

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

MURILO CAMPOS MOZER SODRÉ

**COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL INTERNACIONAL E VALORIZAÇÃO DO  
TRABALHO HUMANO: NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA NO BRASIL**

MARÍLIA  
2019

MURILO CAMPOS MOZER SODRÉ

**COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL INTERNACIONAL E VALORIZAÇÃO DO  
TRABALHO HUMANO: NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Direito da Universidade de  
Marília como requisito para a obtenção do  
título de Mestre em Direito, sob orientação do  
Professor Doutor Lourival José de Oliveira.

MARÍLIA  
2019

Sodré, Murilo Campos Mozer  
Competividade Empresarial Internacional e Valorização do  
Trabalho Humano: Necessidade de Aperfeiçoamento de Políticas Públicas  
de Qualificação da Mão de Obra no Brasil / Murilo Campos Mozer Sodré. -  
Marília: UNIMAR, 2019. 137 f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos  
Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) - Universidade de Marília,  
Marília, 2019. Orientação: Prof. Dr. Lourival José de Oliveira

1. Competitividade empresarial 2. Qualificação profissional 3. Trabalho  
Humano. Sodré, Murilo Campos Mozer.

CDD -- 341.617

MURILO CAMPOS MOZER SODRÉ

COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL INTERNACIONAL E VALORIZAÇÃO DO  
TRABALHO HUMANO: NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob orientação do Professor Doutor Lourival José de Oliveira.

Aprovado pela Banca Examinadora em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

---

Professor Doutor Orientador

---

Prof. (a) Dr. (a)

---

Prof. (a) Dr. (a)

Dedico à minha família, razão dos meus  
esforços em estudo e trabalho.

Agradeço a todos que contribuíram para a realização deste trabalho, em especial ao professor Lourival José de Oliveira que, na condição de orientador, me conduziu da maneira correta na elaboração desta pesquisa.

Também deixo meus agradecimentos aos meus familiares, principalmente aos meus pais e irmãos, que sempre acreditaram em meu potencial e estão cada vez mais presentes em minhas buscas e conquistas.

## COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL INTERNACIONAL E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO: NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA NO BRASIL

Resumo: Esta pesquisa teve como objetivo a análise da importância do aperfeiçoamento de políticas públicas de qualificação de mão de obra existentes no Brasil com o intuito de trazer aumento na competitividade empresarial das empresas nacionais além de efetivar a valorização do trabalho humano. Em um primeiro momento o trabalho discorreu sobre o posicionamento comparativo da competitividade do Brasil e das empresas nacionais no mercado internacional. Em seguida foi estudado o papel do Estado na implementação e gestão de políticas públicas de qualificação profissional. Ao fim, abordou-se as políticas públicas de qualificação da mão de obra adotadas no Brasil onde demonstrou-se como elas podem trazer progressos econômicos e sociais às empresas e trabalhadores. Concluiu-se que o Estado brasileiro não deve se omitir de sua responsabilidade de conduzir políticas públicas de qualificação de mão de obra, aprimorando as já existentes e implementando novas que visem melhorar a competitividade das empresas, respeitando os valores sociais do trabalho e da dignidade humana. Adotou-se o método dedutivo, com pesquisas na área jurídica e áreas afins, promovendo um estudo interdisciplinar.

Palavras-chave: Competitividade empresarial. Qualificação profissional. Trabalho humano.

## INTERNATIONAL COMPETITIVENESS AND HUMAN WORK VALUE: NEED FOR IMPROVEMENT OF PUBLIC POLICIES OF QUALIFICATION IN WORK HAND IN BRAZIL

**Abstract:** The objective of this research was to analyze the importance of improving public policies of qualification of labor in Brazil in order to increase the competitiveness of Brazilian companies and to increase the value of human labor. At first, this study discussed about the comparative positioning of the competitiveness of Brazil and the national companies in the international market. Next, the role of the State in the implementation and management of public policies of professional qualification was analysed. Finally, we approached the public policies of qualification of the manpower adopted in Brazil where it was shown how they can bring economic and social progress to the companies and workers. It was concluded that the Brazilian State should not omit its responsibility to conduct public policies for the qualification of labor, improving existing ones and implementing new ones aimed at improving the competitiveness of companies, respecting the social values of work and human dignity. The deductive method was adopted, with research in the legal area and related areas, promoting an interdisciplinary study.

**Key words:** Human work. International competitiveness. Professional qualification.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
EUA – Estados Unidos da América  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FDC – Fundação Dom Cabral  
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IED – Investimento Estrangeiro Direto  
IEL – Instituto Euvaldo Lodi  
IMD – International Institute for Management Development  
ITA – Instituto Tecnológico da Aeronáutica  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PEA – População Economicamente Ativa  
PIS – Programa de Integração Social  
PISA – Programme for International Student Assessment  
PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador  
PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra  
PIPMOI – Programa Intensivo de Preparação da Mão de Obra Industrial  
PNQ – Plano Nacional de Qualificação  
PPA – Plano Plurianual  
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SINE – Sistema Nacional de Emprego  
SPE – Sistema Público de Emprego  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
WCY – World Competitiveness Yearbook

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>1 COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL INTERNACIONAL E O CENÁRIO BRASILEIRO</b> .....	12
1.1 A GLOBALIZAÇÃO E SUA INFLUÊNCIA NA COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL.....	13
1.2 O NÍVEL DE COMPETITIVIDADE DA EMPRESA BRASILEIRA NO MERCADO INTERNACIONAL.....	28
1.2.1 Posicionamento competitivo das empresas brasileiras em uma visão mundial.....	30
1.2.2 Posicionamento competitivo das empresas brasileiras em uma visão restrita de países.....	38
<b>2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, PRINCÍPIO DO PLENO EMPREGO E A QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA</b> .....	46
2.1 CONCEITO DE ESTADO, O ESTADO MODERNO E A SUA FORMA DE ORGANIZAÇÃO.....	46
2.2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA INICIATIVA E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA.....	60
2.3 PRINCÍPIO DO PLENO EMPREGO E A QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA NA CONTEMPORANEIDADE.....	75
2.3.1 As exigências de qualificação profissional no mundo competitivo contemporâneo.....	83
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA PARA O INCREMENTO NA COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO</b> .....	88
3.1 QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA PARA O INCREMENTO DA COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL INTERNACIONAL.....	88
3.1.1 Conceito e importância do princípio da livre iniciativa na Ordem Econômica brasileira para o incremento da competitividade.....	93
3.2 O TRABALHO HUMANO NA ORDEM CONSTITUCIONAL E A QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA.....	99
3.2.1 A efetivação da dignidade da pessoa humana pela qualificação da mão de obra.....	104
3.3 ANÁLISE E CRÍTICA DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EXISTENTES NO BRASIL.....	107
3.3.1 Políticas Públicas de qualificação profissional no Brasil.....	107
3.3.1.1 PIPMO, PLANFOR e PNQ.....	109
3.3.1.2 Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego..	114
3.3.2 Sugestões de aperfeiçoamento.....	120
<b>CONCLUSÃO</b> .....	124
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	128

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico de um país, e da sociedade como um todo, passa pela existência de empresas produtivas capazes de enfrentar, por meio do aumento da produtividade, os desafios do comércio internacional, mantendo-se o respeito aos valores sociais do trabalho.

Sabe-se que o Estado Democrático de Direito exige do Poder Público algumas atuações que objetivem perfazer valores constitucionais como a redução das desigualdades sociais e, também, concretizar fundamentos republicanos como os princípios da livre-iniciativa e da valorização do trabalho humano, princípios estes expressamente previstos como norteadores da ordem econômica no art. 170 da Constituição Federal, com o objetivo de alcançar os resultados previstos no artigo 3º também da Constituição Federal.

Neste contexto, questiona-se como primeiro objetivo do trabalho até que ponto seria dever do Estado implementar e conduzir políticas, com recursos públicos, que tenham como finalidade dar sustentação aos negócios privados por meio da qualificação da mão de obra do trabalhador brasileiro, em prol do desenvolvimento econômico das empresas nacionais.

Ainda, este trabalho tem também como objetivo analisar se políticas públicas de qualificação de mão de obra são ou não capazes de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, incrementando a competitividade empresarial e trazendo uma efetivação dos valores humanos do trabalho. Ainda, será que os programas de governo adotados nas últimas décadas no Brasil têm satisfeito estes objetivos? Em linhas gerais, partir de um estudo crítico daquilo que tem sido feito de forma a apresentar propostas que visem o aperfeiçoamento dessas mesmas políticas.

É sabido que a globalização, enquanto um processo de longa duração, repercutiu intensamente nas relações sociais, produzindo assim diferentes políticas públicas. Deste modo, neste trabalho estudam-se especificamente os aspectos econômicos e sociais da globalização, levando-se em conta principalmente os agentes dinâmicos da sociedade, questionando-se as ações positivas do estado voltadas para a qualificação da mão de obra, no sentido de avaliar a sua eficácia, estão sendo eficientes às finalidades desejadas bem como apresentar propostas que possam levar ao aperfeiçoamento dessas mesmas ações.

O estudo é dividido em três capítulos, cada um deles compondo a sua própria particularidade sem perder a integração analítica.

No primeiro discorre-se sobre os efeitos da globalização e o conceito de competitividade empresarial fazendo-se uma análise estatística, com base em importantes institutos de pesquisa, buscando situar o leitor empiricamente no atual contexto em que se encontra o fator competitividade do Brasil, ou seja, mais propriamente do setor empresarial brasileiro no mercado internacional.

Será demonstrado por meio de pesquisas de desempenho econômico realizados pela IMD – International Institute for Management Development, FDC – Fundação Dom Cabral e CNI – Confederação Nacional da Indústria que o Brasil ocupa uma posição a baixo da desejada em competitividade empresarial. Assim, será abordado quais medidas podem ser adotadas para melhorar este quadro, em especial o critério educação e qualificação profissional.

No segundo capítulo, compondo assim um segundo eixo, abordou-se o conceito de Estado e seu papel na implantação e gestão de políticas públicas educacionais e de qualificação da mão de obra no Brasil, assim como a sua própria capacidade de realização frente a um meio globalizado. Na condição de elo de ligação com a ordem econômica bem como em um princípio fim, foi tratado o princípio do pleno emprego e sua interação com a qualificação profissional.

Neste momento será estudado de modo aprofundado o conceito e principais características do Estado, sua responsabilidade ou não na gestão de políticas públicas de qualificação de mão de obra e, ainda, quais os reflexos que estas possuem na empregabilidade do trabalhador brasileiro.

Por fim, no terceiro e último capítulo, buscando-se responder aos problemas da pesquisa, elaborou-se um estudo sobre os reflexos que o aperfeiçoamento da qualificação da mão de obra pode produzir em termos de competitividade internacional, interagindo com a valorização do trabalho.

Será analisado, neste momento, qual a ligação que as políticas públicas de qualificação da mão de obra possuem com a efetivação de princípios da Ordem Econômica e Fundamentos da República como a livre-iniciativa e a valorização do trabalho humano.

Ainda, será realizado um estudo histórico das políticas públicas de qualificação profissional existentes no Brasil nas últimas décadas, abordando-se seus pontos positivos e negativos, de modo a que se possa, finalmente, fazer-se sugestões de

aperfeiçoamento de modo a incrementar a competitividade empresarial brasileira, respeitando e efetivando os valores humanos do trabalhador.

Adotou-se o método dedutivo, apropriando-se de dados empíricos sobre os índices de qualificação e mão de obra no Brasil, interligando com análises econômicas, sociais e políticas, produzindo um estudo multidisciplinar sem perder o eixo central jurídico, que está preso à necessidade do desenvolvimento econômico e social, primando-se como requisito indispensável para valorização do trabalho.

## 1 COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL INTERNACIONAL E O CENÁRIO BRASILEIRO

O fenômeno da globalização trouxe para o mercado internacional importantes mudanças no que concerne à disputa pelo progresso econômico entre os mais diversos países.

A globalização realizou profundas transformações no plano econômico, político, social e cultural gerando reflexos em praticamente todos os países, empresas e indivíduos em razão das acelerações de transações econômicas e financeiras que ultrapassaram as fronteiras nacionais<sup>1</sup>.

Neste sentido, com o fenômeno da globalização, ocorreu uma maior aproximação nas relações comerciais entre os países no chamado mercado internacional, passando estes a competirem diretamente entre si.

Assim, faz-se necessário, primeiramente, um aprofundado estudo sobre as mudanças que a globalização gerou na competitividade empresarial internacional, sendo prudente tratar sobre como se deu o fenômeno da evolução da globalização com o passar do tempo.

Ademais, realizado um estudo sobre as influências econômicas e sociais ocorridas em razão dos sistemas capitalistas liberais e de Estado Social, será abordado com um maior aprofundamento em outros capítulos como se dá a relação aparentemente antagônica da livre-iniciativa com a valorização do trabalho humano.

A Carta Magna brasileira adotou um sistema misto, no qual a Ordem Econômica deve ser regida conforme os ditames da livre iniciativa, mas respeitando a valorização do trabalho humano e a busca pela justiça social. Parece evidente que o constituinte abraçou as práticas típicas dos sistemas liberais, mas com simultâneo respeito ao Estado Social e a dignidade das pessoas.

Neste sentido, cabe desde já ressaltar a necessidade de intervenção estatal para garantir a tutela de valores mínimos que assegurem a dignidade ao cidadão, mesmo num ambiente de liberdade da livre iniciativa.

As regras de livre iniciativa e a busca pela justiça social devem se aplicar tanto no âmbito interno quanto internacional. Deste modo, a competitividade internacional dos países também deve se pautar nas liberdades próprias da livre iniciativa, mas

---

1 PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. *Globalização do trabalho: desafios e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 33.

relativizadas pelas necessidades sociais de valorização do trabalho e da justiça social.

Apesar de ser uma das bases deste estudo, a livre-iniciativa e a valorização do trabalho serão abordados com maior aprofundamento ao final do trabalho. Assim, neste momento o enfoque será dado nos efeitos da globalização em aspectos econômicos e como se encontra o nível de competitividade das empresas brasileiras no mercado externo.

A produtividade das empresas de um país é determinada por diversos fatores. No que concerne ao Brasil, será visto que a produtividade nacional das empresas exportadoras está muito defasada se comparada a países desenvolvidos e até mesmo países em desenvolvimento.

Dentre os fatores que influenciam nesta baixa produtividade brasileira e falta de competitividade internacional encontra-se a baixa qualificação da mão-de-obra, tema principal deste trabalho.

## 1.1 A GLOBALIZAÇÃO E SUA INFLUÊNCIA NA COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL

A globalização, como conhecida atualmente, vem sendo estudada cientificamente por diferentes áreas do conhecimento como a História, a Filosofia, a Sociologia e a Economia, razão pela qual não existe um conceito único. Inequivocamente, é no campo da Economia que se manifesta mais intensamente porque seus efeitos são os que mais se aproximam do cotidiano das pessoas.

Segundo Alexandre de Freitas Borges<sup>2</sup>:

(...) a globalização caracteriza-se pela expansão dos fluxos de informações – que atinge todos os países, afetando empresas, indivíduos e movimentos sociais –, pela aceleração das transações econômicas – envolvendo mercadorias, capitais e aplicações financeiras que ultrapassam as fronteiras nacionais – e pela crescente difusão de valores políticos e morais em escala universal.

Este conceito apresentado coloca a globalização como um fenômeno de aumento nos fluxos de informações internacionais influenciando aspectos sociais e econômicos que ultrapassam as fronteiras nacionais.

---

<sup>2</sup> BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O mundo globalizado – Política, Sociedade e Economia*, 5 ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 12/13.

Neste mesmo sentido, ressalta ainda David Held e Antony Macgregor<sup>3</sup> que o conceito de globalização não se limita apenas a uma ampliação das relações sociais além das fronteiras de cada país. Ademais, dizem os autores que o fenômeno da globalização traz grandes reflexos no âmbito interno dos países, que agora necessitam se adequar os acontecimentos locais à realidade globalmente exigida.

Para o sociólogo polonês Zygmund Bauman<sup>4</sup>:

(...) o significado mais profundo transmitido pela ideia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a “nova desordem mundial” de Jowitt com um outro nome.

Caminhando além, conforme Bauman, dado a esta amplitude de espectros, é forçoso reconhecer que a globalização é parte de um processo evolutivo da sociedade, longe de ser apenas um acontecimento ou mero evento de repercussão mundial. Ressalta o autor o caráter indeterminado da globalização no tocante a até aonde ela pode nos levar.

Não existe um consenso doutrinário sobre quando, ao longo da História, este processo efetivamente teve início. Conforme diz Fernando Herren Aguillar<sup>5</sup>, a globalização, para muitos, é uma novidade de aproximadamente 200 anos, entretanto, a expressão globalização é apenas uma faceta nova para o velho capitalismo, sendo uma expressão moderna para uma evolução que vem acontecendo há muito tempo.

Entretanto, em um período ainda mais antigo, nos séculos XV e XVI, com o domínio de tecnologias marítimas, financiadas pelo Estado e burguesia, se deu o período conhecido como “a era das grandes navegações”. O povo europeu passou a ter contato com povos de outros continentes, um claro processo de internacionalização que pode ser ligado à ideia de globalização.

Nos séculos que se seguiram à expansão europeia, as relações econômicas internacionais intensificaram-se principalmente com o avanço dos processos de industrialização. Mas, historicamente, foi com a Revolução Industrial, primeiro na

---

3 HELD, David; MCGREW, Anthony. *Pós e Contrás da Globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 12.

4 BAUMAN, Zygmund. *Globalização – As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 58.

5 AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional*, 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 58.

Inglaterra, na segunda metade do século XVIII e, posteriormente, na França, Alemanha e Itália, que o capitalismo ganhou impulso.

Conforme Alexandre de Freitas Barbosa<sup>6</sup>:

A chamada Primeira Revolução Industrial trouxe a substituição da produção comandada manualmente pela produção com maquinaria (teares mecânicos para a indústria têxtil), usando-se a máquina a vapor na produção de ferro e nos transportes. Isso permitiu o que os economistas denominam aumento de produtividade.

Também neste período ocorreram as revoluções norte-americana, em 1776, e francesa, em 1789, que tiveram como importante marca o movimento pela busca da liberdade e realização pessoal, elementos intrínsecos do novo comportamento liberal, desde então, abraçado pelo capitalismo e pela futura globalização.

Assim, embora não se conhecesse o termo globalização naquela época, fica evidente que os princípios do capitalismo são a base deste fenômeno que somente viria a ser evidenciado ao final do século XX, permeando-nos até os dias atuais.

Para Ellen Wood<sup>7</sup>:

Uma característica definidora do capitalismo é, sem dúvida, a propriedade privada dos meios de produção. Isto significa que a sociedade dá a certas pessoas o direito de determinar como matérias-primas, ferramentas, maquinaria e edifícios destinados a produção devem ser usados. Disso resulta que muitos produtores não são proprietários dos meios necessários para a execução de sua atividade produtiva. A propriedade se concentra nas mãos de um pequeno segmento da sociedade – os capitalistas. Assim, a propriedade dos meios de produção é a característica do capitalismo que confere a classe capitalista o poder pelo qual controla o excedente social, estabelecendo-se, a partir daí, como classe social dominante.

Ainda no campo da História, a estes episódios seguiram-se novos movimentos migratórios, a partir da segunda metade do século XIX, favorecidos por outros aspectos técnicos como o trem e o barco a vapor, encurtando distâncias, o telégrafo e, a seguir, o telefone, aproximando os continentes. As potências europeias se rivalizam na luta pela hegemonia.

Outro aspecto da globalização foi a imigração que trouxe grandes modificações na aplicação de capitais e também na constituição étnica das nações. As mudanças

---

6 BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O mundo globalizado – Política, Sociedade e Economia*, 5 ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 25.

7 WOOD, Ellen Meiksins. *A origem do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 79.

de fluxo da mão-de-obra eram gigantescas e, cerca de 60 milhões de europeus se mudaram para realizar uma colonização de povoamento e exploração nos Estados Unidos, Austrália, Argentina e Brasil, o que foi bastante facilitado pela falta de exigência de passaportes ou outros meios de controle imigratório na época<sup>8</sup>.

A aceitação do capitalismo também se associa ao crescimento das atividades urbanas, impulsionadas pelo crescimento da industrialização, das relações comerciais e financeiras que passaram a ser dominadas pela “burguesia moderna” que adquiriu autonomia em relação ao poder político ou forte influência sobre ele.

Diz Ellen Wood<sup>9</sup>:

Esta libertação da economia urbana, da atividade comercial e da racionalidade mercantil, acompanhada pelos inevitáveis aperfeiçoamentos das técnicas de produção que decorrem, evidentemente, da emancipação do comércio, aparentemente bastou para explicar a ascensão do capitalismo moderno.

Avançando em seu posicionamento sobre as revoluções industriais, observa Freitas Barbosa<sup>10</sup>:

Essa onda de internacionalização teve ainda um outro alento no final do século XIX com as novas tecnologias que permitiram a produção de aço e de novas matérias químicas, o desenvolvimento da eletricidade, do motor à combustão interna – relacionado à invenção do automóvel – e dos telefones. Essa foi a Segunda Revolução Industrial.

Pode-se dizer que a corrida imperialista entre os principais países europeus, dentre outros fatores, transbordou para uma política belicista que culminou com as duas grandes guerras mundiais, a de 1914-1918 e a de 1939-1945.

Das potências mundiais existentes antes de 1914, dos impérios britânico, francês, alemão, italiano, austro-húngaro, russo e turco otomano, após a Segunda Guerra Mundial, restaram apenas duas superpotências, os Estados Unidos da América - EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS<sup>11</sup>.

Não bastassem os efeitos devastadores de dois conflitos mundiais, o período entre eles foi marcado por crise econômica de grandes proporções.

---

8 BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O mundo globalizado – Política, Sociedade e Economia*, 5 ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 29.

9 WOOD, Ellen Meiksins. *A origem do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 23.

10 BARBOSA, op. cit., p. 29.

11 ALCOFORADO, Fernando. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo, Nobel, 2006, p. 32.

Conforme descreve Freitas Borges<sup>12</sup>, a crise de 1929 que teve início com a queda da Bolsa de Nova York, teve repercussões em todos os cantos do mundo.

Nos EUA a taxa de desemprego chegou a 30% da população economicamente ativa. Na Europa este mesmo índice superou os 20%, sendo que na Alemanha o valor atingido foi de 44% de desemprego entre os trabalhadores.

O sistema capitalista mundial sofreu uma quebra gigantesca visto que todos os mercados de exportações dependiam destas economias, além dos investimentos e empréstimos bancários internacionais que praticamente desapareceram.

No fim da Primeira Guerra Mundial e com a relativa decadência da Inglaterra, teve fim o chamado padrão libra-ouro, consenso vigente até então adotado na troca de diferentes moedas nacionais e transações comerciais pelo mundo ocidental, ampliando-se as práticas protecionistas diante da falta de um acordo que regulasse o comércio internacional.

Diz Alexandre Barbosa<sup>13</sup>:

A título de ilustração, pode-se apontar que o volume de comércio internacional manteve-se estável entre 1913 e 1948, ao passo que entre 1890 e 1913 ele havia dobrado, para no período seguinte, 1948-1971, aumentar cinco vezes. O período entre guerras significou um interlúdio entre duas ondas de internacionalização dos mercados.

Somente ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1944, com a Conferência de Bretton Woods, decidiu-se pela criação de instituições, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Nacional, e de normas com o intuito de gerir a economia mundial, reduzindo tensões e impulsionando o comércio e o desenvolvimento, com fundamentos na ideologia capitalista.

O enfraquecimento dos países europeus e os poderes econômico, político e militar dos Estados Unidos no pós-guerra impuseram o dólar como a moeda internacional.

Com o objetivo de reforçar o capitalismo entre os países aliados, em 1947, os Estados Unidos lançam o Plano Marshall, que era um oferecimento de empréstimos com juros baixos e investimentos para que os países arrasados na Segunda Guerra Mundial pudessem se recuperar economicamente.

---

12 BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O mundo globalizado – Política, Sociedade e Economia*, 5 ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 30.

13 *Ibid.*, p. 31.

Todavia, em contraponto a este modelo capitalista estava a outra superpotência que emergiu após a Segunda Guerra Mundial, a União Soviética, cuja ideologia se baseava no comunismo: igualdade social, economia planificada e um único partido político, o Comunista. A União Soviética não aderiu ao plano Marshall e criou, em 1949, o Comecon – Conselho para Assistência Econômica Mútua, com objetivos similares ao plano americano, só que para os países sob sua influência.

No campo militar de mútua defesa, os países aliados aos Estados Unidos criaram a OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte e, de outro lado, a União Soviética implementa o Pacto de Varsóvia, entre as repúblicas comunistas. Estava exacerbado o antagonismo ideológico entre o capitalismo e o comunismo, tanto no campo econômico, como no político e militar. É o que veio a ser chamado de Guerra Fria.

O exemplo maior desta dicotomia é a Alemanha que, derrotada na guerra, teve parte de seu território dividido fisicamente por um muro, o chamado Muro de Berlim, sendo o lado oriental dominado pela doutrina soviética e o lado ocidental sob regime capitalista.

No campo da Economia, o pós-guerra é marcado pelo avanço da industrialização também entre os países capitalistas periféricos, com consequentes aumento da produção e dos empregos. Todavia, não era realidade mundial, como ressalta Freitas Barbosa<sup>14</sup>:

Se a internacionalização avançava, até os anos 1970, por meio da expansão do comércio e das multinacionais, encontrava também algumas barreiras significativas. Neste período, cerca de um terço da população mundial estava sob regimes socialistas, além da existência dos regimes nacionalistas geralmente reticentes à presença do capital externo. O bloco socialista constituía um subsistema político e econômico relativamente apartado do bloco capitalista, dificultando a generalização de um sistema econômico mundialmente integrado.

O governo centralizador e coercitivo da União Soviética, a partir da década de 1970, mostra-se incompatível com a nova realidade econômica mundial marcada pela globalização e modernização tecnológica apresentada pelos países em que predominava a cultura democrática e economia de livre mercado.

---

14 BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O mundo globalizado – Política, Sociedade e Economia*, 5 ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 32.

Isolada economicamente do resto do mundo e diante da elevada demanda de recursos para a área armamentista desencadeada pela Guerra Fria, a União Soviética teve que contingenciar gastos com guerras e fomento aos países doutrinados. O exército soviético, gradativamente sucateado, passa a sofrer derrotas e perdas de apoio, como o da China<sup>15</sup>.

Decadente, em 1985, o Partido Comunista Soviético elege como novo líder Mikhail Gorbachev para promover reformas profundas na estrutura do Estado soviético conhecidas pelo nome do “Perestroika” (reconstrução)<sup>16</sup>.

As reformas realizadas por Gorbachev tornaram frágil a legitimidade deste tipo de governo trazendo um declínio no comunismo internacional, revelando uma crise profunda de legitimação e de toda a cultura comunista no mundo<sup>17</sup>.

Ademais, diz ainda Silvio Pons<sup>18</sup> que, em 1991, quando houve a dissolução da URSS, o líder Gorbachev foi retirado do cenário mundial como um político derrotado, dizendo ainda que este deixou como legado opções atrasadas de governo que resultaram em consequências catastróficas. Assim, as medidas tomadas por Gorbachev não mudaram o sistema e nem renovaram a ideia do comunismo.

A existência da União Soviética, e de seus países satélites, constituiu um obstáculo ao processo de globalização, assim entendido como uma nova fase do desenvolvimento histórico do sistema capitalista. Não apenas porque deixava de fora uma parte considerável do mundo, mas também porque era vista por outros países como uma solução alternativa. Seu colapso, de certa forma, leva ao argumento de que não há solução alternativa à globalização.

Corroborando com este entendimento Milton Santos<sup>19</sup> ao dizer que “[...] A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”.

Diante deste cenário de mudanças e incertezas, é relativo consenso entre diferentes autores, que a grande maioria dos países passou a adotar políticas de cunho liberal, às quais se atribui ao mercado a prerrogativa de prover a auto-regulação econômica.

---

15 PONS, Silvio. *A revolução global: história do comunismo internacional, 1917-1991*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014, p. 553.

16 *Ibid.*, p. 553.

17 *Ibid.*, p. 553.

18 *Ibid.*, p. 551.

19 SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 23.

Conforme Ellen Wood<sup>20</sup>:

No modo de produção capitalista tudo é mercadoria produzido para o mercado. O capital e o trabalho dependem do mercado. Os trabalhadores dependem do mercado para vender sua mão de obra. Os capitalistas dependem do mercado para comprar os meios de produção e realizar seus lucros, vendendo o que é produzido pelos trabalhadores. A produção para o mercado transformou-se em capitalismo com sua expansão e, por isso, podemos dizer que o motor do desenvolvimento capitalista é a expansão da produção de mercadorias e que o mercado determina e regula as relações sociais.

Estas ideias tornaram-se hegemônicas nos anos 80, sob a liderança dos países anglo-saxônicos e se propagaram em graus diferentes a diversos países do mundo, incluindo os em desenvolvimento e os ex-comunistas, resultando sobretudo na diminuição das barreiras nacionais e regionais previamente existentes.

O evento da queda do Muro de Berlim significou a derrocada dos regimes socialistas do Leste Europeu, dando espaço para uma expansão do capitalismo típico. Ademais, alguns países que continuaram se chamando de socialistas passaram a se inserir na economia global, como a China<sup>21</sup>.

Indissociável deste novo paradigma é a acelerada difusão das novas tecnologias, como o avanço dos meios de comunicação, chegando à instantaneidade das informações, via internet, que possibilitaram maior integração social, econômica e política.

Cabe citar como outra característica da globalização o fortalecimento das relações internacionais, com surgimento de blocos econômicos e diminuição das fronteiras comerciais, com consequente aumento da produção e do consumo de bens e serviços.

No campo corporativo, as primeiras marcas da globalização foi o surgimento de empresas multinacionais e transnacionais, o que acarretou imediato aumento da concorrência econômica e do nível de competição.

As novas tecnologias aperfeiçoaram os processos produtivos pelo uso intensivo de máquinas na execução de tarefas, com valorização de mão-de-obra qualificada e mudança no perfil dos trabalhadores.

Na literatura, há muitas controvérsias entre defensores e críticos da

---

20 WOOD, Ellen Meiksins. *A origem do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 79.

21 BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O mundo globalizado – Política, Sociedade e Economia*, 5 ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 33/34.

globalização, mormente quanto ao seu alto grau de influência em diversos aspectos da vida das pessoas, como educação, cultura, saúde, direitos humanos, meios de obtenção de renda e patrimônio e até mobilidade territorial.

Diversos autores colocam a globalização como causa central das desigualdades sociais e das concentrações de renda e poder em uma minoria. Já no campo da sociologia, acusa-se a globalização de afetar profundamente matrizes culturais heterogêneas de povos menos favorecidos economicamente pela imposição de ideologias e valores dos centros de poder econômico dominante.

Um dos que se alinha à ala crítica da globalização é Milton Santos<sup>22</sup> ao relacioná-la a uma perversidade sistêmica proveniente de uma evolução negativa da humanidade, dizendo ainda que existem inúmeras mazelas ligadas direta e indiretamente ao processo de globalização.

Complementa o autor ao realizar uma crítica aos reflexos da globalização ao dizer que quando um sistema é controlado pela política governamental e pelas empresas controladoras do mercado, ele reflete em grandes desigualdades em relações econômicas que não aceitam discussões e exigem uma obediência imediata por parte dos mais fracos na relação comercial<sup>23</sup>.

Neste mesmo sentido, pode-se citar outros autores como Fábio Reis<sup>24</sup> ao dizer que:

A dinâmica tecnológica e econômica que se afirma como parte das tendências novas da globalização não autorizam qualquer otimismo no que se refere à sua eventual contribuição para melhorar esse quadro de desigualdade. Ao contrário, o que temos com ela, mesmo nos países economicamente mais avançados, são o aumento da desigualdade social, níveis inéditos de desemprego, a "nova pobreza", o aumento da violência urbana.

