envolvendo repasse de recursos.

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.

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.

RECICLAGEM - utilizada como sinônimo de requalificação ou reconversão profissional, ou seja, como preparação da pessoa para ampliar/renovar seu perfil, envolvendo mudança de setor, ramo, ocupação, posto. Tem forte carga pejorativa, pois é associada a reaproveitamento de objetos (plástico, vidro, papel) e/ou a detritos (lixo). O PLANFOR prefere utilizar sempre a expressão “educação profissional” ou apenas “qualificação”, que abrangem e supõem a idéia de atualizar, mudar, ampliar perfis ocupacionais, pois é permanente.

REP – Rede de Educação Profissional - entidades privadas ou públicas, governamentais ou não, abrangendo pelo menos os seguintes grupos de instituições: universidades, especialmente unidades de extensão; escolas técnicas federais, estaduais, municipais; fundações e organizações empresariais, em particular o "Sistema S"; sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais livres; entidades comunitárias e outras organizações laicas ou confessionais.

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.

SISTEMA S - denominação dada ao conjunto de entidades sociais (Sesi, Sesc, Sest), de formação profissional (Senai, Senac, Senar, Senat) e assessoria técnica (Sebrae), geridas pelo empresariado e mantidas com contribuições compulsórias sobre a folha de pagamento. O Senar é uma exceção, pois é o único que tem gestão tripartite e paritária (governo, trabalhadores e empresários), é mantido com contribuições sobre o faturamento e trabalha de forma integrada na área social e de formação profissional. O significado de cada sigla é dado a seguir:

**SEBRAE**

Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas

**SENAC**

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

**SENAI**

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

**SENAR**

Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

**SENAT**

Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes

**SESC**

Serviço Social do Comércio

**SESI**

Serviço Social da Indústria

**SEST**

Serviço Social de Transportes

TREINAMENTO - utilizado geralmente na aceção de programas de qualificação de curta duração. Tem, na literatura educacional, uma carga pejorativa, associada à idéia de adestramento, aprendizado específico, que não desenvolve habilidades e competências. A

tendência moderna é superar, para fins práticos, a polêmica semântica, utilizando cursos e treinamentos como sinônimos, na área de educação profissional.

VULNERABILIDADE ECONÔMICA/SOCIAL - combinação de atributos que implicam desvantagem e/ou discriminação no mercado de trabalho e limitam o acesso a alternativas de qualificação profissional (idade, sexo, capacidade física, raça/cor, escolaridade).

## 7. REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. “**Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975**”, in O . B. Lima & S. H. (1985).
- ABET, **Coleção Mercado de Trabalho**, São Paulo, 1998.
- ALENCAR, E., SORIANO, M. L. **Desenvolvendo a criatividade nas organizações: o desafio da inovação**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo: v. 35, n. 6, nov. / dez., 1995. p. 6-11.
- AMABILE, T.M. **The social pshicology of creativity**. Springer. New York,1983.
- AMADEO, E., NÉRI, M. **Macroeconomic policy and poverty in Brazil**. Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.fgv.br/ibre/cps/Artigos.cfm>. Acesso em 09, julho 2002.
- ANPROTEC. **Panorama 2000**. As incubadoras de empresas no Brasil. Brasília, DF,2000.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. Fórum Social Mundial. Porto Alegre,2001
- ALSTRA. **Trabalho e sociedade: Desafios Teóricos**, Ano 3, N. 5, São Paulo, 1997.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**, GDF/UNICAMP/ABET. Coleção Teses & Pesquisas. v. 1. São Paulo, 1998.
- BADAWY, M. **Managing Human Resources**. Research Technology Management, September-October 1988, págs 19-35.
- BARBOSA, A., BUSTILLOS C., SOEIRO, J. **Projeto multissetorial integrado: uma abordagem para as questões sociais**. BNDES, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em< <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 17jun.2002.
- BARROS, N.,**Vigília tecnológica e discontinuidades na criação de produtos:uma proposta de método para a prática de prospecção tecnológica**. Tese de doutorado. UFSC. 2000a.
- BARROS, N., FIOD, M.N. **Vigília tecnológica: discontinuidades em gestão de tecnologia**. In: XX Encontro de Engenharia de Produção. Anais do ENEGEP.São Paulo, 2000b.
- BARROS, N. **Tecnologia apropriada: incubadora de base tecnológica para empresas do terceiro setor** in COBENGE, in Anais Congresso Brasileiro de Ensino de Engenharia, Porto Alegre, 2001.
- BATISTA JR., P. N. **A economia como ela é**, p.32. Boitempo Editorial.São Paulo. 2000.
- BNDES. **Micro e pequenas empresas**. Disponível em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 20 março 2002.