Ainda, também ressalta Josecleto Costa de Almeida Pereira<sup>25</sup> que:

---

22 SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 10.

23 *Ibid.*, p. 45.

24 REIS, Fábio Wanderley. *O nacional e o social em tempos globais*. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, MLW., (orgs). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997, p. 49. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/8fmv5/pdf/gerschman-9788575413975.pdf>>. Acesso em: 04 jul 2017.

25 PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. *Globalização do Trabalho – Desafios e Perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 15.

Nesse contexto, constata-se que os avanços tecnológicos e as descobertas das duas últimas décadas do século passado estão levando o homem atual a um profundo sentimento de impotência diante dos impasses, das incertezas que essa mesma tecnologia tem proporcionado àqueles que não figuram como ganhadores nessa sociedade global.

Os avanços tecnológicos típicos desta época trouxeram uma grande problemática social de desemprego em razão do individualismo estimulado pelo capitalismo global. A de seletividade foi sobreposta à igualdade e o realismo do consumismo se tornou rapidamente uma utopia.

A globalização transcendeu aspectos econômicos afetando diretamente as relações de trabalho no sentido de exigir uma formação de mão-de-obra qualificada e, ao mesmo tempo, exigindo a automação como instrumento de maior produtividade, o que trouxe consigo um elevado índice de desemprego<sup>26</sup>.

De outro lado, há tantos outros aspectos positivos da globalização evidenciados por estudiosos, notadamente relacionados à massificação das evoluções tecnológicas e muito rápida difusão de informação e conhecimento, sem fronteiras territoriais.

É evidente que a globalização não trouxe apenas aspectos positivos à vida das pessoas, entretanto é necessário reconhecer os benefícios do progresso tecnológico e de inovações que só poderiam ter acontecido com o idealismo capitalista, impulsionado pela integração global e competitiva dos países.

Interessante observação sobre o avanço tecnológico e seus reflexos é realizada por Jorge Ijuim e Taís Tellaroli<sup>27</sup> ao dizerem que:

---

26 PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. *Globalização do Trabalho – Desafios e Perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 53.

27 IJUIM, Jorge Kanehide; TELLAROLI, Taís Marina. *Comunicação no mundo globalizado – Tendências no século XXI*. Revista Ciberlegenda/UFF, ano 10, n. 20, jun/2008. Disponível em <<http://www.uff.br/ciberlegenda/artigoijuimetellaroli.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

A imagem de aldeia global, criada na década de 1960, pelo canadense Marshall McLuhan, autor de "O meio é a mensagem" previu as transformações sociais provocadas pela revolução tecnológica. Com a metáfora, queria dizer que o progresso tecnológico estava levando o planeta à mesma situação de uma aldeia, ou seja, a possibilidade de se intercomunicar diretamente com qualquer pessoa que nela vive. Por este princípio, o mundo seria interligado, com estreitas relações econômicas, políticas e sociais, fruto da evolução das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). Essa profunda interligação entre todas as regiões do globo originaria uma poderosa teia de dependências mútuas e, desse modo, promoveria a solidariedade e a luta pelos mesmos ideais em prol do desenvolvimento sustentável da Terra, superfície e habitat desta 'aldeia global'.

Além desta discussão entre defensores e críticos da globalização, a realidade é que, inegavelmente, o mundo contemporâneo vive uma profunda revolução nos planos econômico, político, social e cultural.

Conforme diz João Bosco Leopoldino da Fonseca<sup>28</sup>, com a globalização, as empresas não possuem mais uma nacionalidade visto que, agora, elas transcendem os limites territoriais de um Estado. O que ocorreu foi uma completa internacionalização de diversos tipos de relações por meio da globalização.

O mundo globalizado tem afetado, de maneira assimétrica, mas generalizada, todos os países, indivíduos, movimentos sociais e, principalmente, as empresas, que são o motor do sistema capitalista.

Novas tecnologias que surgem repentinamente, sistemas de produção e gestão, de utilização e capacitação da mão-de-obra, de posicionamento no mercado, busca permanente de produto ou serviço de qualidade com custo acessível ao consumidor, estes são os permanentes desafios das organizações. A sobrevivência, frente à concorrência, depende da competitividade.

A competitividade é um termômetro das adequações que uma empresa deve ter no mercado em que irá participar. Assim, cabe a cada empresa adotar suas estratégias de competição para que possa se diferenciar das demais e obter sucesso<sup>29</sup>.

Este verdadeiro campo de batalha é definido por Milton Santos<sup>30</sup> em vários momentos de sua obra:

---

28 FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 309.

29 MARINO, Lúcia. *Gestão da qualidade e gestão do conhecimento: fatores-chave para produtividade e competitividade empresarial*. XIII SIMPEP – Bauru, SP, Brasil, Nov/2006, p. 3. Disponível em <[http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais\\_13/artigos/598.pdf](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/598.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

30 SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 47.

Nos últimos cinco séculos de desenvolvimento e expansão geográfica do capitalismo, a concorrência se estabelece como regra. Agora, a competitividade toma o lugar da competição. A concorrência atual não é mais a velha concorrência, sobretudo porque chega eliminando toda forma de compaixão. A competitividade tem a guerra como norma. Há, a todo custo, que vencer o outro, esmagando-o, para tomar seu lugar.

Ainda, o autor faz uma diferenciação entre os vocábulos concorrer e competir. Explica Milton Santos que a concorrência pode ser saudável no sentido da batalha realizada pelos agentes ser com o objetivo de melhores resultados finais, havendo respeito às regras comerciais. Por outro lado, competitividade tem como características a invenção de novos meios de lutar pelos objetivos econômicos, buscando os agentes sempre conseguir uma posição melhor<sup>31</sup>.

Deste modo, competitividade é a capacidade de uma empresa dirigir suas estratégias no sentido de buscar sucesso no mercado nacional ou internacional, melhorando sua produção.

Assim, o que movimenta a roda do capitalismo moderno é o consumo de bens e serviços num ambiente competitivo denominado mercado. Mais uma vez, Milton Santos<sup>32</sup> ensina:

O consumo é o grande emoliente, produtor ou encorajador de imobilismos. Ele é, também, um veículo de narcisismos, por meio dos seus estímulos estéticos, morais, sociais; e aparece como o grande fundamentalismo do nosso tempo, porque alcança e envolve toda gente. Por isso, o entendimento do que é o mundo passa pelo consumo e pela competitividade, ambos fundados no mesmo sistema da ideologia.

Como forma de melhor entender este processo desenvolvimentista e propor alternativas que auxiliem seus protagonistas, inclusive, surgiram novas áreas de estudo como as de Gestão e Marketing, com foco na competitividade.

Neste sentido, diz Luiz Claudio Zenone<sup>33</sup>:

---

31 SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 47.

32 *Ibid.*, p. 49.

33 ZENONE, Luiz Claudio. *Marketing Estratégico e Competitividade Empresarial: Formulando estratégias mercadológicas para organizações de alto desempenho*. Novatec, 2007, p. 21. Disponível em <<https://eduardoquiza.files.wordpress.com/2008/06/capitulo9788575221174.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

(...) percebe-se que as empresas estão passando por uma revolução baseada no trinômio informação-tecnologia-estratégia que pode ser comparada à Revolução Industrial. Estruturas flexíveis, visibilidade entre toda a cadeia de negócios, maior controle sobre os custos e tecnologia da informação adequada aos estágios de desenvolvimento dos negócios são elementos vitais para as empresas que pretendem ser bem-sucedidas nesse universo marcado pela exacerbada competição.

O termo competitividade passou a ser constantemente utilizado no âmbito empresarial internacional como sinônimo de proximidade entre os mercados e “duelo” entre empresas pelo sucesso financeiro.

Como não poderia ser diferente, a competitividade tem sido uma das grandes questões empresariais na atualidade brasileira. Independentemente do segmento de mercado e do tamanho da empresa, todos estão envolvidos na acirrada luta pela sobrevivência que vem se desenrolando num cenário internacional altamente competitivo.

É por isso que a competitividade empresarial é, quase sempre, internacional. Mesmo que a empresa não exporte seu produto final e não importe insumos de outros países, ainda assim estará submetida à concorrência interna de produtos similares ao seu de origem de outros países. Como exemplo disto, é comum encontrarmos, numa loja nacional, roupas com etiquetas que informam terem sido confeccionadas no Brasil e, na prateleira vizinha, outras fabricadas na China (*made in China*).

As discussões sobre competitividade ficaram evidentes na década de 1980 quando os Estados Unidos, principal nação industrial do pós-guerra, perderam competitividade internacional, caracterizada pela diminuição da participação de seus produtos no mercado mundial, e até mesmo no próprio mercado americano. A economia americana passou a conviver com enormes déficits comerciais (importações superiores às exportações).

Neste momento, novos países emergiram no cenário internacional como fortes competidores econômicos. Por óbvio, a preocupação com a competitividade passou a ser comum a todas as nações, inclusive o Brasil, dado que se estabeleceu uma nítida concorrência internacional pela obtenção de novos ou, no mínimo, a manutenção de mercados externos destinatários da produção nacional.

Tendo como pressuposto o livre comércio, a vantagem comparativa de uma nação sobre outra tende a ser determinada pela especialização na produção e exportação de bens que requeiram uso intenso de recursos localmente abundantes,

e a limitação do governo ao papel de árbitro e regulador.

Todavia, o sucesso de países como o Japão e os "tigres asiáticos", que seguiram estratégias nacionais que contrariam a teoria da vantagem comparativa, evidenciou que há outros fatores a serem considerados. A realidade destes países contesta a ideia de que os recursos produtivos são "encontrados" e não "criados" e que uma nação que se especializasse num ramo de baixo crescimento ou com pouca inovação tecnológica seria tão beneficiada pela especialização quanto outra que se especializasse num ramo em rápida expansão e com intenso ritmo de inovação.

As limitações da teoria da vantagem competitiva foram descritas por Bruce Scott, mencionado na obra de Fabio Mariotto<sup>34</sup>, ao dizer que:

[...] num mundo de mudança tecnológica, de diferentes taxas de crescimento e de aumento de produtividade nos distintos ramos de negócios e de custos decrescentes, os países em desenvolvimento deveriam escolher ramos de rápido crescimento e usar a força dos seus governos para auxiliá-los a entrar nesses mercados e participar deles. Esses países devem pensar em termos de adquirir ou criar competência em setores promissores em vez de simplesmente aceitar a sua dotação presente de recursos.

Assim, os conceitos de competitividade divergem conforme a análise dos mais variados autores das ciências econômicas.

Conforme Pereira e Horta<sup>35</sup> a competitividade nas exportações, ou seja, no mercado internacional, depende de fatores como a tecnologia utilizada, os preços domésticos dos insumos, a taxa de câmbio, a distância dos mercados de exportação, os custos de transporte, as políticas de incentivos do Brasil e dos países competidores, as barreiras tarifárias, a qualidade do produto, o gosto dos consumidores, entre outros.

A conceituação de competitividade dada por Pereira e Horta é quase completa, sendo interessante observar a variedade de situações que podem influenciar no poder de competitividade de um produto de determinado país quando comparado a de

---

34 MARIOTTO, Fábio L. *O conceito de competitividade da empresa: uma análise crítica*. Rev. adm. Empres. Vol 31, n. 2, São Paulo Apr/Jun 1991. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901991000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901991000200004)>. Acesso em 20 out 2017 apud SCOTT, Bruce R. *National Strategies: A Key to International Competition*. In: SCOTT, B.R. & LODGE, G.C. (orgs.) *U.S. Competitiveness in the World Economy*, Boston, Harvard Business School Press, 1985.

35 PINHEIRO, Armando Castelar; HORTA, Maria Helena. *A competitividade das exportações brasileiras no período 1980/88. Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 437-474, dez. 1992. Disponível em <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/843/780>>. Acesso em 14 jun 2017.

outros países no mercado internacional.

A variação da competitividade decorre desde fatores como políticas públicas governamentais, como incentivos ou isenções fiscais, até a própria qualidade do produto em si, o que pode ser influenciado por outros diversos fatores.

Por outro lado, existem conceitos mais simplistas de competitividade como a análise feita por Maritzel Coelho e Ricardo Berger sobre o trabalho de Fajnzylber<sup>36</sup> ao expor que a competitividade se associa, basicamente, à capacidade de um país em expandir a sua participação no mercado internacional, levando-se em conta, entretanto, os diversos fatores que podem influenciar no sistema produtivo das empresas, dentre eles o sistema educacional que se dá aos trabalhadores, por exemplo.

Ressalta ainda Fajnzylber<sup>37</sup> o fato de que os países da América Latina tiveram avanços em sua competitividade internacional no momento em que passaram a se dedicar mais em assuntos como o avanço tecnológico e o sistema educativo como um todo.

Deste modo, o termo competitividade internacional envolve diversos fatores, dentre eles a educação profissional, visto que a qualidade do produto é diretamente influenciada pela qualidade do trabalho realizado na empresa. Ainda, como visto, a qualidade do produto e sua influência na apreciação do consumidor é um dos principais fatores que influenciam na competitividade de uma empresa no âmbito internacional.

A análise da competitividade tem nítida relação com a ideia de necessidade de evolução e sobrevivência dos mercados frente a um novo paradigma desafiador que surgiu entre os diversos países.

Assim, o país que se mantiver inerte às mudanças econômicas ocorridas por influência da integração internacional e globalização ficará em nítida desvantagem de progresso e acabará sendo deixado para trás pelas nações que instituírem políticas de planejamento para o desenvolvimento econômico.

---

36 COELHO, Maritzel Rios Fuentes; BERGER, Ricardo. *Competitividade das exportações brasileiras de móveis no mercado internacional: uma análise segundo a visão desempenho*. FAE, Curitiba, v. 7, n.1, p. 51-65, jan/jun. 2004. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/433/329>>. Acesso em 26 maio 2017.

37 FAJNZYLBBER, Fernando. *Competitividad Internacional: evolución y lecciones*. Revista de la CEPAL, Santiago, n.36, p. 7-27, dic. 1988. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11714/036007024\\_es.pdf;sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11714/036007024_es.pdf;sequence=1)>. Acesso em 14 jun 2017.

## 1.2 O NÍVEL DE COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO MERCADO INTERNACIONAL

Medir ou mensurar a competitividade é algo que tem desafiado muitos economistas mundo afora e objeto de inúmeras iniciativas. Sem dúvida, conseguir traduzir numericamente um conceito tão vasto é um trabalho árduo, mas que se justifica pela possibilidade do interessado de se posicionar e de agir estrategicamente.

Como preliminar, é importante ressaltar que o termo “competitividade” possui bastante amplitude, podendo ser utilizado tanto para comparar nações, como para comparar empresas de um mesmo ramo de atividade ou até mesmo para comparar produtos similares.

Por isso, é importante esclarecer que o objetivo do presente estudo não é abordar a competitividade de um determinado produto ou empresa, mas sim, de forma abrangente, analisar a competitividade brasileira ou do conjunto de empresas brasileiras no mercado internacional.

Apenas para exemplificar esta amplitude, poder-se-ia estudar a competitividade internacional de apenas um produto específico, como o “minério de ferro brasileiro”. Ainda sob a ótica empresarial, poderíamos estudar a competitividade da indústria “Vale S.A. (ex-Companhia Vale do Rio Doce)”, principal empresa brasileira produtora de minério de ferro, com forte atuação no comércio internacional e, ainda, num prisma mais amplo, estudar a competitividade internacional do país “Brasil”.

Tais estudos hipotéticos poderiam revelar que o “minério de ferro brasileiro” é altamente competitivo no mercado internacional, que a empresa Vale S.A detém média competitividade dentre seus concorrentes internacionais e que o Brasil é um país de baixa competitividade mundial.

Por certo, o Brasil possui produtos e empresas com boa competitividade internacional, mas nos interessa avaliar como se posiciona as empresas ou os produtos nacionais, em sentido amplo, no mercado internacional.

O professor da Harvard Business School, Michael E. Porter, coordenador dos trabalhos da referida Comissão de Competitividade Industrial nomeada pelo presidente norte-americano Ronald Reagan, foi um dos pioneiros na pesquisa sistematizada de dados de diversos países com o intuito de determinar o grau da

competitividade industrial de cada um<sup>38</sup>.

Em sua obra, Michael Porter<sup>39</sup> pesquisou dados de 10 importantes países: Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha, Itália, Suécia, Suíça, Dinamarca, Japão, Coreia do Sul e Cingapura, tentando responder as indagações de por quê empresas sediadas em determinado Estado possuem vantagem competitiva em relação a empresas de outros.

Há uma diversidade de visões sobre os fatores que determinam competitividade de um Estado. Tomado isoladamente, um fator pode aparentar ser verdadeiro e aplicável universalmente, mas o autor cita exemplos de Estados que, em seu estudo, seguiram caminho oposto ou não tinham aquele fator como relevante e, mesmo assim, obtiveram sucesso<sup>40</sup>.

A competitividade, muitas vezes, é vista como um fenômeno macroeconômico impulsionado por variáveis como taxas de câmbio, taxas de juros e déficits governamentais. Entretanto, existem Estados com alto padrão de vida que obtiveram rápida ascensão apesar de déficits orçamentários, moedas em valorização e altas taxas de juros, como é o caso do Japão e da Coreia, Alemanha e Suíça e Itália e Coreia, respectivamente<sup>41</sup>.

Por outro lado, também se argumenta que a crescente competitividade se dá em razão de uma mão-de-obra barata e abundante, apesar do fato de países como Alemanha, Suíça e Suécia prosperarem com altos salários e longos períodos de escassez de mão-de-obra<sup>42</sup>.

Para estes Estados, parece mais interessante a ideia de criar uma meta de competir em alto nível mesmo com o pagamento de altos salários, pois estes podem representar qualidade de vida à população.

Ainda, outra opinião diz que a competitividade depende de recursos naturais abundantes<sup>43</sup>. Entretanto, em uma análise contemporânea, observa-se que Estados como Alemanha, Japão, Suíça, Itália e Coreia possuíam limitados recursos naturais, mas conseguiram prosperar com a importação de matéria-prima.

---

38 PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/24767663/vantagem-competitiva-das-nacoes---michael-porter-completo>>. Acesso em 26 maio 2017.

39 Ibid.

40 Ibid.

41 Ibid.

42 Ibid..

43 Ibid.

Mais recentemente, argumentou-se que a competitividade de um Estado é fortemente influenciada por políticas governamentais. Parece correto a afirmação de que o governo é um ator na competição internacional, mas conforme Porter, este raramente tem o papel principal.

Por fim, é certo que nenhuma destas teses sobre competitividade devem ser tomadas como absolutas, de modo que todas elas possuem exceções, mas também trazem um ponto considerável de verdade.

Não existe uma fórmula concreta que equacione como as nações devem se portar para obter uma alta competitividade. Os debates ocorridos por diversos Estados demonstram que o assunto ainda não está completamente compreendido<sup>44</sup>.

Infelizmente o Brasil não fez parte do estudo de Porter, razão pela qual este trabalho não pretende avançar nas agendas nacionais e políticas governamentais sugeridas às dez nações analisadas pelo professor. Todavia, a mensagem extraída do estudo é a de que a principal meta econômica de um país é produzir um padrão de vida elevado e ascendente para os seus cidadãos, visão que forçosamente deve harmonizar capital e trabalho.

Embora as empresas sejam os agentes econômicos que operacionalizam o comércio, exportando, importando e transformando produtos, o sucesso destas está atrelado às estruturas de mercado disponíveis, altamente dependentes da eficácia de políticas e ações governamentais. Assim, as condições econômicas do País, como um todo, influenciam diretamente a capacidade de cada empresa em competir.

O Estado é o lugar onde se forja a capacidade de uma empresa concorrer no mercado mundial num ramo específico. O governo tem o papel de incentivar a produtividade crescente de recursos desta nação. Isto pode ser feito através de educação e treinamento dos trabalhadores, estímulo ao investimento em pesquisa e desenvolvimento, avanços tecnológicos, melhoria de infraestrutura, estímulo a polos industriais e outros.

### 1.2.1 Posicionamento competitivo das empresas brasileiras em uma visão mundial

Neste momento, o presente trabalho objetiva reproduzir, com a maior

---

44 PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/24767663/vantagem-competitiva-das-nacoes---michael-porter-completo>>. Acesso em 26 maio 2017.

fidedignidade possível, o resultado de um dos mais importantes e amplo estudo comparativo sobre a competitividade internacional de nações. O Brasil é um dos 63 (sessenta e três) Estados espalhados por todos os continentes que fazem parte da amostragem.

Diante da verdadeira corrida pela ocupação de espaço no comércio internacional, é muito relevante que cada Estado, e suas respectivas empresas, possam acompanhar seu posicionamento comparativo com seus concorrentes. Todavia, não há muitos estudos com a amplitude de informações que o assunto competitividade internacional demanda.

Conhecer seu posicionamento competitivo é o ponto de partida para qualquer diagnóstico e dado fundamental para a tomada de decisões estratégicas. Daí a importância de se ter informações, as mais amplas possíveis, e com selo de credibilidade.

Trata-se do estudo patrocinado pelo IMD – International Institute for Management Development, com sede na Suíça, que publica anualmente, desde 1989, a pontuação e classificação das nações pelo Índice de Competitividade Mundial, ou World Competitiveness Yearbook – WCY. No Brasil o trabalho conta com a parceria da FDC – Fundação Dom Cabral, uma importante escola de negócios com atuação internacional. A pontuação obtida por cada país é comparada a dos demais países analisados, formando assim um ranking<sup>45</sup>.

Na mais recente edição do estudo, 2017, os Estados mapeados foram submetidos à avaliação em 4 (quatro) grandes quesitos, chamados de “Cenários Competitivos”, que nada mais são do que os fatores determinantes da competitividade de um país, segundo o IMD, a saber: “Desempenho da Economia”, “Eficiência do Governo”, “Eficiência Empresarial” e “Infraestrutura”.

Resumidamente, os 5 Estados que obtiveram melhor pontuação e, por isso, podem ser considerados mais competitivos são, pela ordem: China - Hong Kong, Suíça, Singapura, Estados Unidos da América – EUA e Holanda. No outro extremo da tabela, os 5 países piores classificados ou menos competitivos são: Croácia, Ucrânia,

---

45 CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

Brasil, Mongólia e Venezuela<sup>46</sup>.

Na qualidade de parceira brasileira junto ao IMD, é relevante reproduzir alguns apontamentos sobre a posição do Brasil no resultado do estudo feitos pela Fundação Dom Cabral<sup>47</sup>:

O Brasil ocupa a 61ª colocação dentre as 63 nações mapeadas pelo índice de Competitividade Mundial 2017 (*World Competitiveness Yearbook – WCY*), divulgado pelo *International Institute for Management Development* (IMD), com sede na Suíça, e pela Fundação Dom Cabral (FDC), escola de negócios brasileira com atuação internacional. O país caiu quatro posições em relação ao ano passado.

Os resultados apresentados pelo Brasil consolidam uma gradual perda de competitividade no cenário internacional, tendo descido 23 posições nos últimos sete anos. Após obter a melhor posição em 2010, com o 38 lugar<sup>o</sup>, o Brasil se encontra hoje entre os países menos competitivos do mundo, ao lado de Ucrânia, Mongólia e Venezuela nas últimas posições<sup>48</sup>.

A metodologia do trabalho do IMD corrobora os ensinamentos de Porter, ao identificar e analisar diversos aspectos que devem ser observados quando o tema for a competitividade de uma nação. No total, elegeu 20 (vinte) aspectos, denominados subgrupos, 5 (cinco) deles para cada um dos 4 (quatro) Cenários Competitivos já citados. Esta extratificação é relevante por permitir uma avaliação mais específica de pontos fracos e fortes que contribuíram para o posicionamento no ranking geral.

No primeiro cenário competitivo “Desempenho da Economia” o Brasil obteve o seguinte desempenho demonstrado na tabela que segue:<sup>49</sup>

Cenário Competitivo	Posição 2016	Posição 2017	Varição
<b>Desempenho da Economia</b>	<b>55</b>	<b>59</b>	<b>-4</b>
Economia Doméstica	53	58	-5
Comércio Internacional	52	54	-2
Investimento Internacional	20	23	-3
Emprego	27	50	-23

46 CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em

<<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

47 Ibid.

48 Ibid.

49 Ibid.

Preços	58	59	-1
--------	----	----	----

Este Cenário Competitivo congrega importantes subgrupos. No “Economia Doméstica” são observados dados que os economistas denominam macroeconômicos, como inflação, taxa de câmbio, juros domésticos etc. Já o subgrupo “Comércio Internacional” reflete o volume de exportações e importações. O “Investimento Internacional” mostra a capacidade do país em atrair capitais estrangeiros que se incorporam às empresas locais do setor produtivo, traduzido pela sigla IED – Investimento Estrangeiro Direto. O subgrupo “Emprego” mostra o tamanho e a ocupação do mercado de trabalho formal. E, por fim, os “Preços” relativos dos produtos brasileiros comparativamente com seus similares internacionais.

Merece destaque neste cenário competitivo a classificação positiva do Brasil no subgrupo “Investimento Internacional” que, embora tenha piorado três posições em relação ao ano anterior, demonstra que o país ainda continua sendo atrativo para o capital internacional que vislumbra oportunidades com o mercado doméstico.

De outro lado, destaca-se negativamente o subgrupo “Emprego”. Infelizmente, foi a maior variação negativa do Brasil em relação a 2016, perda de 23 posições. Isto reflete a aceleração da taxa de desemprego que chegou a ultrapassar 12% da população economicamente ativa.

A próxima tabela ilustra o desempenho brasileiro no segundo cenário competitivo, “Eficiência do Governo”:<sup>50</sup>

Cenário Competitivo	Posição 2016	Posição 2017	Varição
<b>Eficiência do Governo</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>-1</b>
Finanças Públicas	61	63	-2
Política fiscal	37	40	-3
Estrutura Institucional	60	61	-3
Legislação dos Negócios	59	62	-2
Estrutura Social	60	62	-2

50 CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

Este cenário competitivo foca na análise do Estado. O subgrupo “Finanças Públicas” reflete sua situação econômico-financeira, ou seja, sua capacidade de arrecadar e gerir recursos suficientes para honrar os compromissos com credores e cumprir suas obrigações constitucionais. Já “Política Fiscal” é a parte específica das finanças públicas que diz respeito ao arcabouço tributário vigente e a prudente relação entre arrecadação e gastos governamentais. A “Estrutura Institucional” diz respeito à presença e o funcionamento dos poderes constituídos nas diversas esferas de governo, que propiciam segurança jurídica e política. O quesito “Legislação dos Negócios” avalia, a legislação vigente que possa facilitar ou dificultar o desenvolvimento dos negócios, como grau de burocracia, estrutura legislativa tributária para as empresas, etc. Por sua vez, a “Estrutura Social” retrata a realidade das classes sociais e a eficácia das políticas de governo no sentido de reduzir as desigualdades e propiciar melhoria das condições de vida da sociedade.

De pronto, é forçoso constatar que se trata do Cenário Competitivo em que o Brasil tem pior avaliação, trazendo à luz a fundamental importância do Estado como agente impulsionador, ou não, da competitividade do país. No nosso caso específico, as ações governamentais têm, nitidamente, sido insuficientes para gerar dinamismo econômico no País.

É de se ressaltar a observação da Fundação Dom Cabral<sup>51</sup>:

O fato eficiência do governo vem apresentando pioras constantes desde 2010 e chegou em último lugar em 2016. Com a entrada de dois países no ranking, o Brasil foi rebaixado para a 62 posição e a Venezuela para 63.

Lamentavelmente, o estudo demonstra que, comparado a outros Estados, o Poder Público brasileiro não tem cumprido seu papel de criar condições legais, materiais e sociais que possibilitem aumento da competitividade internacional.

O fato do subgrupo “Política Fiscal” apresentar uma razoável avaliação neste Cenário Competitivo não quer dizer que o Brasil esteja com uma adequada política fiscal. Pelo contrário, nos últimos três anos, o país vem tendo situações de déficit fiscal primário, o que significa despesas maiores do que as receitas, mesmo sem considerar as despesas com o pagamento de juros da dívida pública.

---

51 CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

A tabela a seguir demonstra o desempenho do Brasil no terceiro Cenário Competitivo, “Eficiência Empresarial”:<sup>52</sup>

Cenário Competitivo	Posição 2016	Posição 2017	Varição
<b>Eficiência Empresarial</b>	<b>51</b>	<b>49</b>	<b>2</b>
Produtividade e Eficiência	60	60	0
Mercado de Trabalho	27	42	-15
Finanças	40	42	-2
Práticas Gerenciais	44	41	-3
Atitudes e Valores	51	43	8

Por sua vez, o Cenário Competitivo “Eficiência Empresarial” avalia o desempenho da livre iniciativa, ou do setor privado. São aspectos voltados ao favorável ambiente de negócios das empresas.

O subgrupo “Produtividade e Eficiência” reflete o desempenho das empresas brasileiras na busca do máximo nível de produção com o menor custo possível, equação síntese da produtividade.

O emprego de mão-de-obra nas empresas é um dos fatores de produção especificamente avaliado no subgrupo “Mercado de Trabalho”, principal indicador que demonstra, inclusive, o cumprimento de uma das funções sociais da empresa previstas na Constituição Federal, a de gerar empregos formais.

Já nos subgrupos “Finanças”, “Práticas Gerenciais” e “Atitudes e Valores” são analisados processos internos adotados pelo conjunto de empresas que visam a posicioná-las no mercado de forma saudável economicamente, com patrimônio crescente e capacidade de geração de lucros, com adoção de práticas modernas de gestão e profissionalismo e calcadas numa cultura organizacional pautada por valores éticos, boas práticas com a cadeia produtiva e de consumidores, clima de trabalho, entre outros.

Embora este seja o cenário competitivo em que o Brasil tenha sido melhor avaliado, chama atenção a péssima classificação do Brasil no subgrupo “Produtividade e Eficiência” (60ª. posição) evidenciando que nossas empresas ainda têm muito a evoluir neste ponto.

---

52 CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

A baixíssima “Produtividade e Eficiência” das empresas e “Mercado de Trabalho” formal em forte declínio podem ter como causa, predominantemente, a insuficiente qualidade da mão-de-obra, aspecto que está intrinsecamente atrelado ao nível de educação e de formação especializada do trabalhador brasileiro. Esta problemática será o principal objeto de análise ao longo deste estudo.

A única melhora significativa que o Brasil teve na presente avaliação em relação a 2016 foi no subgrupo “Atitudes e Valores”, ganho de 8 posições, Mantida esta tendência nos próximos anos, inegavelmente é uma importante evolução no meio empresarial quanto ao fiel cumprimento das regras explícitas e implícitas que devem nortear os negócios.

O último Cenário Competitivo analisado pelo Instituto de Pesquisa IMD é o de “Infraestrutura” que analisa as condições pré-existentes e necessárias para a produção de bens e serviços competitivos e para o desenvolvimento do País como um todo. O desempenho brasileiro pode ser visualizado pela tabela demonstrada abaixo:<sup>53</sup>

Cenário Competitivo	Posição 2016	Posição 2017	Variação
<b>Infraestrutura</b>	<b>46</b>	<b>51</b>	<b>-5</b>
Básica	54	56	-2
Tecnológica	51	51	0
Científica	36	41	-5
Saúde e Meio-Ambiente	39	38	1
Educação	51	55	-4

A “Infraestrutura Básica” diz respeito a todos os elementos disponíveis para o desenvolvimento social, como a disponibilidade de água, esgoto, sistema de energia, de telecomunicações, até os específicos voltados à logística de produção, como a capacidade de armazenamento, transporte e distribuição de produtos pelos diversos modais: estradas, ferrovias, portos, aeroportos etc.

A “Infraestrutura Tecnológica” avalia o grau de atualidade tecnológica do país, principalmente nas áreas de telecomunicação, informática, informação, segurança e

53 CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

automação. Igualmente, a “Infraestrutura Científica” avalia o esforço e recursos investidos em inovação e desenvolvimento do conhecimento humano com vistas à melhoria de produtos existentes e criação de novos.

Já os dois últimos subgrupos, “Saúde e Meio-Ambiente” e “Educação” reiteram a importância do elemento humano e sua qualidade de vida na competitividade da nação. Não basta excelência na produção de produtos se as pessoas que compõem a nação não desfrutarem de boas condições sanitárias e de saúde, com o máximo de respeito ao meio-ambiente, indispensável à sustentabilidade do planeta e com o mais alto grau possível de universalização da educação qualificada.

O Brasil está muito distante da posição que deveria ocupar diante de seu porte na economia mundial, principalmente no quesito educação que, em última análise, é o que forja a qualidade de mão-de-obra e permite maior competitividade sem que haja desvalorização do trabalho humano e prejuízos a direitos sociais e humanitários. No que concerne ao desenvolvimento e nível de nossa educação, este assunto será aprofundamento no trabalho em momentos posteriores com demonstrações numéricas de desempenho.

Um dos autores do estudo, o professor Carlos Arruda<sup>54</sup>, explica que:

Em comparação a 2010, ano em que ocupou a sua melhor posição (38<sup>a</sup>), o Brasil apresentou uma perda de aproximadamente 10% em competitividade. A queda apresentada em 2017 não é apenas relativa, mas também absoluta se observada no longo prazo.

Ainda, reconhece que o presente cenário político reavivou problemas crônicos de competitividade que o Brasil vinha muito gradualmente superando, ao afirmar o professor Arruda<sup>55</sup> que:

Mas em um contexto político abalado e extremamente incerto, é um desafio mover pessoas e recursos em prol de um projeto de nação. Sob um olhar crítico, temos uma carga de entraves históricos aliada a uma nova carga política e institucional cujo resultado ameaça, como em 1980, encaminhar a economia brasileira para uma década perdida. Este relatório tem por objetivo discutir condições de reverter esse cenário.

---

54 ARRUDA, Carlos. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Fundação Dom Cabral; IMD. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

55 Ibid.

Corroborando a opinião do professor brasileiro, Arturo Bris<sup>56</sup> vê a questão política influenciando negativamente, além do Brasil, a Ucrânia e a Venezuela, ao dizer:

É esperado que esses países ocupem estas posições por tudo o que acompanhamos nos noticiários sobre as questões políticas atuais. Mas, estas questões estão na raiz da má eficiência dos governos, e isso diminui as posições no ranking.

De forma a complementar o estudo, a seguir será demonstrado o resultado de pesquisa sobre a competitividade brasileira em uma ótica diferente, tendo como base uma comparação restrita entre países que possuem características semelhantes a do Brasil, este estudo foi realizado pela CNI – Confederação Nacional da Indústria.

#### 1.2.2 Posicionamento competitivo das empresas brasileiras em uma visão restrita de países.

Seguindo no propósito exclusivo de demonstrar o posicionamento do Brasil no quesito competitividade internacional, neste item será destacado o relevante trabalho desenvolvido pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, cuja abrangência é mais restrita, mas igualmente relevante para o propósito deste trabalho.

Sobre o patrocinador da amostra, um breve relato sobre sua história. A CNI surgiu em 1938, momento em que o País enfrentava desafios impingidos pela Segunda Guerra Mundial. Neste contexto, a CNI desde então se preocupada com a formação de mão-de-obra para a indústria, tendo lançado as bases para a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e do Serviço Social da Indústria (SESI), em 1946, estabelecendo os fundamentos para fomentar o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Ainda, ao SENAI e ao SESI veio se juntar o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), também criado pela CNI, em 1969<sup>57</sup>.

---

56 BRIS, Arturo. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Fundação Dom Cabral; IMD. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

57 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Conheça a CNI*. CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://admin.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C10AF4721.htm>>. Acesso em 05 nov 2017.

Reconhecendo os efeitos mundiais da globalização, a partir de 1988 o foco da atuação da CNI passou a ser a competitividade do produto brasileiro e a busca de inserção das empresas nacionais no mercado internacional<sup>58</sup>.

Atualmente, a CNI está presente em todas as unidades da Federação, congregando mais de mil sindicatos patronais e 196 mil estabelecimentos industriais, tendo como missão “defender e representar a indústria na promoção de um ambiente favorável aos negócios, à competitividade e ao desenvolvimento sustentável do Brasil”<sup>59</sup>.

É com este objetivo que a CNI passou a elaborar o relatório “Competitividade Brasil: comparação com países selecionados”, tendo como foco um conjunto limitado de países que, pelas suas características econômico-sociais ou posicionamento no mercado internacional, constituem um referencial mais adequado para uma avaliação do potencial competitivo das empresas brasileiras. Também foi analisado um conjunto restrito de variáveis, mais relacionadas à realidade destes países, selecionadas a partir de um maior universo de relatórios divulgados por entidades internacionais<sup>60</sup>.

Diferentemente do estudo desenvolvido pelo IMD, exposto no item anterior, a CNI buscou limitar a comparação a países que, por características geográficas ou econômicas, guardem similaridade com o Brasil. Estes 17 (dezesete) países são: África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Índia, Indonésia, México, Peru, Polônia, Rússia, Tailândia e Turquia<sup>61</sup>.

Neste mesmo sentido, o estudo da CNI também restringiu a análise de variáveis que guardem correlação direta com a realidade dos países selecionados, cujos dados são extraídos de relatórios divulgados por entidades internacionais com elevada credibilidade, como o “*The Global Competitiveness Report*” do *World Economic Forum*; o “*IMD World Competitiveness Yearbook*” do IMD; o “*The Worldwide Governance Indicators*” e o “*Connecting to Compete 2014 – Trade Logistics in the Global Economy*”, ambos do Banco Mundial.

---

58 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Conheça a CNI*. CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://admin.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C10AF4721.htm>>. Acesso em 05 nov 2017.

59 Ibid.

60 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Metodologia Competitividade Brasil*. Brasília, versão 1.0, Janeiro/2017, p. 4. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/9b/e2/9be2f8b4-b747-41d9-a255-4bab6d0572b0/competitividadebrasil\\_metodologia\\_2016.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/9b/e2/9be2f8b4-b747-41d9-a255-4bab6d0572b0/competitividadebrasil_metodologia_2016.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

61 Ibid.

Lamentavelmente, mesmo neste ranking restrito de apenas 18 (dezoito países), tanto na publicação referente ao período 2016/2017 quanto ao período 2017/2018, o Brasil se manteve na penúltima colocação, ou seja, 17º lugar.

A CNI entende que “o potencial competitivo de uma economia pode ser avaliado a partir do exame dos fatores que condicionam a capacidade de suas empresas para o manejo eficaz desses mecanismos de competição”<sup>62</sup>.

Assim, agrupa os fatores determinados sob 2 (dois) prismas: aqueles que afetam diretamente a eficiência das empresas e outros que as afetam indiretamente.

<b>Fatores que Afetam Diretamente as Empresas</b> <sup>63</sup>	<b>2016/2017</b>	<b>2017/2018</b>
Disponibilidade e custo da mão de obra	11º	4º
Disponibilidade e custo de capital	18º	18º
Infraestrutura e logística	15º	17º
Peso dos tributos	16º	15º
Tecnologia e Inovação	11º	13º

O fator “Disponibilidade e Custo da Mão-de-Obra” analisa, em conjunto, duas variáveis. A primeira observa indicadores do nível de produtividade e da remuneração do trabalhador na indústria manufatureira. A segunda analisa dados sobre a PEA – População Economicamente Ativa e o crescimento da força de trabalho.

Contribuíram para o desempenho positivo do Brasil neste fator, nossa melhor classificação, o elevado número de pessoas a procura de emprego e profundas alterações na legislação trabalhista que podem ter reduzido o custo do empregado. Basicamente, o país tem uma ampla força de trabalho, verificável pela taxa de desemprego, e, por seu turno, o setor industrial conseguiu reduzir o custo da hora trabalhada para o mesmo nível de produção, ou seja, obteve ganho de produtividade.

Já no fator “Disponibilidade e Custo de Capital” são analisadas três variáveis: o custo do capital, que engloba a taxa de juros real de curto prazo e o spread bancário; a disponibilidade de capital, que diz respeito ao acesso de recursos no mercado financeiro ou no mercado de capitais; e o desempenho do sistema financeiro, que

62 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Metodologia Competitividade Brasil*. Brasília, versão 1.0, Janeiro/2017, p. 4. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/9b/e2/9be2f8b4-b747-41d9-a255-4bab6d0572b0/competitividadebrasil\\_metodologia\\_2016.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/9b/e2/9be2f8b4-b747-41d9-a255-4bab6d0572b0/competitividadebrasil_metodologia_2016.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

63 Ibid., p. 5.

observa a saúde do sistema medida pelos seus ativos e classificação de crédito do país.

Já de longa data, o Brasil se destaca negativamente por ter uma das maiores taxas de juros real do planeta, assim entendida a taxa de juros padrão da economia, descontada a inflação do período. Mas, nesta amostra restrita de países, também o spread bancário, que é quanto o sistema financeiro cobra do tomador de empréstimo, além da taxa de juros padrão, também é o maior.

Diz Marcelo Camargo<sup>64</sup>:

Considerando os juros reais (descontada a inflação prevista para os próximos 12 meses) o país tem uma taxa de 4%, segundo o relatório da Infinity Asset Management de setembro de 2018, que elabora um ranking de 40 países e suas respectivas taxas. Classificado na quarta posição, o Brasil só fica atrás da Turquia (13,93%), Argentina (18,20%), e Rússia (6,01%). Países como México (3,48%), África do Sul (1,8%), Colômbia (1,22%) e Cingapura (1,19%) têm taxa menores que a nacional. A média geral do ranking é de 0,79% de juro real.

No fator “Infraestrutura e Logística” são verificados vários dados sobre: a qualidade da infraestrutura de transportes rodoviário, ferroviário, de portos e aeroportos; a infraestrutura de energia, como a disponibilidade e custo da energia elétrica para as indústrias; a infraestrutura de telecomunicações, uso e acesso a tecnologias de informação e comunicação; e logística internacional que engloba o tempo e custo para importar e exportar.

Em todos os modais de transporte – rodovias, ferrovias, infraestruturas portuária e de transporte aéreo –, o Brasil está classificado no terço inferior do ranking, ocupando a última posição no subfator Infraestrutura de transporte<sup>65</sup>.

Com o maior custo de energia elétrica para clientes industriais entre os 11 países considerados de US\$ 0,15 por Kwh em 2016, o Brasil é também o último colocado no subfator Infraestrutura de energia<sup>66</sup>.

---

64 CAMARGO, Marcelo. Infomoney, *Mesmo com Selic em 6,50%, Brasil tem uma das taxas de juros reais mais altas do mundo*. Disponível em <<https://www.infomoney.com.br/onde-investir/noticia/7621829/mesmo-com-selic-em-650-brasil-tem-uma-das-taxas-de-juros-reais-mais-altas-do-mundo>>. Acesso em 06 nov 2017.

65 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Competitividade Brasil 2017-2018: comparação com países selecionados*. Brasília: CNI, 2018. p. 25. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/77/91/7791b9b0-247b-4bc9-bb35-4ec8dff1d650/competitividadebrasil\\_2017-2018.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/77/91/7791b9b0-247b-4bc9-bb35-4ec8dff1d650/competitividadebrasil_2017-2018.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

66 Ibid., p. 25.

Já no fator “Peso dos Tributos”, são analisados os impostos sobre o lucro das empresas, os impostos indiretos, o volume de pagamento de impostos pelas empresas e a receita total com impostos.

Não por acaso, o Brasil se encontra na penúltima posição, já que detém uma das mais elevadas cargas tributárias do planeta. Por consequência, ocupa posição intermediária na “Receita Total de Impostos”<sup>67</sup>.

O último fator que afeta diretamente as empresas, segundo a CNI, é “Tecnologia e Inovação”, para o qual se mensura o apoio governamental à inovação, medido pelas despesas totais com P&D – Pesquisa e Desenvolvimento de produtos e a compra governamental de produtos de tecnologia avançada. No âmbito privado, objetiva-se observar como andam P&D e inovação nas empresas, medidos pelos gastos em P&D e a capacidade de inovação.

O Brasil piorou duas posições neste importante fator, motivado pela redução no gasto governamental e na capacidade de inovação das empresas, o que nos coloca com uma baixa condição para produzir produtos inovadores e com um maior valor agregado<sup>68</sup>.

Em relação a fatores que afetam indiretamente a competitividade das empresas, segue tabela demonstrando a posição ocupada pelo Brasil nos últimos anos.

<b>Fatores que Afetam Indiretamente as Empresas</b> <sup>69</sup>	<b>2016/2017</b>	<b>2017/2018</b>
Ambiente macroeconômico	17º	18º
Competição e escala do mercado doméstico	12º	12º
Ambiente de negócios	17º	18º
Educação (somente 15 países avaliados)	9º	10º

No fator “Ambiente Macroeconômico” são ponderados os seguintes indicadores macroeconômicos: taxa de inflação, dívida pública do governo, despesas

67 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Competitividade Brasil 2016: comparação com países selecionados*. Brasília: CNI, 2016. p. 25. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/70/23/70233c45-50ea-4897-9346-55ba24cb78d8/competitividadebrasil\\_2016.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/70/23/70233c45-50ea-4897-9346-55ba24cb78d8/competitividadebrasil_2016.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

68 Ibid. p. 34/35.

69 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Metodologia Competitividade Brasil*. Brasília, versão 1.0, Janeiro/2017, p. 5. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/9b/e2/9be2f8b4-b747-41d9-a255-4bab6d0572b0/competitividadebrasil\\_metodologia\\_2016.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/9b/e2/9be2f8b4-b747-41d9-a255-4bab6d0572b0/competitividadebrasil_metodologia_2016.pdf)>. Acesso em 19 março 2018.

com juros incidentes sobre a dívida do governo, formação bruta de capital fixo, investimento estrangeiro direto no país e taxa de câmbio real.

O Brasil conseguiu piorar ainda mais sua posição, chegando ao último lugar. Pesam neste resultado a taxa de inflação, a dívida bruta dos governos, carga de juros elevada e a baixa taxa de investimento, tanto público como privado. Pesa positivamente o volume de investimento estrangeiro no país, nos posicionando na 3ª posição entre os países da amostra<sup>70</sup>.

A recessão econômica instalada nos últimos três anos trouxe como efeitos imediatos a queda da taxa de inflação e consequente queda do nível da taxa de juros básicos da economia, recentemente observados e ainda não totalmente absorvidos pela pesquisa. Assim, embora por um caminho não desejável, é possível que estes novos dados melhorem a posição brasileira neste quesito nas publicações futuras.

No fator “Competição e Escala no Mercado Doméstico” são pontuados o nível de concorrência, pelas barreiras tarifárias e pela intensidade da concorrência no mercado interno, além da escala do mercado doméstico<sup>71</sup>.

O Brasil possui a 4ª. posição em escala do mercado interno, mas a 17ª. posição no quesito barreiras tarifárias, o que denota que nosso país ainda pode ser considerado fechado aos produtos estrangeiros e altamente dependente do mercado interno.

No fator “Ambientes de Negócios” são analisados dois grandes grupos de informações: o primeiro mede a eficiência do Estado e o segundo a segurança jurídica, burocracia e relações de trabalho. Quanto à eficiência do Estado são observados os pagamentos irregulares e subornos, qualidade da regulação do setor privado e transparência das decisões políticas. Na outra vertente, mede-se o nível de execução das normas jurídicas, a facilidade em abrir uma empresa, as regras trabalhistas de determinação dos salários e as regras trabalhistas de contratação e demissão.

Dentre os 18 Estados do trabalho, o Brasil apenas não é o último na qualidade do setor privados (14º.), nas regras trabalhistas de determinação do salário (16º.) e

---

70 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Competitividade Brasil 2016: comparação com países selecionados*. Brasília: CNI, 2016. p. 31. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/70/23/70233c45-50ea-4897-9346-55ba24cb78d8/competitividadebrasil\\_2016.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/70/23/70233c45-50ea-4897-9346-55ba24cb78d8/competitividadebrasil_2016.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

71 Ibid.

na execução das normas jurídicas (10<sup>o</sup>). Assim, necessita-se de melhoras no ambiente de negócios no país<sup>72</sup>.

Em segurança jurídica, burocracia e relações de trabalho, avaliam-se aspectos regulatórios que impactam diretamente o setor privado, com base em percepções sobre: a facilidade para abrir empresas; a flexibilidade de regras trabalhistas de determinação dos salários e de contratação e demissão, e a garantia do cumprimento das normas jurídicas (aspectos relacionados à execução de contratos, a direitos de propriedade, à política e à justiça).

No último fator que influencia indiretamente as empresas, segundo a CNI, a “Educação”, são pesquisados três grandes grupos de informações: sobre a disseminação da educação, sobre a qualidade da educação e sobre os gastos em educação.

Quanto à disseminação, mensura-se as matrículas no ensino secundário, no ensino superior, a população que completou pelo menos curso secundário e a população que completou curso superior. Quanto à qualidade, avalia-se a educação em matemática, em leitura e em ciências. E, por fim, o gasto público em educação (% do PIB) e o gasto público per capita em educação.

Verifica-se neste fator um verdadeiro contrassenso: o Brasil é o 3<sup>o</sup> país da amostra que mais gasta com educação, o 2<sup>o</sup> no critério percentual do PIB e o 6<sup>o</sup> per capita. Todavia, somos o 10<sup>o</sup> lugar em população que conclui o ensino médio e o 12<sup>o</sup> lugar em população que completa o ensino superior. O 14<sup>o</sup> na avaliação de matemática, o 12<sup>o</sup> na avaliação de leitura e o 13<sup>o</sup> na avaliação de ciências.

As metodologias de pesquisa utilizadas pelos dois institutos, o IMD – International Institute for Management Development e a CNI – Confederação Nacional da Indústria, são visivelmente distintas, embora possam apresentar pontos em comum, não só pela amplitude das amostras, mas também pelas diferentes visões que cada um tem sobre os aspectos que influenciam a competitividade de um país. Por isso, não é propósito deste trabalho confrontá-las item a item.

O IMD adota uma visão macro, como que observando e pontuando dados macroeconômicos dos países, a infraestrutura geral existente e os associando ao níveis de eficiência do governo e da iniciativa privada de cada um. Provavelmente,

---

72 CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Competitividade Brasil 2016: comparação com países selecionados*. Brasília: CNI, 2016. p. 31. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/70/23/70233c45-50ea-4897-9346-55ba24cb78d8/competitividadebrasil\\_2016.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/70/23/70233c45-50ea-4897-9346-55ba24cb78d8/competitividadebrasil_2016.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

isto se deve à grande heterogeneidade da amostra, com 63 (sessenta e três) países de todos os continentes, muitos deles com área, população e tipo de economia bastante diversos. Longe de qualquer demérito, esta é, na realidade, o ponto forte do trabalho, comparar países aparentemente incomparáveis.

Por seu turno, a CNI é, em todos os aspectos, mais específica, com uma visão introspectiva, para dentro da realidade das empresas. Para ela, interessa os fatores que influenciam direta ou indiretamente a capacidade produtiva das empresas de países que guardam certas afinidades geográficas ou econômico-sociais como Brasil. Neste cenário, as empresas brasileiras foram comparadas apenas a de outros 17 países.

A apresentação dos dois trabalhos é oportuna no sentido de que o primeiro, pelo seu largo espectro, pudesse levar a uma conclusão imprecisa quanto ao efetivo posicionamento da competitividade internacional do Brasil.

Todavia, tanto o IMD quanto a CNI, cada um com sua metodologia, chegaram a resultados bastante semelhantes: no primeiro, o Brasil ocupa a 61ª posição dentre 63 países e, no segundo, a 17ª posição entre 18 países nos respectivos rankings de competitividade internacional. Portanto, é realmente possível afirmar que, de forma geral, as empresas brasileiras ou a economia brasileira têm baixíssima competitividade comparativa com os demais países.

E, como demonstrado, não há um responsável único para esta situação. Se a eficiência das ações governamentais é baixa, não é muito diferente no setor privado. Carências crônicas de infraestrutura também têm seu peso. Soma-se a isto históricas situações de desequilíbrios econômico-sociais, como inflação alta, elevadas taxas de juros, péssima distribuição de renda entre as camadas sociais, dívida governamental sem controle, etc.

Diante de todo este cenário de baixa competitividade das empresas nacionais no mercado internacional, resta evidente que atitudes são necessárias, seja por parte do poder público ou da iniciativa privada.

Deste modo, este trabalho objetivou priorizar a busca pelo progresso de competitividade com a participação do Estado, mais especificamente por meio de políticas públicas de qualificação profissional, analisando-se a responsabilidade do poder público em sua gestão, assim como sua capacidade ou não de aumento produtivo de empresas, respeitando-se valores sociais do trabalhador.

## **2. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, O PRINCÍPIO DO PLENO EMPREGO E SUA RELAÇÃO COM A QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA**

A presença do Estado no cotidiano é tão natural que, muitas vezes, passa despercebida. Muitos dos direitos e deveres para com ele nos são ensinados e absorvidos desde o nascimento e, por certo, nos acompanham por toda a vida.

Parte do que é o ser humano, seu comportamento, sentimentos e crenças estão intimamente ligados às condições, ditames e regras do Estado do qual somos integrantes.

Estado e sociedade, pode-se afirmar, estão intimamente ligados. Parece intrínseco ao ser humano conviver com uma escala hierárquica que estabeleça padrões de convivência comum a todos. Provavelmente, não houvesse uma organização que conciliasse situações e pensamentos distintos das pessoas, jamais teríamos experimentado a evolução até a situação presente.

Neste sentido, faz-se necessário para este trabalho um estudo aprofundado de quais realmente seriam as funções do Estado, conceituando-o e realizando uma análise histórica sobre como se deu a sua evolução.

Ademais, será abordado também conceituações de políticas públicas, passando-se ainda pela responsabilidade ou não do Estado de ter uma atuação positiva nestas políticas públicas, mais especificamente as de qualificação da mão de obra, tema principal deste trabalho.

### **2.1 CONCEITO DE ESTADO, O ESTADO MODERNO E SUA FORMA DE ORGANIZAÇÃO**

Ao longo da história, o Estado se revestiu de diversas formas, trazendo uma certa transitoriedade no sentido de se adequar à sociedade a que serve, buscando constante aprimoramento. Mesmo no campo da nomenclatura, ela foi variável entre os povos.

O Estado como forma de ordem política da sociedade é estudado e conhecido desde a Antiguidade, todavia, nem sempre a denominação foi essa, apesar de parecer um consenso contemporâneo chamá-lo de Estado<sup>73</sup>.

---

73 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 65.

Inúmeros historiadores e pensadores se dedicaram, e outros ainda se dedicam, a conceituar e estudar esta entidade modernamente chamada de Estado. Alguns se limitam ao estudo do Estado em si e sua governabilidade. Outros observam sob o viés da relação Estado-cidadão, visualizando uma necessária função social.

O jurista Dalmo Dallari<sup>74</sup> define Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Em uma visão mais completa, o autor Darcy Azambuja entende e explica o Estado como um todo, envolvendo indivíduos, sociedade política, normas de Direito e governantes buscando-se perfazer uma finalidade principal, que é o bem público.

Diz o jurista Darcy Azambuja<sup>75</sup> sobre a função social do Estado:

o Estado é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas do Direito Positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria: o bem público.

Contemporaneamente, parece correto unir os dois conceitos apresentados acima, colocando o Estado como ordem jurídica soberana, mas que apresenta diversas formas de organização política da sociedade, sempre buscando o bem público como fim.

Neste sentido diz Mário Soares<sup>76</sup>

o Estado apresenta-se com forma histórica de organização jurídica de poder, na sua manifesta qualidade do poder soberano, peculiar às sociedades civilizadas, que sucede a outras formas de organização política.

Situando-se numa perspectiva temporal, em algum momento da história não especificamente determinado, a humanidade se deu conta da anarquia em que vivia e reconheceu a necessidade de que as pessoas abdicassem de parte de sua individualidade para a formação de uma hierarquia que pudesse instaurar a ordem, mediante algum elemento controlador. Seriam as primeiras noções do que viria a ser um Estado.

---

74 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral de Estado*, 24 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 118.

75 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*, 33 ed. São Paulo: Editora Globo, 1995, p. 2.

76 SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado – Novos paradigmas em face da globalização*, 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 86.

É o pensamento de Thomas Hobbes<sup>77</sup>:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade.

Veja que, para Hobbes, inicialmente o Estado tinha o papel de garantir a segurança da população administrada, sendo um poder comum que devia ter o fim de satisfazer as necessidades básicas do povo. Ainda, para que esta vontade seja única, deveria ser concedido o poder a um ou a poucos homens (assembleia) para que estes decidissem pela maioria.

Outra teoria marcante sobre o surgimento do Estado é a contratualista que pretende estabelecer, ao mesmo tempo, a origem do Estado e o fundamento do poder político, a partir de um acordo de vontades tácito ou expreso, que ponha fim ao estágio pré-político (estado de natureza) e dê início à sociedade política (estado civil). Por ela, os homens, para não viverem mais em seu estado natural, resolveram estabelecer um acordo entre si onde restringiram suas liberdades e concederam poderes sobre si para alguém que deveria cuidar do bem comum.

Diz Lênio Streck<sup>78</sup>:

Assim, para superar os inconvenientes do estado de natureza, os homens se reúnem e estabelecem entre si um pacto que funciona como instrumento de passagem do momento “negativo” de natureza para o estágio político (social); serve, ainda, como fundamento de legitimação do “Estado de Sociedade”.

Esta ideia de acomodação dos diversos interesses num pacto social mantém, de certa forma, coerência e lógica que justificam a existência do Estado até os tempos modernos. Por isso, relevante se faz, ainda que de forma superficial, prestar uma atenção especial aos três contratualistas de maior destaque da época.

---

77 HOBBS, Thomas de Malmesbury. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil, Segunda parte, Capítulo XVII*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)>. Acesso em 10 mar 2018, p. 61.

78 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado, 7 ed.* Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 31.

O primeiro deles é o filósofo inglês Thomas Hobbes, ao ser interpretado por Lênio Streck dizendo que<sup>79</sup>:

(...) o contrato social, à maneira de um pacto em favor de terceiro, é firmado entre os indivíduos que, com o intuito de preservação de suas vidas, transferem a outrem não partícipe (homem ou assembleia) todos os poderes (...) Ou seja: para pôr fim à guerra de todos contra todos, própria do estado de natureza, os homens despojam-se do que possuem de direitos e possibilidades em troca de receberem a segurança do Leviatã”.

A outra visão contratualista é de John Locke, filósofo inglês do século XVII, conhecido como pai do liberalismo. Embora reconhecendo o contrato social amplo, de forma singular, enxerga uma importante limitação à ampla transferência dos poderes dos homens ao ente governante, por força do contrato social: a manutenção dos direitos naturais pré-existentes. Assim, o quadro primário do individualismo liberal assenta-se numa sociedade não conflituosa na qual a ação estatal é limitada pelo conjunto de direitos pré-sociais e políticos já presentes no estado natural.

Explica Lênio Streck<sup>80</sup>:

Por outro lado, em Locke altera-se substancialmente o conteúdo do contrato, admitindo-se, inclusive, seu caráter histórico, muito embora permaneça como um princípio de legitimação do poder. Aqui, a existência-permanência dos direitos naturais circunscreve os limites da convenção. O “pacto de consentimento” que se estabelece serve para preservar e consolidar os direitos já existentes no estado de natureza.

Já para o terceiro contratualista, Jean-Jacques Rousseau, há um sensível deslocamento da noção de soberania. O princípio que dá legitimidade ao poder é a vontade geral.

Sobre Rousseau, expõe Lênio Streck<sup>81</sup>:

---

79 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 31/32.

80 Ibid., p. 33.

81 Ibid., p. 38.

A vontade de que fala Rousseau não advém da submissão a um terceiro, através de um pacto: ela se origina de uma união entre iguais. Cada um renuncia a seus próprios interesses em favor da coletividade. Nada é privado; tudo é público no Rousseau do Contrato Social. A soberania sai das mãos do monarca, e sua titularidade é consubstanciada no povo, tendo como limitação, apesar de seu caráter absoluto, o conteúdo do contrato originário do Estado.

A teoria contratualista é bastante palatável porque evoca sentimentos que julgamos comuns a todos. Por conta dessa tendência associativa, é natural que os homens se reunissem sobre o comando de um só ou de uma assembleia aceita.

Naturalmente, as classes dominantes vão, gradativamente, se apropriando das fórmulas do convívio social e as modificando de forma a se moldarem aos seus propósitos. De outro lado, as classes dominadas aceitam o paradoxo de que, para se viver bem ou melhor, é preciso seguir as regras que, via de regra, os subjagam perante as classes dominantes<sup>82</sup>.

Provavelmente, a formação dos Estados ocorreu por diversas maneiras, dificilmente podendo ser explicada por uma única teoria. Por isso, mais relevante é entender os elementos mais importantes que definam, de forma atual, o Estado Moderno.

O fim da Idade Média marcou o início do conceito de país e, por consequência, do próprio Estado. A reunião de feudos sob um governo central determinou o surgimento de uma mentalidade diferente, que fez com que o cidadão passasse a ter novos sentimentos em relação à sua situação geográfica. O sentimento de pertencer a uma cidade ou a um determinado local foi sendo suplantado por um mais abrangente que envolvia o país. Dessa nova disposição surgiu o conceito atual de Estado.

À medida que o feudalismo europeu se desgastava, vai, paulatinamente, surgindo o que se pode chamar de Estado Moderno, calcado no capitalismo.

Explica Lênio Streck<sup>83</sup>:

Durante algum tempo, coexistiram dois tipos de relações em realidade pouco compatíveis: uma ordem de relações feudais fixas, em que as pessoas tinham distintos estatutos segundo sua posição de classe, e uma ordem de capitalismo mercantil, em que as pessoas valiam em função do que podiam comprar, independentemente de sua origem social.

---

82 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 38.

83 Ibid., p. 26.

A primeira versão do chamado Estado Moderno é Absolutista, em cuja forma de governo, o detentor do poder exerce controle sobre os outros poderes, sejam eles superiores ou inferiores. Este modelo serviu para assegurar a unidade territorial dos reinos, sustentando um dos principais elementos da forma estatal moderna: o território.

Também se situam no conceito absolutista os impérios. Enquanto os reinos buscavam manter uma territorialidade baseada em povos com identidade semelhante, o que gera sentimento de unidade, os impérios não tinham como objetivo a integração entre os povos, mas sim submissão.

O Estado Moderno, nos moldes absolutistas, é baseado na burocracia e no exército. Assim, o modelo de dominação da força sobressai sobre o legal-racional, tendo o exército fundamental importância na manutenção da estrutura do Estado Moderno e da soberania territorial<sup>84</sup>.

No século XVIII, a combinação das demandas das novas forças sociais em contraponto com as exigências da burguesia enriquecida forma o pano de fundo para a segunda versão do Estado Moderno: o liberal, inaugurado em 1789 com a Revolução Francesa.

Os efeitos sociais e políticos deste importante marco histórico são explicados por Paulo Bonavides ao dizer que<sup>85</sup>:

A queda da Bastilha simboliza, por conseguinte, o fim imediato de uma era, o colapso da velha ordem moral e social erguida sobre a injustiça, a desigualdade e o privilégio, debaixo da égide do Absolutismo; simbolizava também o começo da redenção das classes sociais em termos de emancipação política e civil, bem como momento em que a burguesia, sentindo-se oprimida, desfaz os laços de submissão passiva ao mercado absoluto e se inclina ao elemento popular numa aliança selada com as armas e o pensamento da revolução; simboliza, por derradeiro, a ocasião única em que nasce o poder do povo e a Nação em sua legitimidade incontrastável.