- BNDES. **Privatização**. Disponível em [http:// www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br). Acesso em abril 2001.
- BOFF, L. **Um consenso mínimo entre os humanos**. Brasília. Letra Viva, 2000.
- CAMPOS, R.O. **A lanterna na popa**. Topbooks São Paulo, 2001
- CARLEIAL, L. & VALLE, R. (Orgs.). **Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil**, HUCITEC/ABET, São Paulo, 1997.
- CASTELLS, Manuel. **La Factoria**, no. 7. Barcelona, outubro de 1998
- CHAMBERS, I. **Decentralization and strengthening of local government**. International Labor Organization. Estocolmo, 25-28 maio 1999. Disponível em < <http://www.ilo.org> Acesso em 16jun.2002.
- COUTINHO, L ,BELLUZZO, L. G.,. **“Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas**, p137/50. Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp. Instituto de Economia, n. 11, dez.1998.
- CINTERFOR/OIT. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. **Alianzas estratégicas para la formación**, Número 142, Enero-Abril de 1998, Montevideo.
- CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. **Formación, democracia y ciudadanía**, Número 138, Enero-Marzo de 1997, Montevideo.
- CINTERFOR/OIT. Papeles de la Oficina Técnica. **Formación, trabajo y conocimiento**, Nro. 7, 1999, Montevideo.
- CODEFAT/MTE-SPES Brasília, DF,1997.
- DIEESE, "**Formação Profissional: um novo espaço de negociação**", Pesquisa DIEESE N. 13, Maio de 1998, São Paulo.
- DRUCKER, P. **Innovation & entrepreneurship**. Harper Busniess. USA, 1993.
- DRUCKER, P. **O advento da nova organização**.Gestão do Conhecimento.Harvard business review. Rio de Janeiro. Campus, 2001.
- DRUCKER, P. **Sociedade pós – capitalista**. Pioneira. São Paulo.1994.
- DUAILIBI, R., SIMONSEN, H.J. **Criatividade e Marketing**. EXAME. edição 464A. Ano 22. n. 21 - A. Outubro de 1990
- DUPAS, G. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.)
- FAIRBANKS, M. LINDSAY, S. **Plowing the sea**. Harvard Business School Press,1997.

FAUSTO, A., GARCIA, C. e ACKERMANN, W. (Orgs.). **Planejando com foco na demanda de trabalho:** apoio à elaboração dos planos estaduais de qualificação profissional/PEQs (1999-2002). MTE/SEFOR. Brasília, DF, 2001.

FIDALGO & MACHADO, Belo. **Dicionário da educação profissional**, Horizonte, FAT/MTE/PLANFOR, SETASCAD, UFMG/NET, 2000.

FRANCO, A. **Desenvolvimento e organização**. AED, Brasília, DF, 2001

FRANCO, A. (Org.). **Desenvolvimento local integrado e sustentável:** leituras selecionadas..Mimeo, v. 1. MTE/FAT, (1998). Orientações para a criação de comissões municipais de emprego) Apud, **Gestão de políticas públicas:** formação de membros de conselhos/comissões municipais. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, 2001

FRANCO, A. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. AED, Brasília, 2000.