Resumidamente, a monarquia absolutista francesa, que comandava o país por séculos, repentinamente passa a sofrer ataques de grupos políticos radicais, da população urbana e camponeses que contestavam privilégios há muito existentes para determinados segmentos da sociedade, em detrimento da grande maioria da

---

84 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 46.

85 BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*, 9 ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 42.

população.

Pela primeira vez, em um importante país europeu, florescem com vigor pensamentos no sentido de combater a desigualdade social, sob o lema de *liberte, égalité, fraternité*, em português: liberdade, igualdade e fraternidade.

O que desencadeou este cenário sócio-econômico no Estado Moderno foi o fato de que na França pré-revolucionária, o clero e a nobreza não pagavam qualquer tipo de imposto, tendo o Rei da França por duas vezes (1774 e 1787) tentado suprimir estes privilégios. Embora não tivesse obtido sucesso em suprimi-los, o que ocorreu foi que as forças sociais, até então omissas, começaram a surgir com demandas populares exigindo da burguesia enriquecida atividades que favorecessem o povo como um todo, e não apenas a si próprios<sup>86</sup>.

O Estado Liberal caracteriza-se pela sua participação mínima, tendo funções restritas de mera vigilância da ordem social à ameaças externas<sup>87</sup>.

Diz ainda sobre o Estado Liberal Paulo Bonavides<sup>88</sup>:

[...] era um Estado destituído de conteúdo, neutralizado para todo ato de intervenção que pudesse embaraçar a livre iniciativa material e espiritual do indivíduo, o qual, como soberano, cingira a Coroa de todas as responsabilidades sociais.

É relevante compreender estas características que marcaram o liberalismo do século XVIII, cuja essência vieram a ser contestadas em função dos impactos sociais gerados pela sequência de eventos históricos subsequentes, porque tais ideias retornarão com força a partir das últimas décadas do século XX com o chamado novo (neo) liberalismo.

Os referidos eventos ou circunstâncias históricas causaram a evolução do Estado Mínimo idealizado no liberalismo para o Estado Intervencionista.

Cita-se como marcos deste momento: a Revolução Industrial, com sua conseqüente urbanização, mudança nas condições de trabalho, previdência e degradação ambiental; a Primeira Guerra Mundial, que rompe a tradição do liberalismo econômico; a crise econômica de 1929 que trouxe e necessidade de uma economia interventiva, unindo a iniciativa privada à ação governamental; a Segunda

---

86 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 52/53.

87 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.  
88 BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*, 11 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013, p. 68.

Guerra Mundial, exigindo uma atuação positiva do Estado para manter a produção, distribuição e controle da economia; os movimentos sociais que demonstravam que, muitas vezes, o interesse social é incompatível com a livre concorrência; mudança dos sentidos de liberdade, passando a incorporar as liberdades sociais ou positivas<sup>89</sup>.

Diante de todos estes elementos, é forçoso conceber que a separação entre poder econômico e poder político não teve como subsistir. Surge a necessidade de se impor uma função social à ação estatal e, também, à iniciativa privada, como por exemplo a função social da propriedade e o dirigismo contratual<sup>90</sup>.

Todavia, a despeito do Estado ter-se tornado mais intervencionista, principalmente nos aspectos econômicos, a conhecida separação entre mão-de-obra trabalhadora e o capital detentor dos meios de produção, própria do Estado Liberal, se mantém.

O que advém deste processo é o que se conhece pelo *Welfare State*, na nomenclatura americana, que se pode caracterizar como o Estado que garante condições mínimas de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurando-se tais direitos não como mera caridade, mas sim como obrigação política do Poder Público<sup>91</sup>.

Genericamente, não houve na América Latina o florescimento de um Estado de Bem-Estar Social que se assemelhasse ao que ocorreu na Europa. O intervencionismo estatal nestes países de desenvolvimento tardio se evidenciou mais sob a forma de governos autoritários incapazes de dar resposta às extremas desigualdades sociais.

Esta realidade também é aplicável ao Brasil, onde o intervencionismo estatal serviu para acumulação de capital e renda nas mãos de pequena parcela da população.

Alguns autores identificam como componentes tradicionais do Estado Moderno, ou simplesmente Estado, o povo, o território e o governo.

Diz Sahid Maluf<sup>92</sup>:

---

89 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 70/71.

90 Ibid., p. 75.

91 Ibid., p. 79.

92 MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 23.

No tocante à sua estrutura, o Estado se compõe de três elementos: a) população; b) território; c) governo (...). A condição de Estado perfeito pressupõe a presença concomitante e conjugada desses três elementos, revestidos de características essenciais: população homogênea, território certo e inalienável e governo independente.

Povo é uma palavra polissêmica. Seu significado é confundido muitas vezes com população, país ou o próprio Estado. Para o consenso dos autores, povo é um dos elementos do Estado e, sendo parte dele, não se pode confundi-lo com o todo.

Na definição de Darcy Azambuja “povo é a população do Estado, considerada sob o aspecto puramente jurídico, é o grupo humano de indivíduos sujeitos às mesmas leis, são os súditos, os cidadãos de um mesmo Estado.”.

Já Paulo Bonavides identifica três conceitos diferentes de povo: político, jurídico e sociológico. No conceito político, povo é o quadro humano politizado. É a parte da população que participa das eleições, em um processo democrático, para escolha de representantes<sup>93</sup>. Juridicamente, povo é o conjunto de pessoas unidas pela Constituição em determinado ordenamento jurídico<sup>94</sup> e, por fim, na visão sociológica, existe uma equivalência entre povo e nação. O povo seria o elemento humano ao longo de várias gerações dotadas de valores e vontades comuns<sup>95</sup>.

O segundo elemento do Estado, o território refere-se a uma área delimitada sob a posse de alguém. Embora o termo seja empregado em diversas áreas, como a política, a biologia ou a psicologia, mantém a ideia de uma circunscrição geográfica afeta a um indivíduo ou coletividade.

Seguindo na linha conceitual que interessa a este trabalho, pode-se dizer que território, conforme De Cicco e Gonzaga é a área compreendida em diversos espaços geográficos, tendo os limites definidos por lei, tendo o ordenamento jurídico poder coercitivo nestas definições<sup>96</sup>.

É certo que conquistas, acordos, vendas e outros acontecimentos podem fazer com que o poder exercido dentro de determinado território se modifique. No Brasil há o exemplo do Estado do Acre que pertenceu ao governo boliviano até 1903 quando, pelo Tratado de Petrópolis, o Brasil o incorporou definitivamente.

Já o conceito de governo, terceiro elemento do Estado, pouco varia no

---

93 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 79/71.

94 Ibid., p. 81/82.

95 Ibid., p. 82/83.

96 DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*, 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 44.

entendimento de diversos autores. Muitos sequer o conceituam, adentrando diretamente no estudo das formas e sistemas de governo.

Para José Geraldo Brito Filomeno<sup>97</sup>:

(...) governo nada mais é do que o conjunto dos órgãos do Estado que colocam em prática as deliberações dos órgãos legislativos. É a face visível do Estado, e expressão de sua própria soberania, enquanto poder supremo existente nos limites de seu território.

Também é bastante simples a visão de De Cicco e Gonzaga<sup>98</sup> ao dizerem que governo é “o conjunto ordenado das funções do Estado que deve garantir a ordem jurídica”.

Embora sejam muitas as classificações de formas e sistema de governo, majoritariamente os autores se resumem ao estudo da Monarquia e da República, enquanto formas, e Parlamentarismo e Presidencialismo, enquanto sistemas.

A visão contemporânea aponta que prevalecem dois tipos de governos, a república e a monarquia<sup>99</sup>. O regime atualmente maioritário é, sem dúvidas, o da República. Conforme diz Lênio Streck<sup>100</sup>:

Desde Maquiavel, sabe-se que o governo republicano é aquele que o povo, como um todo, ou somente parcela dele, possui o poder soberano, sendo que, como contraponto, a monarquia é aquele que só um governa, mas de acordo com leis fixas e estabelecidas.

As sociedades mais modernas parecem preferir o sistema republicano em razão de uma maior participação popular no governo, sendo o povo o detentor de todo o poder.

Quanto às características que distinguem as duas formas de governo, podemos citar como fundamentos da monarquia a vitaliciedade, hereditariedade e irresponsabilidade do governante. Por outro lado, na república as características são opostas, prevalecendo a temporariedade, eletividade e responsabilidade do governante.

---

97 FILOMENO, José Geraldo Brito. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*, 6 ed. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2006, p. 85.

98 DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*, 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 67.

99 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

100 STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 26.

No que tange aos sistemas de governo parlamentarista e presidencialista, Quintão Soares conceitua o sistema parlamentarista<sup>101</sup>:

(...) como forma de regime representativo dentro do qual a direção dos negócios públicos pertence ao parlamento e ao chefe de Estado, por intermédio de um gabinete responsável perante a representação nacional.

A essência do sistema parlamentarista é haver mútuo apoio entre a chefia de governo e a de Estado. Assim, existe a possibilidade de dissolução do parlamento, quando o primeiro-ministro julgar oportuno que uma nova eleição lhe dê maioria e, por outro lado, o cargo do primeiro-ministro só pode ser ocupado enquanto ele tiver a confiança do parlamento, do chefe de Estado e da população. Esta possibilidade permite que ele seja removido rapidamente do cargo ou permaneça nele pelo tempo que durar a confiança que se deposita nele.

Por fim, o sistema presidencialista, evidenciado a partir da independência americana da coroa britânica, no século XVIII, tem como principal característica a concentração na figura do presidente da república das atribuições de governo e de representação do Estado.

O presidencialismo tem como características ter o presidente da república como chefe do Estado e também chefe do governo, em uma chefia unipessoal, sendo escolhido através do voto e por prazo determinado, tendo o presidente o poder de veto<sup>102</sup>.

Após a redemocratização do Brasil, uma emenda à Constituição de 1988 determinou a realização de um plebiscito no qual os cidadãos brasileiros deveriam se manifestar sobre a adoção do regime de governo republicano ou monárquico controlado por um sistema de governo presidencialista ou parlamentarista. O plebiscito ocorreu no dia 21 de abril de 1993 e o resultado manteve o *status quo*, uma República Presidencialista.

Ainda sobre os elementos do Estado, com o avanço das relações entre este e a sociedade e entre este e outros Estados surge a soberania como seu quarto componente.

Ela se reveste de tal importância que ocupou espaço na Declaração do Homem

---

101 SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado – Novos paradigmas em face da globalização*, 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 344.

102 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 234.

e do Cidadão de 1789 que, no seu parágrafo 3º diz: “O princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação. Nenhuma corporação, nenhum indivíduo, pode exercer autoridade que aquela não emane expressamente”<sup>103</sup>.

A preocupação com a soberania do Estado e do indivíduo encontra-se expressa em muitas constituições, inclusive no art. 1º da Constituição Federal Brasileira de 1988 que trata dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

No campo doutrinário a soberania é explicada por Rosemiro Pereira Leal<sup>104</sup>:

(...) soberania é declarada como princípio ou fundamento necessariamente vinculado ao Estado, quando, a rigor, é ela, em si mesma, um conjunto autônomo de princípios jurídicos, de regras e institutos sociais e políticos justificadores do poder nacional.

Assim, a soberania engloba um grupo de princípios e regras que dão ao Estado o poder de se auto regulamentar e desenvolver suas atividades sem que sofra influências externas.

Ressalte-se que a soberania tem sido estudada sob diversos aspectos, dentre eles o militar, econômico, cultural etc. Entretanto, não cabe a este trabalho um aprofundamento em todas estas áreas. Mas o que parece unânime na doutrina é que a soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível, dando uma maior segurança ao Estado e aos seus indivíduos<sup>105</sup>.

A soberania como conhecemos está em processo de transformação. A globalização, a formação de blocos econômicos, o avanço dos meios de comunicação, a invasão cultural, estão produzindo um desafio no que concerne à manutenção da soberania pelos países.

Estas explicações sobre sistemas de governo e elementos do Estado possuem sua importância para este trabalho no momento em que justificam e demonstram de que modo que o poder público se organiza e como se dá sua base para participar nas políticas públicas positivas, como é o caso da qualificação profissional.

Cada vez mais torna-se evidente um processo evolutivo caracterizado por uma dicotomia público-privada, um aprofundamento da separação entre o poder político e

---

103 ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA. *Declaração do Homem e do Cidadão*. Paris, 1789.

104 LEAL, Rosemiro Pereira. *Direito Econômico – Soberania e mercado mundial*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008, p. 18.

105 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 169.

o poder econômico. A sociedade civil, os indivíduos, mesmo sem abrir mão dos atributos intrínsecos do Estado buscam cada vez mais liberdades individuais e, ao mesmo tempo, ações governamentais que tragam benefícios na qualidade de vida.

Diz Norberto Bobbio<sup>106</sup>:

Com o nascimento da economia política, da qual deriva a diferenciação entre a esfera das relações econômicas e a esfera das relações políticas (...) a dicotomia público-privada volta a se apresentar sob a forma econômica.

Com o gradual desenvolvimento das sociedades até o período contemporâneo, percebeu-se que a percepção de Estado mínimo atuante apenas para a segurança individual é deslocada, devendo a participação estatal se dar no fim de remover obstáculos para o autodesenvolvimento dos homens. Assim, a liberdade individual dá espaço a um novo conceito de igualdade de oportunidades e uma certa opção solidária<sup>107</sup>.

Na década de 1970 o mundo capitalista cai em profunda recessão, principalmente com o advento da crise do petróleo, o baixo nível de crescimento das economias, altas taxas de inflação, o descompasso entre receitas e despesas, estas superando aquelas, gerando déficits públicos e o substancial aumento do endividamento dos Estados. Forma-se o cenário ideal para a proliferação das ideias neoliberais.

A base teórica do neoliberalismo advém do austríaco Friedrich Hayek para quem as raízes da crise do Estado de Bem-Estar estavam no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, que haviam corroído as bases da acumulação capitalista, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais, destruindo os níveis de lucro e desencadeando processos inflacionários.

Diz David Harvey<sup>108</sup>:

---

106 BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade – Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2012, p. 16/17.

107 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012, p. 62.

108 HARVEY, David. *O Neoliberalismo: História e Implicações*, 5 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 12.

É uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido conferindo-se liberdade aos agentes e às capacidades empreendedoras individuais, no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada pela garantia dos direitos de propriedade, livres mercados e livres comércio, sendo o papel do Estado criar e preservar a estrutura ideal para essas práticas.

Pode-se dizer que o Brasil não foi um modelo completo de neoliberalismo, mas esteve comprometido com esse modelo teórico e implantou políticas do receituário neoliberal.

Diz Pedro Henrique Carinhato<sup>109</sup>:

A agenda de reformas no Brasil foi introduzida pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, embora seus primeiros resultados tenham sido tímidos, com apenas algumas privatizações e muito alvoroço em relação aos serviços públicos, considerado o principal responsável pelos problemas do Estado. Foi somente no governo de Fernando Henrique que o tema foi tratado como *conditio sine qua non* para a volta do crescimento econômico e continuação da estabilização econômica.

Pelo que se demonstrou até agora, em um relativo curto espaço de tempo, as sociedades sofreram, e ainda vem sofrendo, profundas transformações em busca de um modelo ideal de convivência em que, senão a utopia de todos, a maioria das pessoas possa desfrutar de uma organização sócio-política que lhes propicie segurança como um povo, liberdades individuais e reais possibilidades de crescimento econômico.

Os modelos vão se ajustando em meio às crises das mais diversas origens. E cada modelo não é superado por completo. Deixa suas marcas, mesmo que parciais, para as gerações futuras. Por exemplo, a primeira visão de um “contrato social” descrito por Hobbes, Locke e Rousseau, como sucessora do estado de natureza do homem, jamais deixou de estar presente até os dias atuais.

Permeando todos os modelos está a figura onipresente do Estado, ora sob a forma absolutista, liberal, do bem-estar social, ou ora neoliberal, socialista, capitalista, democrático ou ditatorial, como república ou monarquia, presidencialista ou parlamentarista. Mas, sendo o povo o real detentor do poder exercido pelo Estado, segue a questão: que ações se espera do Estado em prol da sociedade? Quais são

---

109 CARINHATO, Pedro Henrique. *Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil*. Revista Aurora, ano II, número 3 – Dez. de 2008, p. 37-46. Disponível em <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1192/1060>>. Acesso em 16 abril 2018. p. 40/41.

as políticas públicas que podemos exigir do poder Estatal?

## 2.2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA INICIATIVA E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA

Conhecida a evolução do Estado até os tempos contemporâneos, é momento de realizar um estudo das efetivas intervenções estatais no cotidiano da sociedade com o fulcro de obter crescimento econômico e satisfatórias condições de vida, sob a ótica da Ciência Política e do Direito.

Pretende-se trazer ao trabalho as visões conceituais que envolvem o tema, no caso as políticas públicas, até o alcance da importância das ações de Estado ou de governo relacionadas à educação e, mais especificamente, a formação de mão de obra qualificada como indutoras do aumento da competitividade internacional.

Num primeiro momento, em benefício de uma melhor compreensão da natureza das políticas públicas, cabe distinguir Estado e Governo. O Estado é, na visão de Högling<sup>110</sup> “o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo”.

O Estado exerce a função de guardião dos variados interesses públicos que coexistem na sociedade, buscando equilíbrio da vida social, minimamente nas questões essenciais, conforme observa Janete Azevedo ao dizer que a única função do Estado seria prover por bens essenciais como educação, defesa e aplicação das leis<sup>111</sup>.

Já o governo, pode-se dizer, é onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem. Por isso, muitas vezes, a palavra é utilizada em diferentes sentidos, conforme ensina Canotilho<sup>112</sup>:

---

110 HOFLING, Eloísa Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, São Paulo, ano XXI, n. 55, 2001, p. 31.

111 AZEVEDO, Janete Maria Lins. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997, p. 9.

112 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 634.

[...] (1) é o complexo organizatório do Estado (conjunto de órgãos) ao qual é reconhecida competência de direção política (ex. forma de governo); (2) conjunto de todos os órgãos que desempenham tarefas e funções não enquadráveis no poder legislativo e no poder jurisdicional (ex. poder executivo); (3) órgão constitucional de soberania com competência para a condução da política geral do país e superintendente na administração pública.

Assim, enquanto o Estado caracteriza-se por um conjunto de instituições permanentes, o governo é dependente do processo eleitoral que atribuiu legitimidade aos poderes executivo e legislativo por um período temporário, podendo ser ou não reconduzidos.

É evidente que, entre Estado e governo há uma relação de reciprocidade, pois ambos não têm existência em separado. Os governantes são o conjunto de pessoas jurídicas que atuam governando em nome do Estado, enquanto que os governados são os que estão sujeitos a este poder de governo<sup>113</sup>.

Assim, conclui-se que Estado é a soma das instituições definitivas que permitem o desenvolvimento da ação do governo. Já o governo, desempenhando as atividades do Estado durante certo período, reúne técnicos, políticos e órgãos da sociedade civil para consecução de programas.

Assimilada esta diferenciação, as políticas públicas também podem ser classificadas como políticas de Estado ou de governo.

Genericamente, seguindo esta mesma dicotomia, as políticas de Estado são de caráter permanente, como, por exemplo, aquelas consagradas na Constituição Federal, enquanto que as políticas de governo fazem parte da agenda de determinado governante durante o período de seu mandato, o que lhes atribui caráter temporário ou transitório.

As políticas de governo, conforme Dalila Oliveira<sup>114</sup>, são “aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas.”

Já as políticas de Estado, para Dalila Oliveira<sup>115</sup>, se manifestam como:

---

113 PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Política Social: temas e questões*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 149.

114 OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira*. Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 32, n. 115, abr-jun., 2011, p. 329. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em 23 ago 2018.

115 Ibid., p. 329.

[...] decisões e processos que foram transformados em leis, ações, práticas e discursos, que indicam e evidenciam a real possibilidade de elas transcenderem as circunstâncias e motivações momentâneas típicas de um mandato ou de um governo.

Principalmente a partir da segunda metade do século XX, a democracia capitalista consolidou-se como modelo político-econômico hegemônico, sendo adotado pela maioria das nações, inclusive o Brasil. Todavia, com o advento da globalização, submergiram problemas de natureza econômico-sociais em diversos países que passaram a demandar ações de governo no sentido de solucioná-los ou minimizá-los contudo, num ambiente de recursos limitados.

Estes fatores compõem o pano de fundo que deu origem e visibilidade às chamadas “políticas públicas”. Na prática, a capacidade de um Estado agir em cada área de intervenção passou a ser limitada às receitas por ele obtidas, forçando os governantes a fazerem escolhas de ações possíveis dentro de sua realidade.

Esta agenda passou a dominar a maioria dos países, mas em especial os em desenvolvimento, com histórico de longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, dentre eles os da América Latina. A maioria deles tem dificuldade em formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar, com os recursos disponíveis, políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, promover a inclusão social de grande parte de sua população. Elas dependem de muitos fatores externos e internos.

Mas o observatório das “políticas públicas”, enquanto área de conhecimento teórico-científico, nasce nos Estados Unidos da América - EUA, com ênfase no estudo das ações dos governos, em contraponto com a tradição europeia de estudos focados no Estado e suas instituições.

As políticas públicas foram entendidas como um ramo da Ciência Política que busca compreender como e por que os governos optam por determinadas ações. Todavia, a ela não se resumem, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento como a economia, sociologia, antropologia, geografia, planejamento e gestão, ciências sociais aplicadas, etc.

Genericamente, as políticas públicas têm sido elaboradas como um meio de resposta do Estado às pretensões que surgem no interior da sociedade. Assim, são

compromissos do Estado de atuação em determinada área a um longo prazo<sup>116</sup>.

Estão ligadas à atividade política e governamental do Estado, perfazendo diretrizes de atuação positiva na busca do progresso da população. Mas, eventualmente, Estado e governo podem não agir, caracterizando uma intervenção negativa, o que também gera consequências, como reconhece Potyara Pereira<sup>117</sup> “[...] não-ações não são inócuas pelo fato de não se realizarem. Pelo contrário, elas geram impactos que, por vezes, podem ser mais dramáticos do que os gerados por ações governamentais”.

As políticas públicas, vistas inicialmente como uma forma de equilíbrio entre a receita e a despesa do governo, logo passa a ser observada principalmente por uma escolha limitada aos dispêndios. Com menor capacidade de geração de receitas, esta correlação se mostra mais evidente nos países menos favorecidos que não equacionam solitários mecanismos para corrigir as desigualdades sociais.

Diz o autor Leonardo Secchi<sup>118</sup> que políticas públicas são diretrizes elaboradas para lidar com problemas da sociedade, devendo haver uma intenção de solução do problema pelo Estado assim como uma resposta.

Complementa Leonardo Secchi<sup>119</sup>:

[...] são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *metapolíticas* porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas.

A globalização trouxe, em algumas de suas consequências, o aumento da violência, do desemprego, da discriminação e o resultado disso é a exclusão social, cultural e econômica. Por isso, no entendimento de Meksenas<sup>120</sup>:

---

116 CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Políticas públicas e sociais*. In: CARVALHO, Alusson; SALES, Fática (org). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 12.

117 PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Discussões conceituais sobre política social política pública e direito da cidadania*. In: ROSCHETTI, Ivanete (Org). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 98.

118 SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2014, p. 1.

119 *Ibid.*, p. 18.

120 MEKSENAS, Paulo. *Cidadania, Poder e Comunicação*. São Paulo, ed. Cortez, 2002, p. 77/78.

O conceito de políticas públicas aparece vinculado ao desenvolvimento do Estado capitalista e esse às relações de classe. No século XX, as políticas públicas são definidas como um mecanismo contraditório que visa à garantia da reprodução da força de trabalho. Tal aspecto da organização do Estado nas sociedades industriais, não traduz um equilíbrio nas relações entre capital e trabalho.

Em outras palavras, diz Eduardo Appio<sup>121</sup>:

As políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.

Ainda, para Dallari Bucci<sup>122</sup>:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

É na formulação de suas políticas públicas que os governos democráticos manifestam seus propósitos e plataformas eleitorais, através de programas e ações que objetivam resultados ou mudanças no mundo real.

São ações nas áreas da economia, educação, saúde, trabalho, meio ambiente, segurança pública, ciência e tecnologia que o Estado empreende para efetivar vontades constitucionais e da sociedade em distribuição de riquezas e prestação de serviços sociais em âmbito federal, estadual e municipal<sup>123</sup>.

Todavia, nos complexos Estados democráticos modernos, predomina a perspectiva de uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que os governos, na definição das políticas públicas, seja influenciado por fatores externos e internos, tais como grupos de interesse e movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência nas coalizações que integram o governo.

Estas influências, que geram limitações ou até mesmo constrangimentos, não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade, apesar de tornar a formulação de políticas públicas mais complexa.

---

121 APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 136.

122 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 239.

123 AHLERT, Alvor. *O neoliberalismo e as políticas educacionais no Brasil nas décadas de 1980 e 1990*. Belo Horizonte, v. 4, n. 7, 2005, p. 125.

Alguns modelos foram desenvolvidos para entender como e por que determinado governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos.

Um dos modelos mais conhecidos foi desenvolvido por Theodor Lowi que estipula a máxima “*a política pública faz a política*”, ou seja, cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio ou rejeição em arenas diferenciadas na disputa por uma decisão.

Diz Secchi sobre este modelo de visão das políticas públicas<sup>124</sup>:

Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos ou privados [...] Políticas distributivas; geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes [...] Políticas redistributivas; concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores [...] representa um jogo de soma zero [...] Políticas constitutivas: são regras sobre os poderes e regras sobre as regras.

Em outras palavras, as políticas regulatórias, bastante visíveis, envolvem a burocracia, políticos e grupos de interesse. As políticas distributivas privilegiam certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo, desconsiderando a questão de recursos limitados. Já as redistributivas atingem grande número de pessoas por impor perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. São as de mais difícil encaminhamento, porque abrangem as políticas sociais universais, o sistema tributário e previdenciário, por exemplo. Por último, as constitutivas lidam com procedimentos.

Com dito, a formulação de cada uma dessas políticas ensejará o apoio ou o veto de grupos diversos, razão pela qual necessariamente será processada no adequado sistema político.

Outro clássico modelo é o conhecido “ciclo da política pública”, uma visão dinâmica das fases de seu processo construtivo. Esta abordagem identifica os seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação<sup>125</sup>.

---

124 SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: CENCAGE Learning, 2012, p. 8.

125 RAEDER, Sávio. *Cilho de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas*. Perspectivas de Políticas Públicas. Belo Horizonte, Vol. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun., 2014, p. 128.

Na prática, este modelo é dependente de fatores antecedentes que determinam a definição da agenda, já que é preciso saber por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas. Como respostas, tais agendas podem ter origem a partir de um problema ou de uma política propriamente dita ou ainda dos participantes do processo.

Outro conhecido modelo é o chamado de *garbage can* ou “lata de lixo” que foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen e argumenta que as escolhas de políticas públicas são realizadas como se fossem alternativas dentro de uma “lata de lixo”. Assim, existirem diversos problemas com poucas opções de solução<sup>126</sup>.

Sobre este modelo, diz Celina Souza<sup>127</sup>:

[...] Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem.

Outro modelo é o chamado de “arenas sociais”, vendo as políticas públicas como fruto da iniciativa de empreendedores políticos. Para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito e que o governo identifique este apelo social<sup>128</sup>.

Para chamar a atenção do governo e forçá-lo a formular uma política pública, haveria três principais mecanismos: divulgação de indicadores que escancaram o problema; eventos catastróficos ou repetição continuada do mesmo problema e *feedback*, informações que demonstram resultados inaceitáveis da política atual. O referencial teórico deste modelo parte de situações concretas para aferir a integração das estruturas presentes com as necessárias ações governamentais<sup>129</sup>.

O derradeiro modelo abordado nesta narrativa é influenciado pelo “novo gerencialismo público” que tem como principal característica a obediência orçamentária que impõe rigoroso controle para que os gastos públicos se mantenham

---

126 SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez. 2006, p. 20-45. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 10 out 2018, p. 30.

127 *Ibid.*, p. 30.

128 SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez. 2006, p. 20-45. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 10 out 2018, p. 32.

129 *Ibid.*, p. 32.

compatíveis com as receitas do Estado<sup>130</sup>.

Deste formato baseado numa política fiscal responsável, adotado na formulação da maioria das políticas públicas recentes, emergiu a busca pela eficiência como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade<sup>131</sup>.

A credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade das decisões burocráticas, abrindo espaço para maior atuação de instituições politicamente independentes na execução de políticas públicas.

De fato, a ênfase na eficiência decorre da constatação de que boa parte das políticas públicas estavam fortemente influenciadas por visões distributivas e redistributivas que tendem a gerar duradoura crise fiscal que afeta negativamente o conjunto da sociedade<sup>132</sup>.

Por oportuno, é importante ressaltar que, apesar da moderna aceitação da tese sustentada no “novo gerencialismo público” e mesmo da possibilidade de delegação da execução de políticas públicas a atores independentes, os governos continuam com a responsabilidade de agir sobre situações-problema e tomar a iniciativa de desenhar novas políticas que as enfrentem e, em última análise, vinculados ao cumprimento das políticas de Estado consubstanciadas na Constituição Federal.

Adentrando no campo dos princípios a serem observados pela Administração Pública na formatação e execução de políticas públicas, este trabalho destaca, dentre outros, os princípios da finalidade e da eficiência.

Maria Sylvia de Pietro<sup>133</sup> explica que a atividade pública está ligada a uma vontade externa, individual ou coletiva, a qual se vincula o administrador pelo “princípio da finalidade”, isto é, as ações públicas devem ter como fim os interesses da sociedade como um todo, cabendo ao administrador satisfazê-lo.

Explica o princípio da finalidade Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>134</sup>:

---

130 SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez. 2006, p. 20-45. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 10 out 2018, p. 34.

131 *Ibid.*, p. 34.

132 *Ibid.*, p. 34.

133 DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*, 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 49/50.

134 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 30 ed., rev., atua. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 110.

Assim, o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei que esteja dando execução.

Deste modo, o princípio da finalidade faz com que o administrador obedeça aos termos da lei, perfazendo-se sempre, em último plano, o interesse público. Há desvio ao princípio da finalidade quando o gestor público toma atitudes contra a lei ou contra o interesse da sociedade.

Especificamente sobre políticas públicas, por força do princípio da finalidade, estas devem se dar com base em leis e, sempre, visando a um fim que beneficie à sociedade, real detentora do poder público. O que não for do interesse público não deve ser praticado pela Administração Pública.

Outro princípio que deve nortear a Administração Pública e que está diretamente ligado à execução das políticas públicas é o “princípio da eficiência”, expressamente previsto na Constituição Federal brasileira.

O próprio art. 37 da Constituição Federal estabelece que a administração pública, de qualquer dos poderes, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>135</sup>.

A eficiência, elemento fundamental descrito no modelo “novo gerencialismo público”, explorado anteriormente neste capítulo, é enfatizada pela doutrina de Hely Lopes Meirelles<sup>136</sup> ao esclarecer que o princípio da eficiência é o mais moderno dentre os acima mencionados, dizendo que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, tendo este princípio advindo expressamente ao nosso ordenamento jurídico com a Emenda Constitucional 45 de 2004.

Uma Administração Pública eficiente, segundo Alexandre de Moraes<sup>137</sup>, é a que consegue executar suas ações administrativas e de políticas públicas em defesa do bem comum da sociedade.

Este novo momento de organização do Estado, caracterizado pela

---

135 BRASIL, Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 02 abril 2018.

136 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 27 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 102/123.

137 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 303-309.

descentralização das competências estatais, é liderado por um pensamento liberal que propõe à Administração Pública uma ideologia similar à das empresas privadas. Neste sentido diz Maria Lúcia Duiguetto e Isis Debortoli<sup>138</sup>:

Essa modernização se daria pela eliminação da centralização administrativa – que promove ineficiência e capacidade gerencial, especialmente nas atividades de prestação de serviços e gestão pela promoção de mecanismos geradores de um maior controle democrático sobre o Estado.