FRANCO, A. **Pobreza e desenvolvimento local**. Arca. Brasília, 2002.

FREIRE, G. **Casa grande e senzala**. Record. Rio de Janeiro. 2000.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and freedom**. University of Chicago Press, EUA, 1982.

FUJINO, A. **Tese de Doutorado**. Escola de Comunicação e Artes da USP. 1999.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo, Editora Nacional, 1969.

FUSFELD, D. R. **A era do economista**. São Paulo. Editora Saraiva, 2001.

GALLART, María A. (coord.), **La formación para el trabajo en el final del siglo:** entre la reconversión productiva y la exclusión social, CIID/CENEP/OREALC/UNESCO, Buenos Aires/Santiago/México, 1995.

GARCEZ, C. **Sistemas locais de inovação na economia do aprendizado**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro. V.7 N 14, P. 351-366, Dez 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Texto para discussão no 776. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação. Brasília, janeiro de 2001.

GARVIN, D.A. **Building a learning organization**. Harvard Business Review, v.71, n.4, pags 78-91, 1993.

GUDIN, E. **Orientação e programação do desenvolvimento econômico**. Digesto Econômico, São Paulo, (134) : 13-27, mar/abr.

GIBB, A. A. **Stimulating entrepreneurship and new business development**. International Labor Organization, Geneve, Switzerland, 1988. Great Britain, *Entrepreneurship and Regional Development*: v. 4, n. 4, 1992. p 299-238.

GIBB, A. A. **Key factors in the design of policy support for the small and medium enterprise (SME) development process: an overview**. *Entrepreneurship and Regional Development*, 5 (1993), 1-24.

GUILHON, P.T., ROCHA, R. A. **Intrapreneur: multiplicador de novos negócios**. Anais do XVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção – ENEGEP – Gramado, RS, 1997.

GUTIERREZ ALVES, Edgard L. (Org.), **Modernização Produtiva e Relações de Trabalho: Perspectivas de Políticas Públicas**, Vozes/IPEA, Petrópolis/Brasília, 1997.

HAINES, M.R., CRAIG, L.A., WEISS, T. **Development, health, nutrition and mortality: the case of the antebellum puzzle in the United States**. The National Bureau of Economic Research, NBER, Working Paper No. H0130 Out. 2000. Disponível em <http://papers.nber.org/papers/H0130>. Acesso em 05 julho.2002).

HESKETH, J.L.. **Criatividade para administradores**. Vozes, Petrópolis 1980.

IBGE. Censo 2000. Disponível em <[http://www.ibge.net/censo/plano\\_divulg.php](http://www.ibge.net/censo/plano_divulg.php)>. Acesso em 10 fev.2002.

INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Sustainable Development Department. Local Government development. **A strategy profile**. Maio 1999. Disponível em <<http://www.iadb.org>> Acesso em 26 jun.2002

INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Sustainable Development Department. **Local government development**. A strategy profile. Washington, D.C., 2001. Disponível em <<http://www.iadb.org>>. Acesso em 10 jun.2002).

IPEA. **Relatórios de Avaliação: uma Proposta de um núcleo comum para as avaliações locais do PLANFOR**. Versão Preliminar, Maio de 2000.

JAGUARIBE, H. **Brasil: reforma ou caos**. Paz e Terra, São Paulo. 1998.

KELLEY, R., CAPLAN, J. **How Bell Labs Creates Star Performers**. Harvard Business Review, July-August 1993, págs 128-139

KIM, S. **Urban development in the United States, 1690-1990**. NBR. Cambridge, MA, 1999

KINDLEBERGER, C. P. **Economic Development**. Mac Graw – Hill Book company. New York, 1976.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG, **A projeção do Brasil face ao século XXI**, Serie Debates, Ano 1998, Número 6, São Paulo.

- LANDES, David S. **A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres.** Rio de Janeiro: Campus,1998.
- LEITE, Elenice M. **El rescate de la calificación**, CINTERFOR/OIT, Montevideo, 1996.
- LEITE, Elenice M. **O desfile dos atores no enredo da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil: um samba articulado?**, Santiago de Chile, Junho, 1999 (mimeo).
- LEITE, Elenice M. **Glossário Guia Planfor.** Ministério do Trabalho. 1999/2001.
- LEITE, Elenice M. **El rescate de la calificación.** CINTERFOR/OIT, Montevideo, 1996.
- LEITE, Elenice M. **The failure of the Brazilian tax rebate scheme**, in Alternatives schemes of financing training. V. Gasskov (ed.), ILO, Geneva, 1994.
- LEITE, Elenice M. **La función social del SENAI** in La formación para el trabajo en el final del siglo; entre la reconversión productiva y la exclusión social. M. A. Gallart (ed.), Buenos Aires, CIID-CENEP, Orealc/UNESCO, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1995.
- LLORENS-URRUTIA, J.L. Lecciones aprendidas de los casos latinoamericanos Disponível em< <http://www.iadb.org> Acesso em 26 jun.2002.
- LLORENZ, F. A. **Servicios empresariales y desarrollo econômico local: uma resenã temática.**1999. Disponível em< <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 17jun.2002.
- LLORENZ, F.A. Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. BNDES, Rio de Janeiro,2001. Disponível em< <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 05 julho,.2002
- LUNA, P. T. M., , BARCIA, R. M. **La création d'un marché d'information et de connaissance comme instrument de développement des MPME.** Université de Toulouse, France, 1995.
- MANFRED, M.- N. **Human scale development: conception, application and further reflections.** The Apex Press, New York, 1991.
- MASI, D. **O ócio criativo.** Rio de Janeiro.Sextante,2000.
- MATUS, T. In: **Pertencendo ao universo: explorações nas fronteiras da ciência e da espiritualidade.**Cultrix. São Paulo, 1993
- MCT, 2001. Disponível em< <http://www.mct.gov.br>. Acesso em 05 julho,.2002.
- MEGLIO, R. The International Labor Office. **Local economic development – experiences and perspectives.** Disponível em< <http://www.iadb.org>. Acesso em 12 jun.2002.

MEHEDFF, C. G., “**A construção da política pública de trabalho e renda**”, in: Material Didático do Programa de Qualificação das Comissões e Conselhos Estaduais de Trabalho. Brasília, DF, FLACSO, MTE/SEFOR, FAT, 1999 (mimeo).

MEHEDFF, C. G. In: Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. VOGEL, V., YANNOULAS, S. C. (ORGS). Editora UNESP, São Paulo, 2001.

MEYER- STAMER, J. **Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil:** além da política industrial e da terceirização da culpa. São Paulo: ILDES, 1996.

MILONE, P. C. **Manual de economia.**São Paulo.1998.

MIRANDA, L.R. **Inteligência total na empresa:** uso integral das aptidões cerebrais no processo empreendedor. Rio de Janeiro, Campus, 1998.

MITROFF, I. **The Subjective Side of Sciences.** N.Y: Elsevier Ed., 1984

MONTORO FILHO, A. F. **Teoria elementar do funcionamento do mercado,** in Manual de economia. PINHO, D.B. e VASCONCELLOS, M. A. S. (Orgs). **Saraiva.** São Paulo, 1998

MORIN, e. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** Cortez, São Paulo, 2000

MTE. **Educação profissional:** um projeto para o desenvolvimento sustentado.Brásíla, DF,1999.

MTE, **Emprego no Brasil:** diagnóstico e políticas, Brasília, Março de 1998.

MTE, **Plano de Ação:** um compromisso com a Mudança 1996-1998, Brasília, s/d.

MTE, **Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo,** Brasília, Abril de 1997.

MTE. **Relatório da Força Tarefa sobre Políticas de Emprego, Governo Federal,** Brasília, Agosto de 1998.