O administrador público, que representa o Estado na gestão e execução das atividades administrativas, possui um dever, e não apenas poder, para com a sociedade, não se admitindo uma omissão da autoridade em face de situações que exijam sua atuação<sup>139</sup>.

Parece não haver dúvidas de que a Administração Pública, analisando-se os diversos princípios que a regem, deve tomar ações positivas em busca de interesses coletivos da sociedade, perfazendo-se o progresso como um todo, seja em critérios econômicos ou sociais, por meio de uma gestão eficiente.

É neste contexto que entram em cena as “políticas sociais” que têm como principal marco legal o artigo 6º da Carta Magna, relacionado às conquistas de direitos sociais no Brasil.

As políticas sociais nada mais são do que espécie do gênero políticas públicas, cuja origem e importância são explicadas por Eloísa de Mattos Hofling<sup>140</sup>:

As políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

Observe-se que a autora é precisa ao falar em desenvolvimento socioeconômico, demonstrando que as políticas sociais têm como objetivo a proteção social, mas sem que se esqueça por completo o lado econômico envolvido,

---

138 DUIGUETTO, Maria Lúcia; DEBÓRTOLI, Isis Silva e Débora. *Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular*. Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, 2008, p. 7.

139 MEIRELLES, op. cit., p. 102/123.

140 HOFLING, Eloísa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, novembro/2001, p. 30-41. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em 04 abril 2018, p. 31.

representado pelo capital.

Esta visão política e econômica das políticas sociais é compartilhada por Behring e Boschetti<sup>141</sup> ao afirmarem que “[...] as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema.”. Complementam ainda dizendo que as políticas sociais possuem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e aumentar a produtividade, mantendo elevados níveis de consumo em momentos de crise.

Uma visão com foco nas diferenças entre os diversos extratos sociais é defendida por Eloísa Höfling ao explicar que as políticas sociais determinam um padrão de proteção implantado pelo Estado com intuito de redistribuição de benefícios sociais de modo a diminuir desigualdades e aumentar o desenvolvimento econômico<sup>142</sup>.

Conclui-se que as políticas públicas sociais, materializadas através de programas e projetos de iniciativa do Estado, objetivam assegurar uma espécie de proteção social de modo a conter, ou minimizar, as diversas formas de exclusão social visando à efetivação dos direitos sociais consagrados pela Constituição.

Na indelegável qualidade de indutor das políticas públicas, incluindo as sociais, o Estado tem a responsabilidade de otimizar ações que visem a contribuir com o desenvolvimento da sociedade, com a melhoria de sua competitividade internacional, com a valorização do trabalho humano, o que passa pela qualificação da mão de obra, tema principal deste trabalho.

Neste ponto, a educação, além de ser um direito social formalmente reconhecido pela Carta Magna brasileira é, certamente, uma política pública social de responsabilidade do Estado, apesar de não dever ser pensada apenas por este<sup>143</sup>.

A qualificação da mão-de-obra, como será demonstrado mais adiante neste estudo, vem de encontro ao alcance tanto dos melhores objetivos econômicos como sociais, sendo de interesse tanto do empregador como da classe trabalhadora, beneficiando a sociedade como um todo. Daí a relevância e imprescindibilidade das políticas públicas voltadas para este fim.

---

141 BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008, p.37

142 HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, novembro/2001, p. 30-41. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em 04 abril 2018, p. 31.

143 Ibid., p. 31.

Conforme Frigotto, a formação do indivíduo se pauta em uma concepção de transmissão de grandes volumes de conhecimento e habilidades intelectuais desenvolvendo-se a capacidade de trabalho<sup>144</sup>.

A formação educacional, que visa a desenvolver intelectualmente os indivíduos por meio de transmissão de conteúdos científicos e culturais, encontra-se diretamente atrelado ao mundo produtivo, visto que a formação geral da população constitui um dos requisitos para obter uma força de trabalho qualificada e altamente produtiva<sup>145</sup>.

Diz Erika Porceli Araniz<sup>146</sup>:

A ampliação do grau de escolaridade, para todas as categorias de profissionais, torna-se um atributo fundamental na composição do profissional qualificado, isso porque a escolaridade constitui o alicerce sobre o qual serão acrescentados outros conteúdos mais específicos da prática do trabalho. O aumento da escolaridade vem se constituindo uma exigência no mundo produtivo e em critério para a seleção dos trabalhadores.

Deste modo, a qualificação profissional está diretamente ligada aos níveis educacionais do país em análise. Um país com educação básica e profissionalizante competentes consegue gerar profissionais mais qualificados.

Uma vez que a qualificação profissional e a educação são elementos tão importantes no sistema produtivo moderno, é certo que a Administração Pública não pode se manter inerte e omissa neste quesito.

Cabe dizer que existem doutrinas liberais que entendem que as funções do Estado se restringem a garantir direitos individuais, sem que adentrem em questões econômicas, como mencionado por Eloisa de Mattos Hofling<sup>147</sup>:

As teorias políticas liberais concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade.

Entretanto, mesmo em uma perspectiva mais liberal, a educação, que é prevista expressamente como direito social no art. 6 da CF, mencionada como

---

144 FRIGOTTO, Gaudêncio. *Produtividade da escola improdutiva*. São Paulo: Cortez, 1984, p. 40.

145 ALANIZ, Erika Porceli. *Qualificação profissional: um estudo das práticas educacionais em uma empresa de autogestão*. São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 32.

146 *Ibid.*, p. 66.

147 HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, novembro/2001, p. 30-41. Disponível em <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd\\_2010\\_educacao\\_e\\_deslocamento.p](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd_2010_educacao_e_deslocamento.p)> <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em 04 abril 2018, p. 36.

responsabilidade legislativa da União no art. 21, XXIV da CF e de competência concorrente na busca pelo seu acesso aos Entes Públicos conforme o art. 23, V da CF, não parece poder ficar de fora de um imaginário rol de atuações positivas do Estado, ainda mais em uma análise sistêmica de nosso ordenamento constitucional.

Cabe ao Poder Público a prática de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento profissional para que, junto às iniciativas do setor privado, se alcance um real progresso na qualidade da mão de obra nacional, maximizando o desenvolvimento econômico e social de forma conjunta.

Visto que a educação brasileira é o que baseia a formação de uma qualificação profissional competente, faz-se necessário uma abordagem sobre como vem se dando a evolução da educação profissional no Brasil.

A educação está diretamente ligada à frequência das crianças e adolescentes à escola. Neste ponto, o Brasil, em uma análise realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>148</sup> (IBGE) em seu último censo (2010) demonstrou os seguintes números:

De 2000 para 2010, no País, houve expressivo crescimento na frequência à escola ou creche das crianças de até 5 anos de idade: 9,4% para 23,5%, no grupo etário de 0 a 3 anos, e de 51,4% para 80,1%, no de 4 ou 5 anos.

Em 2010, na população de 6 a 14 anos de idade, 96,7% frequentavam escola, 1,3% nunca frequentou escola ou creche, e 2,0% não frequentavam, mas já haviam frequentado. Assim, em 2010, havia 966 mil crianças e adolescentes desse grupo etário que não estavam frequentando escola no País.

No grupo etário de 15 a 17 anos, a parcela que não frequentava escola representou 16,7%, ficando próximos aos resultados desse indicador dos homens (16,8%) e das mulheres (16,6%); entretanto, a diferença foi acentuada entre os das áreas urbana (15,6%) e rural (21,7).

Por fim, nas faixas etárias de 18 até 24 anos os índices de escolarização já estavam bastante menores<sup>149</sup>.

Em meados de 1990 o acesso do brasileiro ao ensino fundamental sofreu uma grande mudança sendo universalizado, houve também um expressivo aumento nas taxas de conclusão de ensino fundamental e médio. Portanto, em graus quantitativos,

---

148 IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd\\_2010\\_educacao\\_e\\_deslocamento.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd_2010_educacao_e_deslocamento.pdf)>. Acesso em 03 abril 2018, p. 53/55.

149 Ibid., p. 55.

houve um progresso significativo nos indicadores de frequência ao estudo<sup>150</sup>.

Ocorre que, ao se analisar a evolução qualitativa destes períodos, observa-se indicadores bem menos favoráveis. Entre 1995 e 2001 ocorreu uma diminuição significativa da qualidade de educação entre alunos da 4ª série do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio<sup>151</sup>.

Já em 2007, os índices de qualidade continuaram baixos, conforme expõe Fernando Veloso<sup>152</sup>:

Em 2007, apenas 28% dos alunos da 4ª série do ensino fundamental tiveram desempenho adequado para a sua série em Língua Portuguesa. Esses percentuais também foram muito baixos na 8ª série do ensino fundamental (21%) e na 3ª série do ensino médio (25%). Os resultados foram ainda piores em Matemática. Em 2007, somente 24% dos alunos da 4ª série do ensino fundamental tiveram desempenho adequado para a sua série, enquanto na 8ª série do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio esses percentuais foram de 14% e 10%, respectivamente.

Os dados apresentados são suficientes para chegarmos a uma conclusão de que o Brasil conseguiu ter progresso no aumento de frequência de pessoas com acesso à escola, entretanto, a qualidade do ensino, que é o que realmente forma as pessoas, ainda não nos permite ter conclusões positivas.

O *Programme for International Student Assessment* (PISA) é uma iniciativa de avaliação comparada entre estudantes a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária de 15 anos entre diversos países do mundo<sup>153</sup>.

No PISA realizado em 2003, o Brasil teve resultados bastante fracos tendo 78%, 57% e 64% (matemática, leitura e ciências, respectivamente) dos jovens de 15 anos com desenvolvimento escolar abaixo do nível mínimo de proficiência exigido pelo instituto. Este desenvolvimento do Brasil permaneceu inerte no PISA seguinte realizado em 2006<sup>154</sup>.

Isto colocou o Brasil atrás de países como Indonésia, Coréia do Sul, México,

---

150 VELOSO, Fernando. *A Evolução Recente e Propostas para a Melhoria da Educação no Brasil*. Brasil: A nova agenda social, p. 215/253. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda8.pdf>>. Acesso em 03 abril 2018, p. 216/217.

151 Ibid., p. 217.

152 Ibid., p. 217.

153 PISA. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/pisa>>. Acesso em 03 abril 2018.

154 VELOSO, Fernando. *A Evolução Recente e Propostas para a Melhoria da Educação no Brasil*. Brasil: A nova agenda social, p. 215/253. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda8.pdf>>. Acesso em 03 abril 2018, p. 218/219.

Tailândia, Turquia, Uruguai, Grécia, Japão e os Estados Unidos. Ao analisar estes dados, o autor Fernando Veloso<sup>155</sup> conclui que “o nível de aprendizado no Brasil é muito baixo. A qualidade da educação no Brasil também é inferior ao que seria de se esperar de um país com nosso nível de renda *per capita*”.

Em relação ao ensino superior, que compreende a graduação (bacharelado, licenciatura e tecnológico) e a Pós-Graduação (cursos de especialização, mestrado e doutorado), observou-se que houve um acréscimo quantitativo de pessoas que passaram a frequentar estes tipos de cursos, especialmente no que concerne aos cursos tecnológicos que, por exemplo, apenas entre 2010 e 2011, tiveram suas matrículas aumentadas em 11,4%<sup>156</sup>.

Entretanto, apesar do aumento de pessoas que tiveram acesso ao ensino superior, os autores Adriana Oliveira e Clarice Escott<sup>157</sup> citam o estudo da CNI, já mencionado anteriormente, ao dizer que o mundo do trabalho constata que o nível educacional da população, que não adquire conhecimento e habilidades por meio de uma educação básica de qualidade, compromete todo o desenvolvimento da qualificação profissional e coloca o Brasil em um nível competitivo muito baixo.

A qualidade de ensino, que forma a qualificação profissional, envolve diversos fatores, alguns mensuráveis objetivamente e outros não. Entretanto, é evidente que o desenvolvimento do ensino público e a instituição de políticas públicas de progresso educacional é, talvez, a única maneira de se ter um real progresso educacional no Brasil.

As políticas estatais sociais, no sentido educacional, são necessidades de interferência do Estado visando uma manutenção de boas relações sociais e uma formação social qualificada<sup>158</sup>.

Com as análises realizadas sobre a situação da educação no Brasil, principalmente nas últimas 2 décadas, pode-se concluir que houve sim um progresso no quesito quantitativo, visto que houve uma maior inclusão de crianças e adolescentes ao estudo, tendo o mesmo ocorrido com o ensino superior. Por outro

---

155 Ibid., p. 219.

156 OLIVEIRA, Adriana Rivoire Menelli de; ESCOTT, Clarice Monteiro. *Políticas públicas e o ensino profissional no Brasil*. Ensaio. aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 717-738, jul./set. 2015. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n88/1809-4465-ensaio-23-88-0717.pdf>>. Acesso em 04 abril 2018, p. 722.

157 Ibid., p. 724.

158 HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, novembro/2001, p. 30-41. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em 04 abril 2018, p. 31.

lado, parece não ter havido progresso qualitativo neste ensino.

Por fim, ainda no que concerne à qualificação da mão de obra, demonstrada a responsabilidade do Estado em sua gestão, além do seu valor na efetivação de políticas sociais, a seguir será abordado a influência da qualificação profissional na empregabilidade e as exigências contemporâneas de qualificação do trabalhador.

### 2.3. O PRINCÍPIO DO PLENO EMPREGO E A QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA NA CONTEMPORANEIDADE

Com a Constituição Federal de 1988, o princípio do pleno emprego passou a estar expressamente previsto em nossa Carta Magna. O art. 170, em seu inciso VIII, introduz a busca do pleno emprego como um ditame da justiça social e essencial à formação da ordem econômica nacional.

Conforme diz Canotilho, o princípio da busca do pleno emprego se encontra na classificação tipológica de princípio constitucional impositivo, colocando ao Estado o dever de realização de tarefas e busca de determinados fins, sendo uma orientação à atuação Estatal<sup>159</sup>.

Ainda definindo o pleno emprego diz José Afonso da Silva<sup>160</sup>:

[...] um princípio diretivo da economia que se opõe as políticas recessivas. Pleno emprego é a expressão abrangente, ao máximo grau, de todos os recursos produtivos. Mas parece, no art. 170, VIII, especialmente, no sentido de propiciar trabalho a todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva.

Diz ainda o autor que este princípio, apesar de estar previsto como da Ordem Econômica, se harmoniza por completo com as regras de valorização do trabalho humano.

Ainda, fala sobre o princípio do pleno emprego Roseli Santos<sup>161</sup>:

---

159 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1040.

160 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 121.

161 SANTOS, Roseli Rêgo. *O princípio da busca pelo pleno emprego como aplicação da função social da empresa na Lei de Falências e Recuperação*. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/roseli\\_rego\\_santos.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/roseli_rego_santos.pdf)>. Acesso em 08 ago 2018, p. 5266.

O princípio da busca do pleno emprego constitui-se, no Ordenamento Jurídico Brasileiro, como um direito social constitucional a ser observado no desenvolvimento da atividade econômica e tem como fundamento a valorização do trabalho humano e justiça social.

Este princípio constitucional se fundamenta na visão do economista britânico John Maynard Keynes que realizou grandes modificações no pensamento econômico ao apresentar a necessidade de intervenção Estatal na economia como forma de promoção de desenvolvimento econômico.

John Keynes diz ainda que, ao seu modo de ver, uma política de instabilidade salarial, para mais ou para menos, não traria o pleno emprego, de modo que haveria apenas uma grande flutuação de preços que complicaria os cálculos empresariais<sup>162</sup>. Neste ponto pode-se perceber a necessidade de intervenção Estatal para seu modo de pensar.

A visão clássica do pleno emprego difere da visão keynesiana, conforme diz Martinho Botelho e Luíz Winter<sup>163</sup>:

Para a escola clássica econômica, o conceito de pleno emprego tinha como fundamento o estado de equilíbrio entre a oferta e a demanda dos fatores de produção, com capacidade máxima de produção de sistema socioeconômico.

A visão de Keynes é oposta à clássica, que possui um conjunto de elementos liberais, porque acredita na necessidade de atuação do Estado como agente social que conduziria a sociedade para o pleno emprego<sup>164</sup>.

As políticas de Estado intervencionistas típicas do pensamento de Keynes objetivavam trazer à sociedade um patamar mínimo de vida e de dignidade, sendo criados direitos como o salário mínimo, o seguro-desemprego e a redução da jornada de trabalho<sup>165</sup>.

A busca pelo pleno emprego, como princípio da ordem econômica, consagra a valorização do trabalho humano e efetiva a livre iniciativa materializando um princípio diretivo da economia. Seus objetivos são de redução das desigualdades sociais aliado

---

162 KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril cultural, 1982.

163 BOTELHO, Martinho; WINTER, Luíz. *O princípio constitucional da busca do pleno emprego: alguns apontamentos em direito econômico brasileiro*. Revista Thesis Juris – São Paulo, v. 3, n. 1, p. 55-74, Jan./Jun, 2014, p. 59.

164 Ibid., p. 59-60.

165 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 69.

ao desenvolvimento social e também econômico<sup>166</sup>.

As políticas de busca pelo pleno emprego dependem diretamente dos agentes privados, cabendo à intervenção Estatal remover entraves que possam existir para o desenvolvimento econômico da iniciativa privada. É evidente que estas mudanças, seja em políticas monetárias ou fiscais, dependem de boas intenções políticas e forte liderança na busca destes ideais<sup>167</sup>.

Ainda sobre o desenvolvimento econômico aliado à valorização do trabalho humano, cabe mencionar o dito por Martinho Botelho e Luíz Winter<sup>168</sup>:

[...] a definição de pleno emprego tem as suas razões axiológicas na inexistência de desperdício da mão de obra disponível para o trabalho e também do capital disponível para a produção). O pleno emprego teria relação com a eficiência da capacidade produtiva de um sistema econômica, tendo relação, assim com a elevação da dignidade de um cidadão, na medida em que tem vínculo com a manutenção do emprego e com a qualidade da cidadania.

No momento que relacionamos o princípio do pleno emprego à valorização do trabalho humano é possível fazer uma relação com a questão da qualificação da mão de obra.

Na modernidade, busca-se cada vez mais trabalhadores que possuem um conhecimento técnico, isto é, a busca pela força humana como prestação de serviços repetitivos e sem conhecimento embutido foi grande parte substituído pelas máquinas.

Deste modo, a qualificação profissional é cada vez mais importante para que os empregados consigam se inserir nas novas exigências do mercado produtivo e garantirem sua sobrevivência.

Diz Lourival José de Oliveira<sup>169</sup>:

---

166 ASSIS, José Carlos de. *Trabalho como direito: fundamentos para uma política de pleno emprego no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002, p. 13-14.

167 BRASIL, Delton Ribeiro; MARTINS, Leandro José de Souza. *O princípio do Pleno Emprego: A função Solidária e Sustentabilidade das Sociedades Empresárias*. Scientia iuris, Londrina, v. 21, n. 1, p. 212-244, mar. 2017, p. 221.

168 BOTELHO, Martinho; WINTER, Luíz. *O princípio constitucional da busca do pleno emprego: alguns apontamentos em direito econômico brasileiro*. Revista Thesis Juris – São Paulo, v. 3, n. 1, p. 55-74, Jan./Jun, 2014, p. 59

169 OLIVEIRA, Lourival José de. *Os Princípios do Direito do Trabalho frente ao Avanço Tecnológico*. UNOPAR Cient., Cienc. Jurid. Empres., Londrina, v. 3, n. 1, p. 53-58, mar, 2002, p. 54/55 Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-princ%C3%ADpios-do-direito-do-trabalho-frente-ao-avan%C3%A7o-tecnol%C3%B3gico>>. Acesso em 09 ago 2018.

Buscam-se cada vez mais trabalhadores com conhecimentos técnicos, com espírito de iniciativa e capacidade de comunicação, consoante a necessidade imposta pelas características da economia moderna. A esses trabalhadores, sem dúvida que se poderia até mesmo falar em liberalização do mercado de trabalho, no sentido de reduzirem-se as normas de trabalho no mercado. Porém, e os demais empregados? Aqueles sem qualificação técnica, utilizados em tarefas outras de menor importância, cujo contingente é maior do que as necessidades do mercado? Como deixar esses trabalhadores a própria sorte?

O autor acima mencionado inicia sua abordagem com o apontamento da necessidade moderna de conhecimentos técnicos para o emprego na contemporaneidade. Ainda, faz interessante observação ao questionar como ficaria a situação dos demais trabalhadores que não possuem estes conhecimentos mais aprofundados, visto que teriam suas funções substituídas por maquinários.

Assim, veja-se a evidente relação entre a necessidade de aperfeiçoamento da mão de obra com conhecimentos técnicos para que os empregados consigam se inserir nas novas exigências do mercado nacional e internacional, fugindo de um desemprego em massa.

É sabido que com os avanços tecnológicos muitos empregos deixaram de existir, em especial os ligados às atividades físicas repetitivas. Entretanto, em virtude do princípio do pleno emprego, cabe ao Poder Público buscar medidas de ajustar e inserir a parcela desempregada da população em condições de trabalho.

A qualificação da mão de obra pode ajudar a efetivar a busca pelo pleno emprego em razão de trazer aos trabalhadores novos conhecimentos e aperfeiçoamentos humanos que lhes permitam competir nas exigências deste novo mercado.

Como já dito anteriormente neste trabalho, existem autores que consideram que não existe mais competitividade empresarial nacional visto que, na realidade, mesmo as empresas que vendem seus produtos ou prestam serviços apenas no seu país, ainda assim encaram a concorrência de empresas internacionais, de modo que contemporaneamente a competitividade é sempre internacional.

Em razão disso, as empresas nacionais e especialmente o Poder Público deve se nortear pela tentativa de qualificação de sua população para que possam ser bem empregados em nossas empresas e que estas consigam competir internacionalmente.

Diz Leonardo Moreira<sup>170</sup>:

Assim, o trabalho deve ser promovido pelo Estado por meio do estímulo da economia, produzindo a maior quantidade possível de efeitos sociais, de políticas de criação de empregos e de qualificação de mão de obra, devendo ser este último enfatizado, uma vez que na economia contemporânea é o que mais se valoriza.

Em relação à atuação positiva do Estado em políticas públicas de busca pelo pleno emprego, cabe mencionar o dito por Paulo Baltar<sup>171</sup>:

O poder público também não atuou no sentido de evitar a elevada rotatividade nos empregos, colaborando para estabilizar as pessoas em determinadas ocupações e atividades da economia. A alta rotatividade dificultou para as pessoas o desenvolvimento profissional e as profissões não puderam se constituir em eixos para uma melhor estruturação da vida social.

Entende o autor, ao fazer uma crítica à postura do poder público frente a crise do desemprego, que o Estado falhou ao permitir uma alta rotatividade de empregos que impediu que os trabalhadores pudessem se desenvolver profissionalmente em uma atividade específica.

Conforme expõe Fábio Comparato, as argumentações jurídicas de princípios buscam estabelecer direitos individuais, enquanto que as argumentações políticas têm como objetivo uma finalidade coletiva<sup>172</sup>. Deste modo, procura-se por meio das políticas públicas de emprego implementar benefícios à coletividade que efetivem o princípio da busca pelo pleno emprego.

O emprego, no capitalismo, é confundido com a noção que temos de valorização do trabalho regulado, conforme diz Maurício Godinho Delgado<sup>173</sup>:

---

170 MOREIRA, Leonardo Rezek. *A busca do pleno emprego*. Disponível em: <<https://leorezek.jusbrasil.com.br/artigos/535540738/a-busca-do-pleno-emprego>>. Acesso em 09 ago 2018.

171 BALTAR, Paulo. *Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil*. Estud. av. vol. 28, n. 81, São Paulo, mai-ago, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142014000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142014000200007)>. Acesso em 09 ago 2018.

172 COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998, p. 44. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf>>. Acesso em 09 ago 2018.

173 DELGADO, Maurício Godinho. *Direitos fundamentais na relação de trabalho*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais – n. 2, 2007, p. 19.

[...] a correta leitura constitucional do princípio da valorização do trabalho humano conduz à noção de *valorização do trabalho regulado*, o qual, no capitalismo, confunde-se, basicamente, com *emprego*. Nesse quadro, é que melhor se compreende a postura constitucional de, no contexto da regulação da “Ordem Econômica e Social” (Título VII), no capítulo regente dos “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, ter fixado como princípio “a busca do pleno emprego” (art. 170, VIII).

Ainda, dentro dos princípios gerais da atividade econômica, previstos no art. 170 da Constituição, o princípio da busca pelo pleno emprego, junto ao da função social da propriedade e da redução das desigualdades regionais e sociais, se enquadram como os princípios que enfatizam a justiça social<sup>174</sup>.

Existe uma importante relação entre as políticas educacionais e de qualificação profissional com a busca do pleno emprego. Com a produção em massa e os avanços tecnológicos, surgiu-se a crise do emprego. Neste ponto, a preocupação com as políticas educacionais de formação profissional se intensificaram, conforme expõe Vanilda Paiva<sup>175</sup>:

A crise do emprego, a desregulação do mercado de trabalho a que estamos desde então assistindo trouxeram à baila não apenas a reiteração do “direito do trabalho”, mas também a ideia de que a luta pelo pleno emprego poderia significar o desejo ou a necessidade de “todo proletário fazer-se explorar”. Do mesmo modo, no plano educacional a luta por uma escola unitária deu lugar à pergunta se não seria melhor um sistema dual em que o ensino profissional estivesse vinculado à certeza do emprego correspondente.

A economia exigia uma produção em massa, aliada à determinada qualificação do trabalhador e ainda a busca por um pleno emprego, dando concretude aos ditames do Direito do Trabalho.

Nas últimas décadas muito tem se falado sobre o chamado “fim do emprego” em virtude de uma suposta impossibilidade do capitalismo multiplicar os postos de trabalho ao mesmo tempo em que faz aumentar a produtividade empresarial, passando às máquinas atribuições físicas e mentais que antes eram desempenhadas por seres humanos<sup>176</sup>.

---

174 DELGADO, Maurício Godinho. *Direitos fundamentais na relação de trabalho*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais – n. 2, 2007, p. 19.

175 PAIVA, Vanilda. *Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social – Capítulo III, A Cidadania Negada*, p. 49/50.

176 *Ibid.*, p. 50.

Diz Vanilda Paiva<sup>177</sup>:

A elevação da produtividade implica para cada vez na transferência às máquinas de habilidade físicas e mentais dos homens – o que reduz o emprego e retira o trabalho do lugar central que ele ocupou na era do industrialismo. Numa sociedade em que a maioria da PEA está vinculada aos serviços e em que um grande número desemboca em categorias para além do terciário o papel do trabalho se modifica.

Em um momento de dificuldades de campo de trabalho, a tendência natural das pessoas foi buscar maiores qualificações para que se diferenciasssem das funções básicas, agora exercidas pelos maquinários, buscando-se trazer um maior valor agregado ao serviço prestado.

Entretanto, na visão de alguns autores, a própria qualificação profissional chegou à situação de certa abundância, sendo inclusive questionável se ela realmente eleva o valor do trabalho.

Ficou o questionamento de até que ponto as profissões podem resistir às constantes mudanças da sociedade e também ao, cada vez maior, número de profissionais se especializando e, deste modo, aumentando cada vez mais a oferta sem necessariamente haver um aumento de procura.

Nesta visão de reformulação das profissões, expõe Vanilda Paiva<sup>178</sup>:

Num contexto de re-ordenamento social das profissões, em que assistimos a um processo no qual a qualificação se eleva e se intensifica ao mesmo tempo em que os salários caem e o *status* profissional se esvai (como no caso de médicos, professores, diversas especializações na engenharia, etc.) faz-se necessário o acionamento de mecanismos de complementação de renda e de busca de alternativas profissionais que cada vez mais passam pela descoberta de nichos de mercado e pelo auto-emprego ou pelo exercício de profissões liberais fora das estruturas formais existentes.

As profissões que antigamente eram vistas como típicas de uma elite da sociedade hoje se proliferaram a grande parte da população, inclusive no Brasil, em um processo que se intensificou nos anos 2000 até hoje. Mesmo profissões como médico, engenheiro, advogado e outras se tornaram mais comuns na população, em virtude das exigências de qualificação que agora já chegaram a este nível de especialização.

---

177 PAIVA, Vanilda. *Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social – Capítulo III, A Cidadania Negada*, p. 53.

178 Ibid., p. 52.

Diante desta realidade, um novo cenário se desenha. Agora, as tendências e objetivos se direcionam para o ensino profissionalizante na busca por novos nichos de mercado. Cabe à educação pública e privada tentar implantar em seus ensinamentos uma ideologia de criatividade na busca de inovações nas profissões e criação de novas funções, um auto-emprego que exige algo a mais do que o velho trabalho físico ou trabalho intelectual já saturado.

Contemporaneamente, os termos flexibilidade e precarização têm sido muito usados e estão ligados à retração de direitos dos trabalhadores e que, na visão de Vanilda Paiva, tendem a se consolidar visto que o trabalho perdeu força em relação ao capital<sup>179</sup>.

Diz a autora que existe uma tendência entre as empresas de realizar suas contratações com profissionais liberais ou pessoas jurídicas mediante contratos de prestação de serviços em virtude de uma maior qualificação destes e menor custo social, tendo inclusive este modelo de contratação substituído grande parte das relações empregatícias, dando origem a uma menor responsabilidade da empresa em seus negócios.

Explica Vanilda Paiva<sup>180</sup>:

A disponibilidade de força de trabalho qualificada em larga escalada, produto da revolução educacional que teve lugar na segunda metade do século, faz com que as empresas não sofram muitas das eventuais consequências negativas da externalização, da formação de cadeias de sub-contratação e da contratação por tarefas. Os riscos são crescentemente transferidos à força de trabalho que, trabalhando em forma precária, conta sempre com menor proteção social [...].

Finaliza ainda dizendo que não há como existir um retorno ao pleno emprego com a retomada de crescimento econômico, sendo isto um otimismo injustificável para os próximos anos, ressaltando as desigualdades entre países e regiões. Ainda, diz que o “pleno emprego liberal” é uma terminologia inadequada uma vez que é usada apenas para generalizar o trabalho precário, nas condições expostas acima<sup>181</sup>.

O princípio da busca pelo pleno emprego não faz referência apenas ao elevado número de trabalhadores na condição de vínculo empregatício, mas também as diversas formas de trabalho e também ao valor humano deste trabalho. Não há pleno

---

179 PAIVA, Vanilda. *Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social – Capítulo III, A Cidadania Negada*, p. 52.

180 *Ibid.*, p. 52.

181 *Ibid.*, p. 53.

emprego se este for usado para precarização do trabalho ou desvirtuação das relações empregatícias.

Visualizada a situação da chamada “crise do emprego” nos tempos atuais, importante abordar com especificidade as exigências dos tempos contemporâneos na qualificação da mão de obra, tanto na tentativa de preservação das relações de trabalho, quanto no ganho de competitividade empresarial.

### 2.3.1 As exigências de qualificação profissional no mundo competitivo contemporâneo

Objetiva-se aqui expor como se deu a construção história dos conceitos de qualificação profissional até se chegar a abordar as exigências contemporâneas.

A expressão “qualificação profissional” é uma terminologia mais ampla que a palavra “formação”, englobando diversos setores da sociedade que, em termos técnicos e até mesmo dentro do âmbito educacional, parece ser a mais correta a ser utilizada<sup>182</sup>.

O avanço do estudo da qualificação profissional teve forte influência do regime capitalista de produção, mais especificamente no momento seguinte às revoluções industriais, que causaram grandes mudanças na relação capital-trabalho.