MTE. **Emprego no Brasil:** diagnóstico e políticas. Brasília, Março 1998 .

NOLAN, A. **Seminar on local economic development.** Inter-American Development Bank. Washington, D.C.. 29 e 30 de out.2001 Disponível em< <http://www.iadb.org>. Acesso em 15 jun.2002.

NONAKA, I. A empresa criadora de conhecimento. In: Gestão do conhecimento. Harvard Business Review. Campus, Rio de Janeiro, 2000.

NONAKA, I. e TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa.** Campus. Rio de Janeiro, RJ.1997.

OLIVEIRA, Marco A. (Org.). **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**, GDF/UNICAMP/SETER, Campinas, 1998.

OIT/MTE, Brasil. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**, Brasília/São Paulo, 1999.

O'REILLY III, C. A., Pfeffer, J. **Talentos Ocultos** Como as melhores empresas obtêm resultados extraordinários com pessoas comuns. Editora, Administração e Negócios, 1989.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em < <http://www.itcilo.it/delnet/portuguese/index.htm>.. Acesso em 03 julho.2002

PACTI/PBQP, **Questões Críticas da Educação Brasileira: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade**, MTb, Brasília, 1995.

PASTORE, J. **O desemprego tem cura?** São Paulo. Makron Books.1998.

PETRELLA, R. **La "premiere planetaire"**: Pour construire une "Autre Mondialisation": le welfare mondial. Porto Alegre. Fórum Social Mundial, 2001.

PINCHOT III, G. **Intrapreneuring**: Por que você não precisa deixar a empresa para tornar-se um empreendedor. São Paulo: Harbra, 1985. p. 168-224.

PLANFOR. Guia do PLANFOR 1999. MTE, Brasília, DF, 1999.

PLANFOR. Guia do PLANFOR 2000. MTE, Brasília, DF, 2000.

PLANFOR. Guia do PLANFOR 2001. MTE, Brasília, DF, 2000.

PLONKA, M. **As políticas de formação profissional impulsionadas pelos organismos internacionais no MERCOSUL**: um olhar sobre os três casos (BID, OIT e UNESCO). In: Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional / PEQs (1999-2002) (Orgs):FAUSTO. A., GARCIA, C. , ACKERMANN, W..MTE, Brasília, DF, 2000.

PRADO. D. L. A. **Educação, ajudar a pensar, sim: conscientizar, não**. Rio de Janeiro. Agir, 1991.

PRADO.. . D. L. A. **Educação para a democracia**. Nova Fronteira. Rio de Janeiro, RJ, 1984.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Comunidade Ativa. Disponível em <<http://www.presidenciadarepublica.gov.br>>. Acesso em 03 julho 2002

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, **O mercado de trabalho e a geração de empregos**, MTb, Brasília, 1997.

RANGEL, I. **Introdução ao estudo do desenvolvimento econômico brasileiro**. Livraria Progresso Editora, Salvador, 1957.

REVISTA METAL-MECÂNICA. **Autogestão**, alternativa **para manter empregos e renda**. out-nov. 1999, p 16.

RIFIKIN, J. **O fim dos empregos**: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho, p.91. São Paulo. Makron Books..1995

ROGALSKI, M. **Aprés Seattle et Millau**: internationalistes e nouveaux mondialistes à l'assaut de la planète. Forum Social Mundial. 2001. Porto Alegre.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. São Paulo. Editora Record , 2000.

SEBRAE. **Desenvolvimento local integrado e sustentável**. Disponível em< <http://www.sebrae.com.br>. Acesso em 12 jun.2002.

SEFOR, **Avanço Conceitual**: termos de referência. Centros Públicos de Educação Profissional - Modelos de Educação Profissional - Formação de Formadores - Certificação Ocupacional, PLANFOR, MTb, Brasília, Fevereiro de 1997.

SEFOR, **Educação Profissional**: o debate da(s) competência(s), MTb, Brasília, 1997.