Erika Porceli Alaniz<sup>183</sup> fala sobre qualificação profissional na sociedade capitalista ao dizer que:

Na sociedade capitalista, a terminologia *qualificação profissional* é utilizada em diversos contextos: no âmbito das escolas, empresas e instituições afins, além de sindicatos, entre outros. Pode-se dizer que, embora em cada momento histórico e instituições distintas a denominação se apresente com um conteúdo próprio, de modo geral, essa expressão se encontra condicionada à forma como se constituem as relações sociais na produção, fator que delinea a organização do processo de trabalho.

Veja que a qualificação profissional está diretamente ligada ao modo de se constituir as relações sociais na produção, envolvendo tanto o aspecto produtivo das empresas quanto o social do trabalhador.

Antigamente, houve um momento histórico em que a execução do trabalho dependia exclusivamente da habilidade do trabalhador em manejar instrumentos de

---

182 ALANIZ, Erika Porceli. *Qualificação profissional: um estudo das práticas educacionais em uma empresa de autogestão*. São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 31/32.

183 Ibid., p. 31.

trabalho, fator que garantia um certo poder de barganha ao empregado para com quem o empregava<sup>184</sup>.

Entretanto, com o advento da tecnologia, o capitalismo se tornou cada vez mais independente do conhecimento do artesão, o que mudou, de certa forma, as condições de negociação e os poderes em si dentro do mercado produtivo.

Expõe sobre esta fase Karl Marx<sup>185</sup>:

Ela só se opera dentro de uma conexão que só existe depois da venda, no interior da oficina capitalista. O trabalhador da manufatura, incapacitado, naturalmente, por sua condição de fazer algo independente, só consegue desenvolver sua atividade produtiva como acessória da oficina capitalista.

A introdução da tecnologia completou diversas fases do processo de produção, eliminando-se em grande parte o elemento subjetivo da produção (que é o trabalhador) dando lugar a aspectos objetivos (máquinas). Neste momento, o homem ficou subordinado às inovações tecnológicas, tendo que evoluir sua qualificação em questões técnicas<sup>186</sup>.

O trabalhador passou, em determinado momento, a ser uma figura acessória no meio produtivo, o que vem resultando em substancial desvalorização do trabalho humano, ensejando a necessidade de implantações de proteções estatais para assegurar a dignidade da pessoa humana.

Explica esta nova fase da qualificação profissional, baseada no componente intelectual a autora Erika Porceli Alaniz<sup>187</sup>:

O desenvolvimento histórico do capitalismo e sua inovação tecnológica têm requerido novos perfis da força de trabalho, e, no estágio atual, tudo indica que o foco da exploração não mais estaria no componente manual, mas no intelectual, gerando outras estruturas funcionais decorrentes da complexidade de alguns tipos de trabalho, especialmente daqueles que utilizam a base da microeletrônica.

É notório que os avanços tecnológicos fizeram surgir uma nova era no mundo competitivo. Agora, os trabalhadores devem buscar atualizar suas características para

---

184 ALANIZ, Erika Porceli. *Qualificação profissional: um estudo das práticas educacionais em uma empresa de autogestão*. São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 33.

185 MARX, Karl. *O capital. Crítica da economia política, 17 ed.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 416.

186 Ibid., p. 434.

187 ALANIZ, Erika Porceli. *Qualificação profissional: um estudo das práticas educacionais em uma empresa de autogestão*. São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 37.

o novo modelo de produção exigido pelas empresas, sendo a atuação positiva estatal essencial neste ponto, como já dito anteriormente.

Ainda neste sentido Erika Porceli Alaniz<sup>188</sup>:

Tudo indica que a incorporação de tecnologia na produção incida de forma diferenciada na qualificação dos trabalhadores e modifique a forma de se realizar o trabalho. A introdução de equipamentos de tecnologia microeletrônica, conforme o contexto no qual se insere e a utilização que se faz dela, pode assinalar a ampliação do conhecimento dos profissionais envolvidos diretamente com sua programação.

A autora ainda cita, ao analisar um caso concreto, exemplos de situações em que a escolaridade básica desenvolvida e sua conseqüente maior qualificação profissional gera importantes reflexos na empresa. A apropriação de conhecimentos básicos como da língua portuguesa facilita a compreensão de discursos e melhora na comunicação, ademais, o ensino básico competente de matemática faz com que o profissional tenha facilidade na execução de cálculos e entendimento de contabilidade da empresa<sup>189</sup>.

Conforme diz Margarida Brandão<sup>190</sup>:

[...] os desafios para fazer frente a competitividade, qualidade e produtividade, têm levado as empresas a buscar um tipo “novo” de trabalhador, com maior escolaridade e múltiplas habilidades, capaz de enfrentar e dar conta das mais variadas situações vivenciadas pelos contextos de trabalho. Isto quer dizer que as competências profissionais exigidas estão indo além daquelas do trabalhador padrão taylorista/fordista, acreditando-se que hoje, tão ou mais importante do que “saber fazer”, o trabalho, está o saber ser trabalhador, o “saber conviver” com a equipe de trabalho e chefias e, sobretudo, o “saber aprender” permanentemente para fazer frente a competitividade e incertezas postas pelo mercado.

As novas exigências de qualificação dos profissionais englobam não apenas saber fazer o serviço passado, mas também saber trabalhar em grupo, chefiar situações, aprender e evoluir com o próprio serviço.

---

188 ALANIZ, Erika Porceli. *Qualificação profissional: um estudo das práticas educacionais em uma empresa de autogestão*. São Paulo: Editora UNESP, 2007, p. 37.

189 *Ibid.*, p. 184.

190 BRANDÃO, Margarida Guimarães Andrade. *Impactos da perda do emprego e o papel da qualificação no processo de reinserção no mercado de trabalho*. Dissertação de Doutorado em Educação – UFBA, Salvador, 2002, p. 189.

Ainda, contemporaneamente, os requisitos para entrada e crescimento no mercado de trabalho tem sido outros. Cita-se como exemplo a necessidade de profissionais em diversas áreas terem conhecimentos de língua estrangeira, as vezes mais do que uma, nível universitário, cursos técnicos profissionalizantes, facilidade de comunicação, criatividade, sociabilidade, entre outros<sup>191</sup>.

Neste sentido diz Paiva<sup>192</sup>:

é possível dizer que a revolução educacional e da comunicação das últimas décadas propiciou uma elevação da qualificação média da população que é de essencial importância não só para a produção mas para o consumo diferenciado e para enfrentar as fortes mudanças introduzidas no dia-a-dia das pessoas.

O trabalho realizado por Margarida Brandão é interessante ao entrevistar trabalhadores comuns que se manifestam sobre as novas exigências de qualificação no mercado de trabalho. Um deles chega a citar como exemplo o fato de que antes não havia a necessidade de ser habilitado para trabalhar com empilhadeira, ou que um operador de processo não precisava saber inglês, ainda, que um trabalhador de almoxarifado não necessitava de conhecimentos de informática, finalizando que atualmente estas questões mudaram e são exigidas constantemente<sup>193</sup>.

Por fim, cita-se ainda um dos entrevistados que disse que as empresas têm exigido conhecimentos que este não adquiriu durante o tempo que passou trabalhando. Isto nos leva a concluir que tais conhecimentos deveriam ter sido inseridos em sua educação prévia.

O aprendizado absorvido com a vida prática profissional é, sem dúvidas, importante. Entretanto, o ensino de informática e línguas estrangeiras que, agora podem ser entendidos como básicos, são essenciais a serem ensinados ainda quando crianças ou adolescentes.

Ademais, cursos de conhecimentos técnicos especializados são essenciais para que os trabalhadores de hoje em dia já adentrem ao mercado de trabalho com

---

191 BRANDÃO, Margarida Guimarães Andrade. *Impactos da perda do emprego e o papel da qualificação no processo de reinserção no mercado de trabalho*. Dissertação de Doutorado em Educação – UFBA, Salvador, 2002, p. 190.

192 PAIVA, Vanilda Pereira. *Desmitificação das profissões: quando as competências reais moldam as formas de inserção no mundo do trabalho*. In: Contemporaneidade e Educação, Qualificação e Informalidade: revista semestral de Ciências Sociais e Educação. Instituto da Cultura e Educação Continuada (IEC), Ano II, n. 01.1997 p. 122.

193 BRANDÃO, Margarida Guimarães Andrade. *Impactos da perda do emprego e o papel da qualificação no processo de reinserção no mercado de trabalho*. Dissertação de Doutorado em Educação – UFBA, Salvador, 2002, p. 191.

uma boa base teórica e prática, fazendo com que as empresas consigam desenvolver outros aspectos no profissional e competir em alto nível no mercado nacional e internacional.

É possível concluir que o mercado contemporâneo exige novos tipos de conhecimentos e qualificações do trabalhador. Estas qualificações resultam em ganhos de competitividade das empresas nacionais no mercado internacional, além de valorizar o trabalhador, efetivando o princípio da dignidade da pessoa humana.

Estas qualificações são obtidas em grande parte por uma educação de qualidade, desde os níveis básicos até os profissionalizantes. Deste modo, a participação estatal em políticas públicas educacionais e de qualificação da mão de obra é de suma importância na moldagem destes trabalhadores, tema que será aprofundado a seguir.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA PARA O INCREMENTO NA COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO**

No primeiro capítulo deste trabalho foi abordado o tema da competitividade empresarial internacional com uma análise dos efeitos da globalização e de como se encontra a situação brasileira quando comparada a diversos países ao redor do mundo.

O tema competitividade é bastante complexo, tendo variados conceitos e reflexos no mundo empresarial e também nas relações interpessoais. Com base nisso, é importante buscar incremento de competitividade empresarial das empresas nacionais de modo que seja preservado outros valores sociais que dignificam o ser humano.

O art. 170 da Constituição Federal Brasileira aponta importantes princípios constitucionais que embasam as diretrizes do desenvolvimento econômico, dentre eles destaca-se neste trabalho o princípio da livre-iniciativa e o princípio da valorização do trabalho humano.

Neste ponto, a qualificação da mão de obra do trabalhador brasileiro parece ser um modo de conciliar um ganho de competitividade empresarial junto à valorização do trabalho humano e preservação de condições dignas de vida, respeitando exigências e princípios previstos na Ordem Econômica constitucional.

O Estado, que foi tema estudado no capítulo anterior, possui uma importante responsabilidade na gestão e implantação de políticas públicas que qualifiquem a mão de obra do trabalhador brasileiro, várias dessas medidas são conseguidas com incrementos na educação básica e profissionalizante.

Deste modo, neste capítulo serão abordadas políticas públicas de qualificação de mão de obra existentes no Brasil que são capazes de trazer benefícios competitivos e de valorização do trabalho humano, concretizando princípios constitucionais como o da livre-iniciativa e da valorização do trabalho humano.

#### **3.1 QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA PARA O INCREMENTO DA COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL INTERNACIONAL**

Ao abordar o tema competitividade empresarial internacional, é necessário que

se faça, de antemão, um estudo sobre os sistemas econômicos que prevaleceram entre os diversos países nas últimas décadas.

No momento em que os Estados passaram a se preocupar com a produção nacional e a comercialização de seus produtos em âmbito internacional, surgiu a forte ideologia do capitalismo liberal como forma de permitir e incentivar a competitividade entre empresas que alavancaria a produção, sendo o mercado o próprio termômetro das exigências do mercado, sem intervenção Estatal.

No que concerne ao capitalismo, explica sua essência André Ramos Tavares<sup>194</sup> ao dizer que:

Considera-se capitalista o sistema econômico no qual as relações de produção estão assentadas na *propriedade privada* dos bens em geral, especialmente dos de produção, na *liberdade ampla*, principalmente de iniciativa e de concorrência e conseqüentemente, na livre contratação de mão de obra (...).

Para o capitalismo, as próprias condições do mercado competitivo equacionariam um equilíbrio na economia por meio da liberdade de concorrência. Neste sentido aparece o termo “mão invisível” já que o próprio mercado se regula por meio do contrapeso oferta e procura.

O modelo ideológico do capitalismo individualista com fundamentos liberais típicos de Adam Smith tem como característica determinante a livre-iniciativa, de modo que com a busca de interesses pessoais, o indivíduo acabaria por beneficiar toda a sociedade<sup>195</sup>.

Entretanto, o capitalismo puro, sem limites, teve declínio em países Europeus e também na Constituição pátria, passando a conviver com responsabilidades sociais que não lhe são próprias.

Como crítica ao capitalismo pode-se citar o dito por George Soros<sup>196</sup>:

(...) Sustento que o sistema capitalista global hoje dominante é uma forma distorcida de sociedade aberta. Dá demasiado crédito à motivação do lucro e fracassa na proteção dos interesses comuns por meio de um processo decisório cooperativo.

O autor de certa forma faz uma crítica ao capitalismo exacerbado porque

---

194 TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*, 3 ed. São Paulo: Método, 2011, p. 34.

195 Ibid., p. 36.

196 SOROS, George. *A crise do capitalismo global: os perigos da sociedade globalizada – uma visão crítica do mercado financeiro internacional*, 1930. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

entende que este dá um crédito muito alto ao lucro, mas falha na proteção de interesses comuns a toda a sociedade, sendo apenas uma forma de progresso cooperativo, mas não de interesses da coletividade.

O outro grande modelo econômico que realiza contraponto ao capitalismo é o socialismo, com uma ideologia oposta e baseada na intervenção autoritária estatal, retraindo liberdades individuais em prol do coletivo.

Diz André Ramos Tavares<sup>197</sup>:

O socialismo é o modelo econômico baseado na *autoridade*, pressupondo-a para alcançar sua sistemática própria. Mais claramente, exige-se uma autoridade centralizadora, unificante da economia, e, por isso, que retraia a liberdade.

Apesar das grandes diferenças, entende-se que, tanto o sistema capitalismo quanto o socialista possuem seus defeitos e benefícios no que concerne ao desenvolvimento econômico e de justiça social.

Neste sentido, a Constituição Federal brasileira, apesar de apresentar pontos típicos do capitalismo como a livre-iniciativa e a livre-concorrência, trata de relativizar estes conceitos em prol de outros valores como a valorização do trabalho humano e da justiça social, de proteção da parte hipossuficiente, intervindo no mercado econômico, eventualmente.

Cabe dizer que diversos autores reconhecem que o Brasil adotou o sistema capitalista como propulsor do progresso econômico ao garantir liberdade à iniciativa privada, apesar das relativizações existentes.

Cita-se Nelson Eizirik<sup>198</sup>:

Com efeito, a Constituição consagra plenamente o modo de produção capitalista, que se funda na apropriação privada da produção econômica. O sistema vigente é o da economia de mercado, da liberdade de iniciativa, conforme referido expressamente em vários dispositivos.

Considerando que a Constituição Federal adota o modo capitalista de de produção, mas também possui influências do Estado Social de Direito, como ocorre com o princípio da valorização do trabalho humano, é importante que busquemos opções de progresso econômico e de aumento de competitividade que conciliem as

---

197 TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*, 3 ed. São Paulo: Método, 2011, p. 38.

198 EIZIRIK, Nelson. *Monopólio Estatal da Atividade Econômica*. Revista Dir. Adm. Rio de Janeiro, 194:63-76, out-dez/1993, p. 64.

duas situações.

Neste ponto, a qualificação da mão de obra se destaca como importante fator no incremento da competitividade das empresas nacionais e preservação de direitos sociais, valorizando a figura do trabalhador.

A ideia de qualificação profissional do trabalhador está diretamente ligada à educação que este recebe, seja a educação básica ou a profissionalizante.

Nas décadas de 60 e 70 houve uma ênfase em estudos econômicos da educação. Isto é, foram utilizados conceitos de capital humano e de investimentos em educação com o intuito de obtenção de maior produtividade, utilizando-se a educação como uma forma de mercadoria que traria bons retornos. Diz Fernanda Sobral<sup>199</sup> que “essa visão de educação repercute na sociedade em termos de crescimento econômico e nos indivíduos quanto à melhoria de renda, através de uma maior qualificação para o mercado de trabalho”.

Fruto deste modo de pensamento se deram algumas reformas educacionais no Brasil, podendo-se citar a Reforma Universitária de 1968 e a Lei de Profissionalização do Ensino Médio de 1971. Estas mudanças tinham como base a constatação de uma deficiência na mão de obra qualificada que atrapalhava o desenvolvimento econômico do país e uma discrepância entre as necessidades para o emprego e os profissionais que nosso sistema oferecia<sup>200</sup>.

Diz Fernanda Sobral<sup>201</sup>:

[...] a política econômica e desenvolvimentista contida na Reforma Universitária, ou seja, a idéia de que a universidade revelava-se inadequada para atender às necessidades do processo de desenvolvimento e modernização que estava ocorrendo, exigindo, portanto, a racionalização das atividades universitárias (criação do departamento, do sistema de créditos, do ciclo básico), a fim de lhes conferir maior eficiência e produtividade, aspecto peculiar à análise econômica da educação.

Ainda, iniciou-se uma política de criação de pós-graduações no Brasil que visavam o desenvolvimento em pesquisas para qualificar os recursos humanos e produzir conhecimento científico e tecnológico que permitiriam uma expansão

---

199 SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca. *Educação para a competitividade ou para a cidadania social*. São Paulo. Perspec. Vol. 14, n. 1. São Paulo Jan. /Mar. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100002&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100002&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em 03 out 2018.

200 Ibid.

201 Ibid.

industrial<sup>202</sup>.

Com este novo tipo de abordagem, a educação passou a ser vista não apenas como um aspecto social do cidadão, mas também em um viés econômico, uma análise econômica da educação, pensamento este que permanece até os dias atuais.

Conclui neste sentido Fernanda Sobral<sup>203</sup> ao dizer que:

Já na década de 90, a educação é considerada, sobretudo, promotora de competitividade. Essa educação que possibilita a competitividade dá ao indivíduo a condição de empregabilidade e traz para a sociedade a modernidade associada ao desenvolvimento sustentável.

Com o advento das novas formas de globalização que foram amplamente abordadas no primeiro capítulo deste trabalho, em especial em seu aspecto econômico, os diferentes mercados passaram a competir entre si, sendo que a produção e a competitividade agora deixava de ser nacional e era sempre internacional.

A importância da qualidade empregatícia se tornou ainda mais necessária em virtude da concorrência que se acirrou. Agora, o empregado brasileiro necessita possuir uma qualificação que se compare com a de cidadãos de países com alto nível de desenvolvimento. Caso contrário, a produtividade das empresas brasileiras ficaria amplamente comprometida.

Diz Sobral<sup>204</sup>:

[...] os indivíduos tornam-se mais competitivos no mercado, ou seja, com maior grau de empregabilidade, assim como as empresas ficam mais competitivas no mercado internacional, contribuindo para o desenvolvimento de nossa sociedade. Percebe-se nesse contexto uma legitimação de caráter mais econômico, possibilitada pela educação

Um trabalhador que possui um maior conhecimento para o seu serviço consegue produzir mais rápido ou com maior qualidade, o que faz com que a empresa tenha um ganho de produtividade com gastos reduzidos, incrementando a sua competitividade frente ao mercado nacional e internacional.

---

202 SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca. *Educação para a competitividade ou para a cidadania social*. São Paulo. Perspec. Vol. 14, n. 1. São Paulo Jan. /Mar. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100002&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100002&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em 03 out 2018.

203 Ibid.

204 Ibid.

Muitos dos dados apresentados no primeiro capítulo deste trabalho são capazes de comprovar as alegações aqui feitas, isto é, de que o Brasil possui um nível de competitividade muito baixo quando comparado a países de destaque no mundo, e que grande parte deste atraso se dá a problemas de políticas públicas e também privadas de educação básica, profissionalizante e qualificação do trabalhador.

Os Estados Unidos sempre tiveram poder de destaque no quesito qualificação da mão de obra, o que foi um dos fatores que justificou sua ascensão econômica, visto que os produtos que exportava tinham um valor agregado muito maior do que os que importava. Neste sentido diz Danniell Machado<sup>205</sup>:

Em outras palavras, as exportações norte-americanas eram relativamente mais intensivas em mão-de-obra qualificada que as importações. [...] a mão-de-obra norte-americana era três vezes mais eficiente que a do resto do mundo, devido a diferenças organizacionais das empresas.

A qualificação da mão de obra, que em grande parte é conseguida por meio de uma educação de qualidade, é importante termo na busca pela competitividade, introduzindo um novo paradigma produtivo baseado na dominação de conhecimento. Ainda, a educação também é considerada como relevante aspecto na diminuição das desigualdades sociais, ou seja, produtora de cidadania social<sup>206</sup>.

Abordada a qualificação da mão de obra como forma de aumento na competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional, importante seguir com o estudo do princípio da livre-iniciativa em nossa ordem econômica, típico das sociedades capitalistas, que também permite um progresso de competitividade às empresas e não vai na contramão da qualificação da mão de obra, pelo contrário.

### 3.1.1 Conceito e importância do princípio da livre iniciativa na Ordem Econômica brasileira para o incremento da competitividade.

---

205 MACHADO, Danniell Lafetá. *A qualificação da mão-de-obra no comércio internacional brasileiro: um teste do teorema de Heckscher-Ohlin*. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7857/2/Premio%20BNDES\\_20\\_A%20Qualifica%C3%A7%C3%A3o%20da%20M%C3%A3o-de-Obra%20no%20Com%C3%A9rcio%20Internacional%20Brasileiro\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7857/2/Premio%20BNDES_20_A%20Qualifica%C3%A7%C3%A3o%20da%20M%C3%A3o-de-Obra%20no%20Com%C3%A9rcio%20Internacional%20Brasileiro_P.pdf)>. Acesso em 04 out 2018, p. 37

206 SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca. *Educação para a competitividade ou para a cidadania social*. São Paulo Perspec. Vol. 14, n. 1. São Paulo Jan. /Mar. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100002&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100002&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em 03 out 2018.

A expressão “Ordem Econômica” adquiriu dimensão jurídica a partir do momento em que as constituições dos Estados passaram a discipliná-la sistematicamente, o que veio a ocorrer no Brasil a partir da Constituição de 16 de julho 1934, cujo artigo 115 tinha o seguinte enunciado:

A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica<sup>207</sup>.

Atualmente, as bases constitucionais do sistema econômica brasileiro encontram-se dispostas no Título VII, “Da Ordem Econômica e Financeira”, nos art. 170 a 192.

Apesar de expressa na Constituição Federal de 1998, a livre-iniciativa já existia desde a Constituição do Império que dizia, em seu art. 179, inc. XXIV que nenhum tipo de trabalho, comércio e cultura poderiam ser proibidos a não ser que se oponham a costumes públicos, segurança e saúde dos cidadãos<sup>208</sup>.

Na Constituição Federal de 1988, a livre iniciativa tem previsão expressa como fundamento da Ordem Econômica e da República Federativa do Brasil conforme diz Leonardo Vizeu Figueiredo<sup>209</sup>:

O segundo fundamento é a livre-iniciativa. Significa que o Estado não deve restringir o exercício da atividade econômica, salvo nos casos em que se fizer necessário, para fins de proteção do consumidor e de toda a sociedade. Outrossim, podemos destacar que, por este princípio, a escolha do trabalho fica ao arbítrio da liberdade do indivíduo (pessoa natural ou jurídica), não podendo o Estado interferir para tanto.

Conforme a doutrina de Eros Grau<sup>210</sup>, a ordem econômica pode ser descrita como:

---

207 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Promulgada em 16 de Julho de 1934*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 12 out. 2017

208 TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*, 3 ed. São Paulo: Método, 2011, p. 233.

209 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*, 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 59.

210 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 53.

(...) o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser).

Deste modo, a ordem econômica é um conjunto de normas que definem o modo de produção econômica de um Estado.

Ainda, além da organização da produção econômica do país, pela simples leitura do art. 170 da Constituição Federal, pode-se inferir que a Ordem Econômica brasileira deve respeitar os fundamentos da valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.

Neste sentido, pode-se observar que um dos mais importantes fundamentos a serem observados pelo Estado, que é a livre-iniciativa, está ligado diretamente ao seu dever de não interferir nas liberdades dos agentes econômicos em busca do progresso financeiro, ideologia típica do liberalismo e do capitalismo.

A livre iniciativa tem como base as concepções liberais de autonomia dos agentes econômicos e limitação da interferência do Estado nas relações privadas.

Diz Ricardo Maurício Freire Soares<sup>211</sup>:

(...) o ideário liberal defendia um modelo de Estado-mínimo, que não promovesse ingerências no livre jogo das forças do mercado, as quais, supostamente, através das condutas particulares dos agentes econômicos, garantiram a distribuição equânime das riquezas na sociedade;

Partindo-se da premissa de que a Constituição Federal, em seu art. 170, resguarda a livre iniciativa como um princípio da Ordem Econômica, a atuação estatal deve pautar-se em ações que auxiliem e permitam que os agentes econômicos atuem conforme seu próprio convencimento.

Entretanto, este sistema tipicamente liberal e capitalista imposto pela livre iniciativa fez com que surgisse um grande desequilíbrio entre o poder de negociação e de mercado em si em relação aos demais agentes econômicos.

---

211 SOARES, Ricardo Maurício Freire. *A ordem Constitucional Econômico: Balanço Dos 20 (Vinte) Anos De Vigência da Constituição Brasileira de 1988*. p. 13. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/ordem-constitucional-econ%C3%B4mica-balan%C3%A7o-dos-20-vinte-anos-de-vig%C3%A2ncia-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-brasil>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

É o que expõe Ricardo Soares<sup>212</sup>:

a situação de flagrante desequilíbrio entre os agentes econômicos do mercado capitalista tornou-se necessária a pronta ingerência do chamado Estado Social, para relativizar os dogmas liberais da autonomia volitiva, da obrigatoriedade do contrato e da igualdade formal dos agentes econômicos, tendo em vista a realização da justiça social.

Deste modo, as influências trazidas pelo Estado Social acabam, de certa maneira, interferindo na livre iniciativa no sentido de buscar uma igualdade entre os agentes econômicos, visando sempre a justiça social.

Entretanto, esta abordagem do Estado Social como limitadora da livre-iniciativa e contraponto ao modelo liberal será visto com maior profundidade em sequência neste trabalho.

Retornando ao estudo do Estado Liberal, seu principal meio de manifestação se dá por meio da livre-iniciativa, que nada mais vem a ser do que a liberdade de qualquer cidadão exercer atividade econômica com poucas restrições Estatais<sup>213</sup>.

Neste ponto, cabe uma observação de André Ramos Tavares<sup>214</sup>, para quem a livre-iniciativa envolve diversos conceitos e, alguns deles até ambíguos entre si.

Destaca-se a liberdade empresarial, a liberdade de acesso a profissões e também liberdades contratuais. Ainda, dentro da liberdade contratual encontram-se outras diversas liberdades como a faculdade de contratar ou não, a faculdade de fixar o conteúdo das cláusulas, entre outros.

O autor Leonardo Vizeu Figueiredo<sup>215</sup>, ao analisar a origem da livre-iniciativa, volta à ideologia do liberalismo ao dizer ele é fruto da doutrina do filósofo Adam Smith que defendia que a harmonia social deveria se dar por meio de liberdades no mercado, admitindo-se que os privados pudessem perseguir seus desejos próprios em um mercado equilibrado no que se diz à concorrência.

A livre concorrência, um dos princípios da Ordem Econômica, estampado no

---

212 SOARES, Ricardo Maurício Freire. *A ordem Constitucional Econômico: Balanço Dos 20 (Vinte) Anos De Vigência da Constituição Brasileira de 1988*. p. 13. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/ordem-constitucional-econ%C3%B4mica-balan%C3%A7o-dos-20-vinte-anos-de-vig%C3%A2ncia-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-brasil>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

213 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*, 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 40.

214 TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*, 3 ed. São Paulo: Método, 2011, p. 236.

215 FIGUEIREDO, op. cit., p. 40.

artigo 170, IV da Constituição, se exercida sem interferências estatais, levaria a um processo competitivo em que o agente mais eficiente iria se destacar sobre os outros, gerando o benefício da competição no qual um agente estimularia o outro a evoluir.

Como se sabe, o modelo de Estado Liberal absoluto entrou em declínio dando origem a ideologias mais de cunho social nas quais o posicionamento do Poder Público deveria ser positivo, no sentido de intervir em determinadas situações.

Todavia, é importante ressaltar que, apesar das restrições ao conceito de Estado Liberal pleno de Adam Smith, este continua presente em diversos ordenamentos, como é o caso brasileiro, que consagra como fundamento da Ordem Econômica a livre-iniciativa.

A livre-iniciativa está diretamente ligada aos direitos de liberdade típicos de primeira geração, isto é, o de imposições de liberdades negativas ao Estado, garantindo uma autonomia aos particulares em traçarem suas próprias escolhas e terem liberdade para segui-las.

A intervenção estatal se justifica no que concerne à proteção da coletividade de modo que o Estado deve disciplinar requisitos mínimos para o exercício de trabalho e para a exploração de atividades econômicas sem, entretanto, retirar a liberdade proveniente do princípio da livre-iniciativa.

Diz Nelson Eizirik<sup>216</sup> que o princípio da liberdade de iniciativa é temperado pelo princípio da iniciativa suplementar do Estado. Ainda, diz que a liberdade das empresas é relativizada pelo princípio da função social da empresa e, por fim, menciona a repressão realizada ao abuso do poder econômico como limitador da liberdade de lucro e de competição.

Neste sentido, resta demonstrada a realidade de limitação da livre-iniciativa por meio da intervenção estatal numa tentativa de proteção da igualdade entre os agentes econômicos.

Dentro das limitações à livre-iniciativa permitidas ao Estado se encontra o poder deste de avocar para si o exercício de determinadas atividades econômicas que sejam vitais à segurança nacional ou que possuam um relevante interesse coletivo, podendo inclusive, assumir monopólio sobre determinadas atividades<sup>217</sup>.

---

216 EIZIRIK, Nelson. *Monopólio Estatal da Atividade Econômica*. Revista Dir. Adm. Rio de Janeiro, 194:63-76, out-dez/1993, p. 65.

217 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*, 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 59.

O “duelo” entre sistemas liberais e sociais, intervencionistas e não intervencionistas, capitalistas e socialistas, é tema de constante debate, seja no âmbito da evolução histórica como também contemporaneamente.

O ordenamento jurídico brasileiro consagra a livre-iniciativa como fundamento de progresso econômico, respeitados os limites impostos pela própria Constituição Federal de 1988, faz-se necessário um estudo sobre os reais benefícios que este modelo econômico nos traz na competitividade empresarial internacional.

Benefícios do capitalismo como a estímulo à livre concorrência e liberdade de gestão dos empreendimentos prevalecem em nosso ordenamento e permitem um progresso econômico que, provavelmente, uma ênfase no socialismo não permitiria.

O capitalismo, representado pela livre-iniciativa, acredita que a aceitação da livre concorrência é o melhor meio para se obter uma maior eficácia nos negócios e garantir que as maiores oportunidades de mercado recaiam sobre os que mais mereçam<sup>218</sup>.

Esta ideologia conduz os setores privados a buscarem constantemente ganhos de produtividade e superação de objetivos. A ideia principal é que a competição entre os particulares puxaria ambos para o sucesso econômico e, deste modo, a um progresso econômico do próprio país.

O elo que liga a opção brasileira pelo capitalismo e a livre-iniciativa, mesmo que com eventuais intervenções estatais que busquem satisfações sociais, à competitividade empresarial internacional é a globalização. Como já citado anteriormente, este fenômeno estabeleceu novos paradigmas na disputa por espaços comerciais dentro e fora das fronteiras do país.

Com a completa liberalização do mercado internacional, as empresas nacionais voltadas para o mercado interno passaram a se preocupar com a entrada e a concorrência de produtos estrangeiros em nosso território e, de outro lado, as empresas nacionais voltadas às exportações passaram a concorrer com empresas estrangeiras na manutenção de mercados anteriormente conquistados. A sobrevivência nesta arena depende da competitividade de cada um.

Mais uma vez a mão de obra qualificada assume importante papel visto que permite um progresso econômico, como visto anteriormente, e não atua em contraponto com o princípio da livre-iniciativa.