SEFOR, **Educação Profissional**: um projeto para o desenvolvimento sustentado, MTb, Brasília, 1995.

SEFOR, Guia de Planejamento e Execução. Planos e Projetos de Educação Profissional, PLANFOR, MTb, Brasília, Outubro de 1997.

SEFOR, **Habilidades, uma questão de competências?**, PLANFOR, MTb, Brasília, Novembro de 1996.

SEFOR, **Modelo para apresentação do Plano Estadual de Trabalho** -, Qualificação Profissional, MTb, Brasília, 1996 (mimeo).

SEFOR, **Orientações para a elaboração do Plano de trabalho 96/99** – Qualificação profissional, MTb, Brasília, 1995 (mimeo).

SEFOR, **PEQs e parcerias**: diretrizes de planejamento 1999/2002 e proposta de alocação de recursos, MTb, Brasília, 1998 (mimeo).

SEFOR, **PEQs - 1996**: Perfil da Clientela & Avaliação de Foco dos Programas, MTb, Brasília, 1997.

SEFOR, PLANFOR. **Avaliação Gerencial. 2do. ano do triênio** – resultados até 31/12/97, MTE, Brasília, Abril de 1998.

SEFOR, PLANFOR 1996/99. **Avaliação Gerencial 1996** -primeiro ano do triênio-, MTb, Brasília, Maio de 1997.

- SEFOR, PLANFOR 1997. Anuário dos Planos Estaduais de Qualificação, MTb, Brasília, Abril de 1998.
- SEFOR, Plano Nacional de Educação Profissional. Trabalho e Empregabilidade, MTb, Brasília, s/d.
- SEFOR, **Sistema público de emprego e educação profissional**: implementação de uma política integrada, MTb, Brasília, Junho de 1996.
- SEFOR, Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional. Nacionais - Estaduais - Emergenciais, PLANFOR, MTb, Brasília, Novembro de 1996.
- SEFOR, Termos de Referência dos Projetos Especiais. Avaliação - Acompanhamento e Supervisão - Cadastro de Executores, PLANFOR, MTb, Brasília, Novembro de 1996.
- SEVCENKO, N. **Vertigens da contemporaneidade**. Companhia das Letras, São Paulo, 2001
- SCHUMACHER, E.F. **Small is beautiful**. Blond & Briggs, ltd. London, 1976.
- SILVA, G.C., MELO, P.C.L. **Ciência, tecnologia e inovação**: desafio para a sociedade brasileira- livro verde. Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasília, DF, 2001
- SIMONSEN, R. **Evolução industrial do Brasil e outros estudos**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1973.
- The World Bank. **Local economic development**. Urban Development Division.. Washington, D.C. out.2001. Disponível em< <http://www.worldbank.org/>. Acesso em 27 jun.2002.
- UDESC. **Comitê de Avaliação Externa PEQ-SC em Santa Catarina**. Disponível em: <http://n96.udesc.br/cd/apresentacao/apresentacao.htm>. Acessado em: 16.mar.2002.
- UDESC. **Referencial da Avaliação de Egressos**. Comitê de Avaliação, 1999.
- UNITRABALHO. **Avaliação do PLANFOR**: uma política pública de educação profissional em debate, Cadernos UNITRABALHO 2, São Carlos/SP, 1999.
- VASCONCELLOS, M. A. S. , GARCIA, M. E. , **Fundamentos de economia**. Saraiva, São Paulo, 1998.
- YANNOULAS, S. C. **Políticas públicas para la diversidad en la formación profesional**: incorporación de una perspectiva de género en el PLANFOR. Panamá, 18 al 20 de Agosto de 1999 Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá.
- YANNOULAS, S C. **Ponencia tiempo, espacio y poder en las relaciones universitarias de género**. iii encuentro de universidades latinoamericanas y del caribe sobre estudios de género. Panamá, 18 al 20 de Agosto de 1999 Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá.
- YIN, R K. **Case Study Research**: design and methods. 2000.