---

218 TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*, 3 ed. São Paulo: Método, 2011, p. 235.

A livre-iniciativa garante às empresas liberdades de escolha no modo de gestão de suas empresas, entretanto, ainda assim o empregador privado depende da figura Estatal na qualificação dos futuros trabalhadores visto que é desta parcela da população que ele irá escolher seu membro e colocá-lo na participação empresarial.

É verdade que as empresas privadas possuem importante papel na qualificação e aperfeiçoamento de seus empregados, elas tem sim certa responsabilidade de induzir o empregado a seus interesses, resultando em uma evolução profissional e pessoal deste, assim como perfazendo ganhos econômicos à empresa. Por outro lado, as empresas ainda dependem massivamente de receberem uma mão de obra com conhecimentos básicos e profissionalizantes que advém de uma educação boa, e este papel cabe ao Poder Público.

Assim, visto que a qualificação da mão de obra tem importante papel no desenvolvimento econômico das empresas nacionais de modo a trazer uma maior competitividade a estas no cenário internacional, a seguir será visto também a função da qualificação da mão de obra como valorizadora do trabalhador, respeitando não só o princípio da livre-iniciativa como efetivando o princípio da valorização do trabalho humano.

### 3.2 O TRABALHO HUMANO NA ORDEM CONSTITUCIONAL E A QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA

A valorização do trabalho humano é um fundamento da República Federativa do Brasil previsto no art. 4º. da CF e, também, princípio da Ordem Econômica conforme expressamente diz o art. 170 da CF.

Entende-se o princípio da valorização do trabalho humano como um dos cardeais da ordem constitucional brasileira democrática. A Constituição coloca a organização das condutas laborativas como um dos instrumentos mais relevantes da afirmação do ser humano, trazendo valores tanto individuais quanto valores familiares e sociais<sup>219</sup>.

Além da menção da valorização do trabalho humano como fundamento da República, os direitos sociais são enquadrados de maneira didática no art. 6 e 7 da

---

219 DELGADO, Maurício Godinho. *Direitos Fundamentais na Relação de Trabalho*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 2, 2007, p. 15.

Constituição Federal. Afirma Maurício Godinho Delgado<sup>220</sup>:

O enquadramento didático do trabalho como *direito social* está explicitado no art. 6 da Constituição, concretizando-se em inúmeros direitos que se listam no art. 7. Perceba-se, a propósito, que esse enquadramento não reduz, normativamente, o patamar de afirmação do trabalho (de princípio, valor e fundamento para direito social); ele claramente deve ser compreendido como um acréscimo normativo e doutrinário feito pela Constituição, de modo a não deixar dúvida de que o trabalho ocupa, singularmente, todas as esferas de afirmação jurídica existentes no plano constitucional e do próprio universo jurídico contemporâneo.

Explicando a valorização do trabalho, diz Leonardo Vizeu Figueiredo<sup>221</sup>:

A valorização do trabalho humano significa que o Poder Público deve garantir que o homem possa sobreviver dignamente, tão somente, com o produto da remuneração de seu labor, garantindo-lhe, para tanto, uma gama de direitos sociais, dentre os quais destacamos renda mínima, repouso semanal remunerado (...)

Assim, o fundamento da valorização do trabalho humano está no objetivo do Poder Público de garantir aos cidadãos um patamar mínimo de dignidade em suas vidas.

Um dos principais instrumentos que poderiam ser utilizados para efetivar o princípio da valorização do trabalho humano e garantir o mínimo existencial e de dignidade são os direitos sociais básicos.

O tratamento central das relações de trabalho significou um dos pilares de estruturação tanto da ordem econômica como de avanços sociais, perfazendo um dos grandes reflexos em nossa Constituição do Estado Social de Direito.

A ideia de democracia traz o pensamento, em uma de suas visões, que o poder atribuído aos representantes do povo deve ser utilizado no sentido de trazer uma maior igualdade a quem é destituído de riquezas.

Neste sentido expõe Maurício Godinho Delgado<sup>222</sup>:

---

220 DELGADO, Maurício Godinho. *Direitos Fundamentais na Relação de Trabalho*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 2, 2007, p. 17.

221 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*, 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 58.

222 DELGADO, Op. cit., p. 15.

À medida que democracia consiste na atribuição de poder também a quem é destituído de riqueza – ao contrário das sociedades estritamente excludentes de antes do século XIX, na História -, o trabalho assume o caráter de ser o mais relevante meio garantidor de um mínimo de poder social à grande massa da população, que é destituída de riqueza e de outros meios lícitos de seu alcance. Percebeu, desse modo, com sabedoria, a Constituição a falácia de instituir a democracia sem um correspondente sistema econômico-social valorizador do trabalho humano.

O trabalho assume uma importante função de trazer oportunidades de equilibrar as desigualdades existentes na sociedade. As políticas públicas de viés social devem ter este tipo de finalidade a todo momento, isto é, a redução das desigualdades. Veja que a própria Constituição expõe a redução de desigualdades como um dos objetivos fundamentais da República, estando previsto expressamente no art. 3, III da CF.

Deste modo, a Constituição Federal de 1988 não deixa qualquer dúvida a respeito da importância da valorização do trabalho colocando-o como *princípio, fundamento, valor e direito social*<sup>223</sup>.

Os direitos sociais se encontram inseridos nos ditos direitos fundamentais e são classificados no que se convencionou chamar de direitos de segunda geração ou dimensão.

Diz Otávio Calvet<sup>224</sup>:

Os direitos fundamentais expressam valores superiores, onde se encontram inseridos os direitos sociais, classificados como de segunda dimensão segundo afirmação histórica cronológica, tendo surgido pela percepção da sociedade que não bastaria o Poder Público respeitar direitos mínimos dos cidadãos como a liberdade, a segurança e a propriedade (direitos fundamentais de primeira dimensão), mas também promover certos valores para que os seres humanos pudessem efetivamente gozar de um mínimo existencial, sendo patente que, quem passa fome não consegue usufruir do direito à liberdade em sua plenitude.

Deste modo, o Estado ao perceber que as liberdades típicas dos direitos de primeira dimensão eram insuficientes para garantir uma dignidade mínima a uma grande parcela de cidadãos, se viu na necessidade de promover novos valores humanos que efetivassem e garantissem o chamado mínimo existencial.

---

223 DELGADO, Maurício Godinho. *Direitos Fundamentais na Relação de Trabalho*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 2, 2007, p. 16.

224 CALVET, Otávio Amaral. *O Direito ao Lazer nas Relações de Trabalho*. Disponível em <[http://calvo.pro.br/media/file/colaboradores/otavio\\_calvet/otavio\\_calvet\\_direito\\_ao\\_lazer.pdf](http://calvo.pro.br/media/file/colaboradores/otavio_calvet/otavio_calvet_direito_ao_lazer.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2018.

Ainda, cabe dizer que o ser humano que passa fome e que não tem este mínimo existencial garantido sequer tem condições de usufruir das liberdades conseguidas pelos direitos de primeira dimensão<sup>225</sup>.

Deste modo, a garantia do mínimo existencial por meio de direitos sociais e a busca pela igualdade (segunda dimensão), acabam por concretizar liberdades anteriormente perseguidas (primeira dimensão).

O mínimo existencial pode ser entendido, na visão de Fernando Facury Scaff<sup>226</sup> como:

[...] a combinação de capacidades para o exercício de liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará este patamar de mínimo existencial. Não são apenas os aspectos econômicos os principais envolvidos. A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento.

Ainda sobre o mínimo existencial, interessante abordar as duas vertentes dentro dos direitos sociais que são apresentados por Sidney Guerra e Lilian Emerique, estas são a vertente garantística e a vertente prestacional.

Sobre a feição garantística, diz Guerra e Emerique<sup>227</sup>:

A feição garantística impede agressão do direito, isto é, requer cedência de outros direitos ou de deveres (pagar imposto, p. ex.) perante a garantia de meios que satisfaçam as mínimas condições de vivência digna da pessoa ou da sua família. Neste aspecto o mínimo existencial vincula o Estado e o particular.

Já em relação à feição prestacional, complementa Guerra e Emerique<sup>228</sup> que “A feição prestacional tem caráter de direito social, exigível frente ao Estado. Neste caso, não se pode deixar de equacionar se esse mínimo é suficiente para cumprir os desideratos do Estado Democrático de Direito.”

Deste modo, em uma visão garantista, o mínimo existencial requer que outros direitos sejam cedidos em razão da garantia de um mínimo existencial a determinadas pessoas. Estas práticas vinculariam tanto o estado quanto o particular na busca por

225 CALVET, Otávio Amaral. *O Direito ao Lazer nas Relações de Trabalho*. Disponível em <[http://calvo.pro.br/media/file/colaboradores/otavio\\_calvet/otavio\\_calvet\\_direito\\_ao\\_lazer.pdf](http://calvo.pro.br/media/file/colaboradores/otavio_calvet/otavio_calvet_direito_ao_lazer.pdf)>.

Acesso em: 25 out. 2018.

226 SCAFF, Fernando Facury. *Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos*. Verba Juris ano 4, n. 4, jan./dez, 2005. Disponível em

<<http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14814/8375>>. Acesso em: 29 out. 2018. p. 86.

227 GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, n. 9 – Dezembro de 2006, p. 387.

228 Ibid., p. 387.

este mínimo.

Já na análise prestacional, o mínimo existencial teria o próprio caráter de direito social, sendo este exigido do Estado. A dificuldade aqui seria realizar esta equação de quanto deveria ser dado sem que houvesse outros prejuízos.

A questão do mínimo existencial suscita inúmeras dúvidas e controvérsias como uma conceituação precisa e, principalmente, quais seriam as prestações indispensáveis para a manutenção desta vida digna. Ainda, questiona-se até se realmente seria papel do Estado a promoção deste mínimo existencial<sup>229</sup>.

Veja que mesmo em outros países de alto nível de desenvolvimento econômico e social, como é o caso da Alemanha, o mínimo existencial encontra-se diretamente presente com fundamento no Estado Social e na busca pela dignidade da pessoa humana. Neste sentido diz Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo<sup>230</sup>:

[...] na Alemanha e segundo orientação doutrina e jurisprudencial prevalente – o conteúdo essencial do mínimo existencial encontra-se diretamente fundado no direito à vida e na dignidade da pessoa humana (abrangendo, por exemplo, prestações básicas em termos de alimentação, vestimenta, abrigo, saúde ou os meios indispensáveis para a sua satisfação), o assim designado mínimo sociocultural encontra-se fundado no princípio do Estado Social e no princípio da igualdade no que diz com o seu conteúdo material.

Ainda, o mínimo existencial, conforme grande parte da doutrina, não é algo absoluto que se justifica sem qualquer restrição. Este mínimo recebe limitações na medida em que faz contraponto com a chamada “*reserva do possível*” em que o Estado pode atuar. Diz Sarlet e Figueiredo<sup>231</sup>:

A construção teórica da “reserva do possível” tem, ao que se sabe, origem na Alemanha, especialmente a partir do início dos anos de 1970. De acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos.

Isto se dá em virtude da necessidade de alocação de recursos materiais e humanos por parte do Estado para estas medidas positivas de proteção e

229 GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, n. 9 – Dezembro de 2006, p. 388.

230 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações*. Direitos Fundamentais e Justiça n. 1 – out./dez. 2007. Disponível em <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73>>. Acesso em: 29 out 2018, p. 181.

231 Ibid., p. 188.

efetivação<sup>232</sup>.

Neste sentido, explica Sarlet e Figueiredo<sup>233</sup>:

[...] Já no que diz com os direitos sociais a prestações, seu “custo” assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando, pelo menos para grande parte da doutrina, que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se aloque algum recurso, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica.

De um modo geral, apesar de longas discussões sobre a quantidade de intervenção necessária pelo Estado para garantir um mínimo de dignidade aos indivíduos, pode-se afirmar que os direitos sociais de cunho prestacional exigem do Poder Público, contemporaneamente, algumas medidas mínimas como garantir alguns direitos essenciais, fiscalizá-los, buscar uma progressividade desses direitos e proibir o retrocesso, além de adotar medidas imediatas quando houver grave lesão<sup>234</sup>.

Esta abordagem dos direitos sociais como direitos fundamentais e a importância de atuação positiva do Estado no intuito de garantir um mínimo existencial aos cidadãos é importante para este trabalho em razão de que as políticas públicas de qualificação da mão de obra além de aumentarem a competitividade das empresas, respeitam os direitos sociais, efetivando a dignidade da pessoa humana.

Não se nega aqui que estas medidas exigem do Estado significativas alocações de recursos, entretanto, conforme já explanado anteriormente, a educação básica, profissional e a qualificação da mão de obra em si, assim como a preservação de direitos sociais, são de responsabilidade do Estado, não podendo este se omitir sob alegações genéricas de falta de recursos.

É evidente que, em face de limitações orçamentárias, o Estado não poderá prestar estas políticas públicas da maneira perfeita, porém, dada a importância do assunto, deve-se buscar até mesmo uma realocação de recursos de outras áreas para que se consiga obter uma educação de qualidade e, finalmente, um progresso econômico e social por meio da qualificação da mão de obra.

### 3.2.1 A efetivação da dignidade da pessoa humana pela qualificação da mão de obra

---

232 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações*. Direitos Fundamentais e Justiça n. 1 – out./dez. 2007. Disponível em <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73>>. Acesso em: 29 out 2018, p. 187.

233 Ibid., p. 187.

234 Ibid., p. 187.

O ser humano utiliza do Direito como forma de garantir e assegurar uma proteção de bens jurídicos que lhe dê uma boa qualidade de vida com integridade física e mental, saúde, liberdade, honra e outros direitos.

Além desses direitos, existem outros direitos chamados de adjacentes, mas não menos importantes para a tutela legal, podendo-se citar o direito à propriedade, à intimidade, liberdade de expressão e o direito ao trabalho. Estes direitos, também tidos como princípios, são parcelas de um princípio maior chamado de dignidade da pessoa humana<sup>235</sup>.

A dignidade da pessoa humana está consolidada na Constituição Federal logo no art. 1, III, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito.

A proteção e busca pela efetividade da dignidade da pessoa humana, como princípio maior que é, deve sempre ser a finalidade da atuação estatal, conforme diz Helder Col<sup>236</sup>:

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio constitucional, põe em evidência o ser humano, intrinsecamente considerado, para o qual deve convergir todo o esforço de proteção pelo Estado, através de seu ordenamento positivo. Essa dignidade deve revelar o conteúdo finalístico da atuação estatal.

Ainda sobre a dignidade da pessoa humana, complementa Livia Miraglia<sup>237</sup>:

A dignidade da pessoa humana constitui princípio, fundamento e objetivo do Estado brasileiro. É o valor supremo sobre o qual se edifica a sociedade brasileira. Forçoso asseverar, então, que o princípio da dignidade da pessoa humana informa todos os ramos do Direito, além de influir nas condutas humanas particulares. Assim, a sua realização deve ser sempre perseguida pelo legislador e pelo intérprete da lei.

O princípio da dignidade da pessoa humana segue o pensamento kantiano de que o ser humano não é um meio, e sim um fim em si mesmo. Assim, as políticas

---

235 COL, Helder Martinez Dal. *O princípio da dignidade da pessoa humana, o direito ao trabalho e a prevenção da infortunística*. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/7492-7491-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30 out 2018.

236 Ibid.

237 MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. *O direito do trabalho e a dignidade da pessoa humana – pela necessidade de afirmação do trabalho digno como direito fundamental*. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3828.pdf>>. Acesso em: 30 out 2018, p. 9039.

públicas estatais devem visar o bem estar do homem, colocando ele como norte principal em suas tarefas.

Diz José Afonso da Silva<sup>238</sup>:

vê-se que a *dignidade* é atributo intrínseco, da essência, da pessoa humana, único ser que compreende um valor interno, superior a qualquer preço, que não admite substituição equivalente. Assim a dignidade entranha e se confunde com a própria natureza do ser humano.

O presente trabalho defende que as políticas públicas de qualificação de mão de obra tratam o ser humano com máxima importância, fazendo com que o aperfeiçoamento no labor seja algo que amplifica sua essência, efetivando o valor do trabalho e trazendo maior eficiência ao serviço prestado.

As políticas públicas brasileiras de qualificação de mão de obra, que a seguir serão vistas individualmente, vêm tentando corroborar os aspectos ligados à evolução humana.

O ser humano contemporâneo necessita se qualificar para que possa enfrentar as novas exigências do mundo moderno, seja nos âmbitos laborais, seja em questões de invenção de novas formas de renda e sustento. Neste ponto a educação básica e inovadora assume um papel de suma importância.

Os países com maiores índices de desenvolvimento investem em larga escala em ciência e tecnologia uma vez que perceberam que o valor do conhecimento embutido nos produtos é, hoje, maior do que a produção em massa de um produto desvalorizado. Mesmo os Estados Unidos que são famosos por terem seus investimentos oriundos da iniciativa privada possuem uma forte contribuição Estatal no incentivo à inovação<sup>239</sup>.

O fim que se quer chegar neste ponto do trabalho é que a qualificação da mão de obra coloca o ser humano como figura principal no meio produtivo, efetivando o princípio da dignidade da pessoa humana.

Ademais, mesmo que consideremos os adventos da tecnologia nos tempos modernos, cabe ressaltar que o desenvolvimento destas ciências e inovações se faz com forte educação básica e profissionalizante, visto que, ao final, a tecnologia será

---

238 SILVA, José Afonso da. *A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia*. Revista Dir. Adm., Rio de Janeiro, 212:89-94, abr./jun. 1998, p. 91.

239 ANPEI. *Investimento público em pesquisa é o que alimenta inovações nos EUA*. Disponível em <<http://anpei.org.br/anpeinews/investimento-publico-em-pesquisa-e-o-que-alimenta-inovacao-nos-eua-2/>>. Acesso em: 30 out 2018.

desenvolvida e executada por seres humanos que necessitam de alta qualificação.

### 3.3 ANÁLISE E CRÍTICA DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EXISTENTES NO BRASIL

Neste ponto do trabalho serão abordadas as políticas públicas de qualificação profissional implementadas no Brasil ao longo das últimas décadas, fazendo-se uma análise histórica dos programas.

Primeiramente, observa-se que desde o Estado Novo e a Constituição de 1937 visualizou-se o ensino profissional como meio desenvolvimento econômico do país. Assim, neste momento, a educação dos trabalhadores passou a ser um dever constitucional.

Dada sua importância estratégica, em seguida, será salientada a criação do Sistema Público de Emprego – SPE e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, este responsável pela criação de reserva de valores para pagamento do seguro-desemprego, incentivo em qualificação e requalificação profissional.

Na sequência serão analisados três programas de governo que foram implementados nas últimas décadas, o PIPMO - Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra, o PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador e, o PNQ - Plano Nacional de Qualificação.

Por fim, será abordado o programa mais recente e ainda vigente, o PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, finalizando-se com algumas sugestões de melhora nas políticas públicas de qualificação profissional no Brasil.

#### 3.3.1 Políticas Públicas de qualificação profissional no Brasil

Neste item almeja-se dissertar sobre a proliferação de iniciativas públicas elaboradas pelos governos brasileiros, ao longo das últimas décadas, relacionadas à educação profissional direcionada à classe trabalhadora.

O assunto não é uma preocupação recente, tendo sido já abordado na Constituição de 1937, vigente o conhecido Estado Novo, conforme história Maria José Garcia Werebe<sup>240</sup>:

Já na Constituição de 1937 o objetivo estabelecido para o ensino profissional era atender às demandas do desenvolvimento econômico, que exigiam cada vez mais trabalhadores qualificados. Portanto, o Estado Novo tratou de inscrever a educação dos trabalhadores como dever constitucional. Entretanto, isso foi feito a partir da dicotomia entre a educação secundária para os filhos da elite, que deveriam conduzir o país, e o ensino técnico para os filhos dos operários e os desvalidos da sorte, que ingressavam na força de trabalho, sendo necessária, por isso, uma qualificação específica.

Verifica-se que a invocação da qualificação profissional sempre esteve associada às tentativas de novos ciclos de desenvolvimento ou ao combate do desemprego e suas consequências sociais e, num segundo plano, como fator determinante do aumento da produtividade ou competitividade empresarial. O mercado de trabalho brasileiro sempre teve como característica empregos precários, baixos salários, informalidade e baixa qualificação do trabalhador, sendo o desemprego uma característica principal<sup>241</sup>.

A industrialização tardia do Brasil em relação a outras economias atrasou o desenvolvimento econômico do país, ficando igualmente os incentivos educacionais postergados.

A educação profissional no Brasil, embora sempre tenha sido preocupação do Ministério da Educação, ainda no governo militar passou a ser conduzida no âmbito do Ministério do Trabalho, através do Decreto 75.081, de 12.12.1975, ambiente em que se deu a criação do Sistema Público de Emprego – SPE embasado na Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, de 17.06.1948.

Como primeira iniciativa de estruturação do SPE foi criado o Sistema Nacional de Emprego – SINE, por via do Decreto 76.403, de 08.10.1975, cuja marca característica é a intermediação entre trabalhador e emprego.

Todavia, o SPE brasileiro somente tornou-se completo quando assumiu a responsabilidade pelo pagamento do seguro-desemprego, através do Decreto-Lei 2.284, de 10.03.1986, o mesmo que instituiu o Plano Cruzado, e as ações de qualificação profissional, no seu âmbito, passaram a ser mais visíveis a partir da Lei

---

240 WEREBE, Maria José Garcia. *30 anos depois: grandeza e misérias do ensino no Brasil*. São Paulo: Editora Ática. Série Educação em Ação, 1994, p. 57.

241 CARDOSO, Adalberto Moreira. *Ensaio de sociologia do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

7.998, de 11.01.1990, que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, medida derivada de determinação do artigo 239 da Constituição de 1988.

O FAT passou a se revestir de fundamental importância por se constituir em fundo especial destinado ao custeio do benefício Seguro-Desemprego, da qualificação e requalificação profissional, da orientação e intermediação do emprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Geração de Emprego e Renda. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS (Lei Complementar 7, de 07.09.1970) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (Lei Complementar 8, de 02.12.1970).

Em que pese a previsão constitucional ser de longa data, somente a partir da década de 1960, o Brasil passou a desenvolver políticas públicas específicas para a qualificação profissional, materializada em 4 programas governamentais: o PIPMOI – Programa Intensivo de Preparação da Mão de Obra Industrial, que vigorou entre 1963 e 1982 (PIPMO a partir de 1975), o PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, de 1995 a 2002, o PNQ – Plano Nacional de Qualificação, de 2003 a 2007 e o PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, vigente desde 2011.

Pretende-se, a partir da compreensão do contexto socioeconômico em que se desenvolveram, demonstrar a importância histórica, seus desdobramentos, convergências, diferenças e limites destes programas.

É possível observar, além da importância que tiveram, uma sequência cronológica entre os programas a seguir analisados, passando-se primeiramente pelo PIPMO que foi iniciado pelo governo de João Goulart, em seguida o PLANFOR que foi construído durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e, finalmente, o PNQ que se estabeleceu durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva.

### 3.3.1.1 PIPMO, PLANFOR e PNQ

O Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra – PIPMO foi concebido no governo João Goulart, através do Decreto 53.324, de 18.12.1963, para ser executado, inicialmente, em vinte meses. Todavia, os governos militares que se sucederam a partir de 1964 se apropriaram da iniciativa como uma de suas políticas de governo até sua extinção em 1982.

O PIPMO foi criado num momento em que o país passava por profundas transformações econômicas, políticas e sociais em que estavam em disputa os rumos do desenvolvimento da nação brasileira. A chegada, embora tardia, das inovações industriais impunham um novo padrão de conhecimento dos trabalhadores. Daí o seu caráter transitório e emergencial.

Analisando aquele período, Werebe<sup>242</sup> diz que “havia insuficiente mão de obra de primeiro e segundo grau para atender as necessidades desse desenvolvimento e que a maioria das escolas existentes preparava mal seus alunos”.

A introdução de novos maquinários na indústria em expansão ensejava a qualificação de uma grande quantidade de trabalhadores. É de onde emerge a necessidade de um programa em âmbito nacional de formação profissionalizante, cujo ônus recai sobre o Estado, desresponsabilizando os agentes econômicos deste encargo e fortalecendo o processo de acúmulo de capital.

A proposta consistia em oferecer, em parceria com escolas técnicas, serviços nacionais de aprendizagem, sindicatos e, eventualmente, as próprias indústrias, cursos rápidos de profissionalização para trabalhadores de baixa escolaridade que seriam, em seguida, encaminhados para o mercado de trabalho. A metodologia de ensino não passava de um treinamento ministrado por um formador já capacitado na tarefa ou no conhecimento a ser transmitido.

Na forma de ver de Barradas e Calazans<sup>243</sup>:

O Estado, com o objetivo de diminuir o tempo de adaptação do trabalhador às novas tecnologias e às novas atitudes de trabalho, inerentes às novas relações de produção, propôs-se criar um programa “emergencial” que deveria: treinar operários já empregados no sentido de adequá-los aos novos padrões tecnológicos, bem como aos novos padrões de comportamento decorrentes das novas tecnologias importadas treinar novos operários no sentido de contar com uma reserva de mercado que possibilitasse maior poder de manipulação dos empresários [...].

Criticamente, para este autor, o programa não buscou a formação ou a qualificação profissional, mas sim oferecer às massas operárias treinamento com fortes características de adestramento, na qual o trabalhador não dispõe de autonomia e fica impedido de tomar decisões e de intervir nos processos de trabalho.

---

242 WEREBE, Maria José Garcia. *30 anos depois: grandeza e misérias do ensino no Brasil*. São Paulo: Editora Ática. Série Educação em Ação, 1994, p. 69.

243 BARRADAS, Anésia Maria da Silva; CALAZANS, Maria Julieta Costa. *Fabrica PIPMO: uma discussão sobre política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-82*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Avançados em Educação, 1986, p. 40.

Diz Barradas e Calazans sobre o programa<sup>244</sup>:

[...] não desenvolveu uma perspectiva cujo objetivo fosse transmitir ao trabalhador conhecimentos ligados a um saber mais abrangente da ocupação para a qual estava sendo treinado, e menos ainda conscientizá-lo das contradições inerentes às relações sociais nas quais ele, como trabalhador, estava inserido.

Com o natural declínio dos postos de trabalho, mesmo os trabalhadores treinados passaram a não conseguir colocação no mercado de trabalho, tornando gradativamente o programa dispensável, levando a sua extinção em 1982.

Pode-se concluir que o PIPMO, ressalvada a crítica sobre sua concepção pedagógica ou à ausência desta, foi uma resposta do Estado ao estrangulamento imputado ao desenvolvimento brasileiro em razão da força de trabalho inapta e inapropriada à industrialização, sendo, portanto, o reconhecimento de que a educação profissionalizante tem função basilar na disseminação de conhecimentos e habilidades indispensáveis aos trabalhadores em qualquer projeto de desenvolvimento da nação.

Com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – Lei 7.998 de 11.01.1990, determinado pelo art. 239 da Constituição Federal de 1988, institui-se uma importantíssima fonte de recursos específica para financiar o Programa Seguro-Desemprego e as demais políticas relacionadas ao mercado de trabalho, dentre elas a qualificação profissional.

Através da Resolução 96, de 18.10.1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram estabelecidos critérios para transferência de recursos do FAT para o Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR.

O Programa PLANFOR foi criado em 1995 e durou até o ano de 2002, tendo qualificado mais de 15 milhões de trabalhadores e investido mais de 2 bilhões de reais<sup>245</sup>.

O objetivo do PLANFOR era qualificar e requalificar a força de trabalho, em especial um grupo de pessoas que possuíam maior dificuldade, os desempregados, trabalhadores do mercado informal e, também, os de baixa escolaridade. Ainda, o programa tinha preocupação com pessoas de situações social e econômica

---

244 BARRADAS, Anésia Maria da Silva; CALAZANS, Maria Julieta Costa. *Fabrica PIPMO: uma discussão sobre política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-82*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Avançados em Educação, 1986, p. 128.

245 MAFREDI, Sílvia Maria. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 156.

vulneráveis, como é o caso de negros, mulheres e portadores de necessidade especiais. Ainda, o PLANFOR objetivava ser uma política pública de qualificação profissional complementar à educação básica, tendo valores profissionais assim como sociais e econômicos<sup>246</sup>.

O PLANFOR teve sua estruturação formada para cumprir com três tipos de habilidades. As habilidades básicas como a comunicação verbal, escrita, leitura, dentre outras. As habilidades específicas, que envolvem análise de equipamentos, materiais e conteúdos especializados. Por fim, as habilidades de gestão que condizem com habilidades de gerenciamento de pessoas no processo de produção<sup>247</sup>.

Já como crítica ao alcance dos objetivos do PLANFOR, diz Ventura que as conquistas deste programa foram limitadas já que os cursos oferecidos pelo PLANFOR não condiziam com a realidade efetiva dos trabalhadores. Ressalta que a carga horária era pequena e que havia pouco aproveitamento e relação entre os aprendizados teóricos com a vida prática das empresas. Assim, os três tipos de habilidades objetivados pelo PLANFOR não foram concretizados<sup>248</sup>.

O governo de Fernando Henrique Cardoso teve dificuldades com uma retração econômica e contenção de gastos de modo que o PLANFOR acabou apenas por contribuir para dilatar o contingente de mão de obra sem alta qualificação, não sendo este programa efetivo nos objetivos visados<sup>249</sup>.

Neste cenário desfavorável, assim como ocorreu com o PIPMO, o PLANFOR foi sofrendo modificações graduais sempre no sentido inverso ao do seu progresso, segundo avaliação do próprio Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

Conforme valores apresentados no Plano Nacional de Qualificação<sup>250</sup> de 2003 a 2007:

---

246 MONTALVÃO, Luciano Alvarenga. *Do PIPMO ao PRONATEC: História e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora*. Observatório em Debate, n. 2, dez. 2015, p. 7/8.

247 VENTURA, Jaqueline Pereira. *O PLANFOR e a Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores: A Subalternidade Reiterada*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, 2011. Disponível em <[http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/397/1/Jaqueline\\_Pereira\\_Ventura.pdf](http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/397/1/Jaqueline_Pereira_Ventura.pdf)>. Acesso em: 01 nov 2018.

248 Ibid.

249 MONTALVÃO, Luciano Alvarenga. *Do PIPMO ao PRONATEC: História e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora*. Observatório em Debate, n. 2, dez. 2015, p. 9.

250 BRASIL, MTE. *Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003 – 2007*. Brasília: MTE, SPPE, 2003, p. 18.

[...] em 2001. Ao mesmo tempo, a carga horária média dos cursos oferecidos passou de 150 horas para 60 horas médias, com tal redução foi um claro indício da perda qualidade dos mesmos.

Em 2002, os recursos orçamentários para a Qualificação Profissional decresceram para 302 milhões, que, entretanto, foram reduzidos com o contingenciamento para apenas R\$ 153 milhões (representando algo em torno de 30% dos valores do ano anterior). Para 2003, o Orçamento da União, definido ainda no Governo anterior, destinou apenas R\$ 186 milhões.

As necessidades de mudança no PLANFOR deram origem a diversas denúncias que exigiram atitudes positivas de órgãos públicos no sentido de busca de uma maior efetividade do plano, ou mudança sua estrutura. Conforme consta no Plano Nacional de Qualificação<sup>251</sup> de 2003 a 2007:

Ao final dos dois quadriênios de vigência do PLANFOR, 1995-1998 e 1999-2002, tornou-se evidente a necessidade de mudanças profundas, após intenso desgaste institucional. Um conjunto de denúncias, veiculado amplamente na mídia levou o Tribunal de Contas da União – TCU e a Secretaria Federal de Controle da Corregedoria-Geral da União SFC/CGU a proporem mecanismos visando garantir maior controle público e operacional. Uma flagrante baixa qualidade dos cursos, em geral, e uma baixa efetividade social das ações do PLANFOR reforçaram tal desgaste e levaram o TEM, já sob o novo Governo, a instituir o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, extinguindo o PLANFOR, reorientando as diretrizes da Política Pública de Qualificação.

Com a mudança de governo e entrada na Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva, houve mudanças no campo da formação profissional que, através da Resolução 333, de 10.07.2003, instituiu o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, passando a ser parte integrante do Plano Plurianual – PPA 2004-2007, cujo intuito não era apenas substituir o PLANFOR, mas criar um novo paradigma para a educação profissional.

O PNQ buscou trazer mudanças em quatro grandes áreas. Primeiramente, na dimensão política, objetivou priorizar aqueles com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Na dimensão conceitual, traz a ideia de que o trabalho deve ser entendido como categoria de explicação da sociedade e de que o trabalho é uma relação social. Na dimensão pedagógica, foca na mudança da baixa qualidade da maioria dos cursos fornecidos. Por fim, em relação à dimensão ética, busca melhorar a situação da prestação de contas, incorporar recomendações do Tribunal de Contas da União e dar autonomia à avaliação externa<sup>252</sup>.

---

251 BRASIL, MTE. *Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003 – 2007*. Brasília: MTE, SPPE, 2003, p. 18.

252 BRASIL, MTE. *Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003 – 2007*. Brasília: MTE, SPPE, 2003.

Os programas PLANFOR e PNQ tiveram algumas similaridades, mas foram construídas em contextos históricos bastante diferentes. O PLANFOR nasceu em um momento de crise de empregos e recessão econômica, já o PNQ foi gerido durante um contexto de crescimento da economia brasileira. Entretanto, nos dois primeiros mandatos do presidente Lula a baixa qualificação profissional foi apontada como um dos principais fatores que limitava o combate ao desemprego, demonstrando a importância que o PNQ teria<sup>253</sup>.

### 3.3.1.2 Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula o Ministério da Educação e Cultura – MEC e o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE tiveram poucas iniciativas no sentido de pactuar ações coordenadas entre si para a formação profissional, ideia corroborada pela análise do PLANFOR que foi transformado em PNQ.

Assim, o Sistema Público de Emprego – SPE, para onde se dirigem boa parte dos trabalhadores candidatos ao primeiro emprego, ou aqueles que saem do mercado de trabalho, tinham como único direcionamento formativo os programas PLANFOR e seu substituto PNQ, ambos conduzidos pelo MTE, que não produziam suficientes mecanismos para reorientar estes trabalhadores a constituírem ou reconstituírem sua carreira profissional.

Antes de se abordar o programa atualmente operante, o Pronatec, é oportuno destacar duas importantes iniciativas do governo Lula que modificaram marcos legais relacionados à formação técnico-profissional, abrindo maior espaço para que também o Ministério da Educação e Cultura – MEC passasse a ter atuação mais efetiva na formação profissional. Elas estão relacionadas à liberalização do ensino técnico de nível médio e ampliação da rede federal de ensino, assim descritas por Remi Castioni<sup>254</sup> ao dizer que “Já em 2004 (Decreto 5.154, de 23.07.2004), revogou-se o Decreto 2.208/1997, que separou o ensino médio do ensino técnico, mas não se

---

253 CASTIONI, Remi. *Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec*. Revista Sociais e Humanas, v. 26, n. 1, p. 25-42, 2013. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/sociaisehumanas/article/view/5921/pdf>>. Acesso 02 nov 2018, p. 29.

254 CASTIONI, Remi. *Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec*. Revista Sociais e Humanas, v. 26, n. 1, p. 25-42, 2013. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/sociaisehumanas/article/view/5921/pdf>>. Acesso 02 nov 2018, p. 33.

proibiu a concomitância e subsequência que já estava prevista”.

Ainda, complementa Castioni<sup>255</sup>:

Boa parte das escolas passou a integrar a expansão da rede de educação profissional. Esta expansão somente foi possível por meio da Lei 11.195, de 18.11.2005, que revogou a proibição de ampliação da rede federal (Lei 8.948, de 08.12.1994). Essa foi a primeira iniciativa para a transformação dos então Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Lei 11.892, de 29.12.2008).

Embora não possa ser considerado um programa específico de combate ao desemprego ou de reinserção no mercado de trabalho, a expansão e interiorização da rede federal de ensino, ocorrida a partir de 2009, possibilitou uma maior oferta de cursos técnicos de longa duração, condizente com o propósito macro de formação de mão de obra. Por via de consequência, o próprio orçamento público para a área também cresce substancialmente. Diz Castioni<sup>256</sup>:

Boa parte das escolas passaram a integrar a expansão da rede de educação profissional. Esta expansão somente foi possível por meio da Lei 11.195, de 18.11.2005, que revogou a proibição de ampliação da rede federal (Lei 8.948, de 08.12.1994). Essa foi a primeira iniciativa para a transformação dos então Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Lei 11.892, de 29.12.2008).

Sobres os gastos em orçamento público, expõe Castioni<sup>257</sup>:

Cabe destacar, também, que o orçamento destinado à educação profissional no âmbito do MEC, por conta da criação dos Institutos Federais, teve crescimento significativo [...] O orçamento da função programática Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, que era da ordem de R\$ 1,2 bilhão em 2003 passou para R\$ 2,3 bilhões em 2009 e atingiu na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013 a marca de R\$ 6,08 bilhões.

A rede federal fez questão de expandir seus planos para o interior do país chegando a atingir em junho de 2012 um número superior a 400 unidades em 38 institutos de Pronatec, contando com significativos recursos<sup>258</sup>.

Em uma análise estatística ainda mais atual, o Ministério da Educação informa que, entre 2003 e 2016, foram concretizadas a construção de mais de 500 novas

---

255 CASTIONI, Remi. *Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec*. Revista Sociais e Humanas, v. 26, n. 1, p. 25-42, 2013. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/sociaisehumanas/article/view/5921/pdf>>. Acesso 02 nov 2018, p. 33.

256 Ibid., p. 33.

257 Ibid., p. 33.

258 Ibid., p. 33

unidades de expansão de educação profissional, totalizando o número de 644 campi em funcionamento no país e 38 Institutos Federais em todos os estados da federação ofertando cursos de qualificação em ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas<sup>259</sup>.

É neste cenário de maior protagonismo do Ministério da Educação na formação profissionalizante de ensino médio e superior, fortemente ancorado numa maior estrutura física que é instituído no mandato de Dilma Rousseff o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec por meio da Lei 12.513, de 26.10.2011.

Uma das novidades do programa foi centralizar no âmbito do Ministério da Educação – MEC várias iniciativas que, há mais de 15 anos, eram conduzidas pelo Ministério do Trabalho – MTE.

As atitudes governamentais se deram no sentido de tentar expandir o programa na oferta de educação profissional com estratégias diversificadas e mais adequadas para cada segmento, expandindo vagas públicas, oferta de bolsas para formação gratuita e financiamento estudantil em segmentos privados<sup>260</sup>.

A amplitude do Pronatec pode ser observada logo em seu art. 1º. que traz como objetivos expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos presenciais e à distância na formação inicial e profissional. Também são diretrizes fomentar a expansão de redes físicas de atendimento da educação profissional além de contribuir para uma melhor qualidade do ensino médio público e ampliar oportunidades educacionais de trabalhadores por meio de incremento de formação e qualificação profissional. Conclui ainda incentivando a difusão de recursos pedagógicos para oferta de cursos de educação profissional e estimulação de políticas de educação profissional como forma de geração de trabalho, emprego e renda<sup>261</sup>.

Como pode-se observar, o Pronatec engloba várias ações preexistentes, configurando-se como catalisador de iniciativas de ampliação da oferta de vagas em educação profissional que foram incorporadas. Neste sentido, destacam-se a

---

259 BRASIL, Rede Federal. *Expansão da Rede Federal*. Disponível em <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso 02 nov 2018.

260 GOMES, Ana Valeska Amaral. O que podemos dizer do Pronatec?. Consultoria Legislativa Câmara de Deputados, estudo técnico, agosto/2016. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016\\_9576\\_pronatec\\_ana-valeska](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska)>. Acesso 02 nov 2018.

261 BRASIL, Presidência da República. *Lei n. 12.513, de 26 de Outubro de 2011*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm)>. Acesso 02 nov 2018.

expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica com incentivo a oferta de qualificações na modalidade EAD – Ensino à Distância e gratuidade em serviços de aprendizagem.

A grande novidade do Pronatec é a criação do Bolsa Formação. Para Inez Stampa e Moacyr Salles Ramos<sup>262</sup>, “A única iniciativa realmente nova no Pronatec é a criação da Bolsa Formação, que se subdivide em dois tipos: Bolsa Formação Trabalhador e Bolsa Formação Estudante”.

A Bolsa Formação Trabalhador oferece cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional para trabalhadores dos programas de transferência de renda do Governo Federal, tendo cursos de curta duração (até 6 meses). Já a Bolsa Formação Estudante apresenta cursos de educação profissional técnica de nível médio para alunos que irão iniciar ou já concluíram o Ensino Médio, possuindo uma duração maior (até 3 anos)<sup>263</sup>.

Cabe também mencionar o popularmente chamado de Sistema “S” – SENAC, SENAI, SENAR e SENAT que foram trazidos pelo Pronatec como mais um parceiro estratégico na tentativa de aprimorar a qualidade de ensino. Diz Castioni<sup>264</sup>:

A concentração das ações em torno dos Institutos Federais e da rede do Sistema permitirá atingir um nível de homogeneização e de qualidade que não é possível de ser alcançado quando, por exemplo, o PNQ-PLANFOR mobiliza uma centena de instituições e tenta controlar via Brasília a realização desses cursos. Instituições como o Sistema S e os Institutos Federais angariam reconhecimento por concentrarem infraestrutura e corpo docente qualificado. A padronização de uma enormidade de tipos de cursos pode vir a traduzir-se em percurso passível de certificação profissional.

Em relação ao desempenho quantitativo do Pronatec, até 2014, ele alcançou seus objetivos chegando a 8 milhões de matrículas. As matrículas em cursos de formação inicial e continuada estão mais concentradas em instituições do Sistema “S” enquanto que as matrículas do Pronatec em cursos técnicos têm forte presença da

---

262 STAMPA, Inez; RAMOS, Moacyr Salles. *Demissão e qualificação profissional: A articulação entre o programa seguro-desemprego e o Pronatec*. Cadernos do CEAS, Salvador, n. 239, p. 771-794, 2016, pg. 783. Disponível em <<https://cadernosdoceas.ucs.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/292/234>>. Acesso 03 nov 2018.

263 BRASIL, MEC. *Modalidades da bolsa formação/Pronatec*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/bolsa-formacao/modalidades>>. Acesso 03 nov 2018.

264 CASTIONI, Remi. *Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec*. Revista Sociais e Humanas, v. 26, n. 1, p. 25-42, 2013. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/sociaisehumanas/article/view/5921/pdf>>. Acesso 02 nov 2018, p. 38.

rede pública<sup>265</sup>.

De uma nova proposta de agregação de novos parceiros, principalmente privados, e de ações coordenadas e unificadas sob a gestão do Ministério da Educação, o sucesso inicial do Pronatec foi dando lugar a críticas tanto pedagógicas como de benefícios financeiros do setor público para o setor privado.

Na visão de Marcos Lima<sup>266</sup> o Pronatec representou uma expansão de maneira precarizada da educação profissional sendo, na realidade, uma mera delegação de grande parte da responsabilidade de educação ao setor privado. Diz ainda que os cursos eram de baixa duração e que não integravam a educação geral. Ainda, vai além ao afirmar que o Pronatec foi, na realidade, foi apenas capaz de converter recursos públicos para o setor privado por meio desta gestão educacional, sendo uma forma de contenção à crise do capital.

A outra novidade trazida ao mercado da educação técnica profissional pelo Pronatec foi permitir a utilização de financiamentos do FIES – Fundo de Financiamento Estudantil também para cursos técnicos.

O Programa FIES, de acordo com o Ministério da Educação – MEC<sup>267</sup>, foi criado para “financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos na forma da Lei 10.260/2001.”

Até 2010, o FIES teve pequena relevância no acesso da população ao financiamento de cursos superiores não gratuitos, conforme detalham Rosseto e Gonçalves<sup>268</sup>:

---

265 GOMES, Ana Valeska Amaral. O que podemos dizer do Pronatec?. Consultoria Legislativa Câmara de Deputados, estudo técnico, agosto/2016. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016\\_9576\\_pronatec\\_ana-valeska](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska)>. Acesso 02 nov 2018, Pg. 8/10.

266 LIMA, Marcos Ricardo. *Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego uma crítica na perspectiva marxista*. Estudos do Trabalho, p. 1-15, 2011. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016\\_9576\\_pronatec\\_ana-valeska](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska)>. Acesso 04 nov 2018.

267 BRASIL, FIES. *Programa de Financiamento Estudantil*. Disponível em <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>>. Acesso 04 nov 2018.

268 ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. *Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 3, 2015. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf>>. Acesso 04 nov 2018, p. 806.

programa que apresentou resultados pouco expressivos na maior parte da sua existência, tendo celebrado cerca de 530 mil contratos em seus primeiros dez anos. O Fies era de difícil acesso para as pessoas em piores condições de vida, porque exigia fiador em todos os contratos e não possibilitava 100% de financiamento. Além disso, havia falta de transparência, eficiência e rigor no cumprimento das regras. Pesava o alto nível de inadimplência e a instabilidade financeira que isto gerava para as instituições financiadoras solidárias no risco do crédito.

O FIES foi reformulado drasticamente pela Lei 12.202/2010 com mudanças que vão desde a autoridade gestora até as condições básicas do empréstimo e dos critérios para sua concessão<sup>269</sup>.

Por fim, a última novidade relevante introduzida pelo Pronatec foi a possibilidade da União condicionar o recebimento do Seguro Desemprego à comprovação de matrícula e frequência do trabalhador segurado em curso de qualificação profissional. Neste sentido observa Cantioni<sup>270</sup> ao dizer:

Um aspecto importante é que, a partir do PRONATEC, condicionalidades estão sendo instituídas nos mecanismos de concessão do seguro-desemprego. Com o Decreto 7.721, de 16.04.2012, o governo federal passou a exigir frequência a algum curso de formação profissional caso o trabalhador, em um período de 10 anos, tiver se beneficiado pela terceira vez do recebimento do seguro-desemprego.

O Pronatec foi um programa que nasceu sob as concepções de um modelo de governo federal cuja expectativa era de que este fosse mantido ou ainda expandido ao longo de vários anos. Entretanto, com o impedimento da presidente, o programa vem perdendo espaço e investimentos financeiros, diz Montalvão<sup>271</sup> que “Ao que tudo indica, sua extinção não demorará muitos meses e, como seus antecessores, deixará de existir sem se constituir de fato como uma proposta efetiva de formação da classe trabalhadora.”

Assim, analisadas os principais programas de políticas públicas existentes no passado e presente do Brasil, analisa-se a seguir como se encontra a situação educacional do país com sugestões de aperfeiçoamento para a situação de

269 BRASIL, FIES. *Programa de Financiamento Estudantil*. Disponível em <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>>. Acesso 04 nov 2018.

270 CASTIONI, Remi. *Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec*. Revista Sociais e Humanas, v. 26, n. 1, p. 25-42, 2013. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/sociaisehumanas/article/view/5921/pdf>>. Acesso 02 nov 2018, p. 38.

271 MONTALVÃO, Luciano Alvarenga. *Do PIPMO ao PRONATEC: História e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora*. Observatório em Debate, n. 2, dez. 2015, p. 19.

qualificação do trabalhador brasileiro.

### 3.3.2 Sugestões de aperfeiçoamento.

Demonstrado em capítulo anterior a responsabilidade da Administração Pública na gestão de políticas públicas de qualificação da mão de obra e, apresentado um histórico dos esforços públicos em programas de desenvolvimento profissional e da qualidade do trabalhador, passa-se agora ao apontamento de algumas sugestões de aperfeiçoamento em políticas públicas de qualificação da mão de obra brasileira, trazendo maior competitividade empresarial e valorização do trabalho humano.

Preliminarmente, não há dúvidas ser a educação, lato sensu, uma das principais responsabilidades do Estado brasileiro, independentemente de uma análise capitalista ou social do Brasil.

Entretanto, apesar da responsabilidade estatal na gestão da educação brasileira, isto não significa que a participação do setor privado deve inexistir, pelo contrário, ela deve ser incentivada por políticas públicas para que possam, privado e público, caminharem juntos.

A formação de uma educação de qualidade, tanto em ensino básico como secundário, é de fundamental importância para que se produza um contingente de brasileiros aptos a enfrentarem os desafios de um mercado de trabalho permanentemente em transformação e que, por isso, exige profissionais ecléticos.

As propostas a seguir descritas partem da premissa de que o Estado continue destinando recursos orçamentários suficientes para que crianças e jovens tenham acesso, pelo menos, à escola pública e que nela possam se manter até completarem o ciclo mínimo de formação e que vislumbrem alternativas concretas de acesso a um curso superior ou profissionalizante de nível médio.

Neste ponto da necessidade de recursos públicos para efetivação dessas políticas educacionais, cabe ressaltar a importância de forte combate a diversos meios de corrupção que sejam capazes de gerar desvios de verbas que teriam como destinatário a educação.

Apesar do já dito, o foco desta dissertação é especificamente sugerir políticas públicas que possibilitem a qualificação profissional da mão de obra a ponto de que esta possa representar uma mudança no patamar de competitividade das empresas brasileiras no cenário internacional. Isto porque, apesar de todos os recursos

investidos nos diversos programas de ensino profissionalizante, é forçoso reconhecer, conforme já demonstrado neste estudo, que o Brasil continua ocupando as piores posições no ranking de competitividade.

Como salientado ao longo deste trabalho, a questão da formação profissional, ou a falta dela, sempre esteve ligada à questão do desemprego, cujos reflexos sociais imediatos têm norteados as ações de governo que visam, no menor tempo possível, recolocar o trabalhador em algum tipo de emprego. Sem desmerecer o mérito destas iniciativas, urge sejam criadas políticas que formem indivíduos que possam fazer diferença na competitividade das empresas, quer estejam com trabalho formal ou não.

Neste ponto, cabe dizer que tanto a questão da empregabilidade quanto o quesito competitividade são benéficos às empresas por meio da qualificação. Veja, se uma empresa tem uma mão de obra com maior qualidade para contratar, o seu poder de competitividade será maior, visto que o produto ou serviço final será de maior volume ou qualidade. Seguindo a análise, empresas que se desenvolvem economicamente tendem a se manter no mercado, o que diminuiria a necessidade de grandes cortes com pessoal da empresa, como ocorre em tempos de crises.

Para tanto, não partimos do nada. A estrutura física dos Institutos Federais, aceleradamente ampliada e interiorizada nas últimas décadas, já proporciona ambiente logístico suficiente para abarcar um programa de excelência em ensino profissional, baseado em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias inovadoras.

Partindo dos pontos fortes da economia brasileira, como a agricultura, a exploração de petróleo e minerais, a produção de energias renováveis, etc., poder-se-ia criar centros de excelência especializados em cada uma destas vertentes, respeitadas as características e necessidades regionais. Exemplos não perfeitos, mas sugestivos desta proposta já em funcionamento são o ITA – Instituto Tecnológico da Aeronáutica e a FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz, na área de saúde.

Obviamente, e por ser parte interessada nesta mão de obra altamente qualificada, o capital privado seria convocado de forma voluntária, incentivada ou até mesmo por incentivos fiscais a participar do custeio destas instituições, em parceria com o Estado, que já disponibilizaria minimamente a estrutura física. Com um importante detalhe, estes centros de excelência especializados não seriam uma política de apenas um governo, mas sim uma política juridicamente protegida a mudanças governamentais, evitando-se descontinuidade.

Ainda, além do suporte à educação básica e profissionalizante, sugere-se que

o poder público implante cursos de atualização profissionais focados em atividades específicas, fazendo com que os trabalhadores se adaptem às mudanças no mercado de trabalho e estejam sempre preparados para as novas exigências, inclusive as provenientes de avanços tecnológicas.

Outra medida que caberia ao poder público tomar é a de valorizar e desenvolver a profissão de professor, visto sua importância direta na formação dos diversos outros profissionais. Deveria o poder público oferecer constantes cursos de atualizações e avaliações da qualidade de ensino que está sendo oferecido.

Também, é uma medida a ser tomada pelo poder público a inserção, cada vez maior, de tecnologia no ensino, por meio de softwares. Assim, o estudante e futuro profissional irá cada vez mais se adaptar as inovações tecnológicas do mundo moderno, tendo uma capacitação mais completa do que a tradicional.

Mais um fator a ser sugerido é a integração dos estudantes e trabalhadores brasileiros com o mercado de trabalho internacional por meio de intercâmbio de estudantes e trabalhadores com países de alto desenvolvimento econômico e social. Cabe ao poder público, assim como tem sido feito, cada vez mais incentivar e dar condições para que brasileiros tenham acesso aos mais evoluídos métodos de trabalho e produção que existem em outros países, trazendo o conhecimento para o Brasil e progredindo cada vez mais nossas empresas com novas informações.

Ademais, ao longo do estudo, ficou claro que, além do profissional de nível superior ou pós-graduado, as empresas necessitam de uma massa de trabalhadores de nível técnico. Os programas governamentais de qualificação profissional apresentados neste estudo até tiveram uma certa ênfase neste público, mas, via de regra, não observaram quais seriam as efetivas carências daquele trabalhador a fim de completar o seu conhecimento prévio.

Assim, é necessário que o Estado utilize os dados do histórico profissional do indivíduo como ponto de partida a fim de identificar sua vocação, condição individual e suas aspirações. Diante deste diagnóstico, seria encaminhado para o treinamento profissional ou de aperfeiçoamento, em unidades do Sistema S, por exemplo. Mas a formação não se encerra aí, pois é aqui onde se insere novamente o setor privado. A sugestão é que o Estado patrocine, por um certo período de tempo, estágio remunerado deste treinando em empresas parceiras afetas àquele conhecimento específico treinado, como forma de sedimentá-lo.

É possível e, deveria inclusive ser incentivado, que as universidades públicas

brasileiras tivessem uma maior integração com o setor privado, trazendo uma melhor sintonia entre ensino e mercado. Esta integração entre profissionais universitários, alunos e empresas é, por exemplo, algo que os Estados Unidos fazem com grande intensidade e, em razão disso, possuem profissionais altamente qualificados.

Em uma análise de política legislativa, elogia-se a Lei 7.998 de 11.01.1990 que instituiu o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e que teve como um de seus objetivos garantir um fundo especial que fosse destinado para a qualificação e requalificação profissional.

Uma vez demonstrada a importância da qualificação profissional em fatores econômicos e sociais, estas medidas públicas, neste caso legislativa, que resguarda valores a serem usados exclusivamente qualificação profissional devem ser valorizadas. Isto impede que determinado administrador público atue de maneira completamente discricionária e praticamente cesse os investimentos nesta área.

Elogia-se também políticas que incentivem a colaboração do Poder Público em fomento a pesquisas por universidades e instituições que atuem com a educação profissional e tecnológica. Esta concepção foi efetivada constitucionalmente por meio da Emenda Constitucional n. 85 de 2015 que incluiu o art. 213, §2<sup>72</sup> dizendo que “As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público”.

Em relação aos programas de governo PLANFOR e PNQ, estes tiveram alguns bons intuitos e, em diversos pontos, se assemelharam. Nestes dois programas é possível observar que o momento do país teve grande influência na efetividade de suas medidas. No PLANFOR, por exemplo, verifica-se que os investimentos com o programa foram reduzidos gradativamente, o que trouxe uma redução na carga horária dos cursos e, conseqüentemente, trouxe uma diminuição no sucesso que o programa poderia vir a ter.

O compromisso do poder público com o aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação profissional e com o desenvolvimento educacional do país representa incremento de competitividade de nossas empresas e respeito ao valor do trabalho.

---

272 BRASIL, Constituição Federal de 1988. *Promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 01 nov 2018.

## CONCLUSÃO

Objetivou-se com esta pesquisa analisar o papel do Estado na implantação e gestão de políticas públicas de qualificação da mão de obra como forma de incremento na competitividade das empresas brasileiras, dando, assim, um suporte necessário à atividade empresarial privada.

Ainda, abordou-se de maneira ampla a importância das políticas públicas de qualificação profissional e a capacidade que elas possuem de conciliar o progresso econômico empresarial ao respeito à dignidade do trabalhador, concretizando princípios da Ordem Econômica e fundamentos da República Federativa do Brasil como a livre-iniciativa e a valorização do trabalho humano.

O setor empresarial brasileiro tem tido grandes dificuldades competitivas no mercado internacional, conforme demonstram estudos de respeitáveis instituições que analisam este assunto, como o IMD - International Institute for Management Development, representado no Brasil pela FDC – Fundação Dom Cabral, e a CNI – Confederação Nacional da Indústria. As pesquisas colocam o Brasil dentre as últimas posições numa análise comparativa com diversos países ao redor do mundo. Dentre diversos indicadores que podem afetar a competitividade internacional, pode-se afirmar que a baixa qualificação profissional do trabalhador brasileiro destaca-se como elemento determinante desta situação.

Em um primeiro momento, verificou-se ser latente os reflexos que o processo de globalização gerou na área social e econômica, em especial por conta da integração e redefinição de ações dos Estados, levando-se em conta aqui também a sua crise, dentro de uma abordagem do liberalismo, assim como, agora dentro de um conceito keynesiano, a sua incapacidade de financiar políticas públicas eficazes, no caso em estudo, políticas de qualificação profissional.

O que se tem a partir do processo de globalização é o balizamento das políticas públicas a partir do mercado econômico, ou seja, do crescimento econômico, comportando-se o mercado como identificador dos investimentos em qualificação profissional.

Visando identificar o papel do Estado neste processo abordou-se, primeiramente, seus conceitos e a evolução até o chamado Estado Moderno. Apesar da limitação orçamentária que exige dos governantes fazerem escolhas dentro do possível, conclui-se que o Estado não pode se manter inerte e omissor em relação à

iniciativa e efetivação de políticas públicas na área de educação em sentido amplo, incluída a de qualificação da mão de obra.

Políticas públicas de Estado têm como finalidade orientar a atuação governamental para um fim que possui previsão constitucional. Não resta dúvida de que a educação é uma responsabilidade do Estado, mas qual a abrangência do papel do Estado na extensa área da educação? Conclui-se que, embora seja uma responsabilidade que permite atuação compartilhada com o setor privado, o dever do Estado em normatizar, agir, acompanhar e tornar efetiva qualquer ação se estende a todos níveis da educação, desde o ensino básico até a pós-graduação, passando pelo ensino profissionalizante.

Neste momento entram em cena princípios mais amplos a cargo do Estado que constam na Carta Magna, relacionados ao estado democrático de direito e à própria condição humana, como o princípio da dignidade da pessoa humana, ao qual se aderem outros dois de interesse deste estudo, o do direito à educação (artigo 6º da CF) e o princípio da busca pelo pleno emprego (art. 170, inciso VIII da CF). Verifica-se que é no trabalho que se materializa a dignidade da pessoa, por permitir obter renda que lhe assegure acesso ao mercado consumidor e até à riqueza. Ainda, observou-se que o trabalho está fortemente atrelado à educação como nos dias modernos.

Diante das constantes mudanças pelas quais vêm passando o mercado de trabalho, a educação profissional de qualidade mostrou ter um papel singular, sendo instrumento que pode atender aos interesses privados que demandam mão de obra altamente qualificada, indispensável para incrementar seus resultados, e, simultaneamente, trazer a dignidade ao trabalhador, com remuneração compatível e senso de co-participação nos resultados.

A Constituição brasileira consagrou princípios próprios do capitalismo como a proteção à livre iniciativa, mas não se esquivou de também trazer defesas para o cidadão, que não deixam de ser limites aos excessos da “mão invisível do mercado”, como é o caso da expressa previsão da valorização do trabalho humano como fundamento da República e princípio da Ordem Econômica.

Neste ponto, observou-se no trabalho que as políticas públicas de qualificação da mão de obra, quando bem realizadas, possuem a condição necessária para conciliar o progresso econômico com o respeito à valorização do trabalho humano, efetivando o princípio da dignidade humana e os princípios da Ordem Econômica.

Em uma análise de como o Estado brasileiro tem tratado o assunto da educação profissional, realizou-se um estudo histórico dos programas públicos de âmbito federal voltados para a qualificação de mão de obra brasileira nas últimas décadas, especificamente os programas PIPMO, PLANFOR, PNQ e PRONATEC. Conclui-se que estes programas não podem ser considerados políticas públicas de Estado, mas sim políticas públicas de governos, uma vez que findo um governo, os programas eram modificados para o próximo.

O PIPMO teve sua origem nos governos militares, o PLANFOR no governo FHC, o PNQ no governo Lula e o PRONATEC no governo de Dilma. Ademais, observou-se que mesmo tentando dar algum tipo de formação ao trabalhador, todos tiveram como primeiro objetivo o combate ao desemprego e seus reflexos imediatos no meio social, de forma a transmitir um mínimo de conhecimento que pudesse devolver a empregabilidade o mais rápido possível. Sempre privilegiou-se a quantidade de treinandos do que propriamente a qualidade do treinamento. Até por serem programas de governos e não Estado, pecaram pela falta de continuidade, aprimoramento, ausência de princípios pedagógicos apropriados e atendimento das reais necessidades do mercado de trabalho.

As políticas públicas de qualificação profissional a serem aperfeiçoadas estão umbilicalmente ligadas com os objetivos perseguidos pelo Estado brasileiro, em especial constante no artigo 3º da Constituição Federal, razão pela qual se necessita de um programa que possa integrar a qualificação profissional com a produção de renda, atendendo assim as demandas sociais.

Conclui-se que a questão da formação profissional capaz de fazer diferença na competitividade empresarial sempre figurou como objetivo residual. As baixas posições que o Brasil ocupa nos rankings inicialmente descritos corroboram esta conclusão. De outro lado, ficou demonstrado que políticas públicas de efetiva qualificação de mão de obra é um dos caminhos que podem elevar a aumento de competitividade empresarial e garantir a valorização do trabalho humano.

Como parte deste trabalho, foram feitas sugestões de aperfeiçoamento no sistema educacional brasileiro em geral, incrementos no ensino básico para formar pessoas capazes de assimilar, em nível aceitável, os conhecimentos a serem ministrados em cursos de qualificação profissional. Partiu-se da premissa de que o poder público garanta recursos necessários à educação, em todos os níveis, e sugere-se que os programas profissionalizantes não sofram solução de continuidade a cada

troca de governo, bem como sejam formalizadas parcerias de longo prazo, voluntárias ou incentivadas, entre o Estado e a iniciativa privada na execução da qualificação profissional.

## REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional*, 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- AHLERT, Alvorí. *O neoliberalismo e as políticas educacionais no Brasil nas décadas de 1980 e 1990*. Belo Horizonte, v. 4, n. 7, 2005.
- ALANIZ, Erika Porceli. *Qualificação profissional: um estudo das práticas educacionais em uma empresa de autogestão*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- ALCOFORADO, Fernando. *Globalização e desenvolvimento*. São Paulo, Nobel, 2006.
- ANPEI. *Investimento público em pesquisa é o que alimenta inovações nos EUA*. Disponível em <<http://anpei.org.br/anpeinews/investimento-publico-em-pesquisa-e-o-que-alimenta-inovacao-nos-eua-2/>>. Acesso em: 30 out 2018.
- APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008.
- ARRUDA, Carlos. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Fundação Dom Cabral; IMD. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.
- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA. Declaração do Homem e do Cidadão, Paris, 1789.
- ASSIS, José Carlos de. *Trabalho como direito: fundamentos para uma política de pleno emprego no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*, 33 ed. São Paulo: Editora Globo, 1995.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. *A educação como política pública* Campinas: Autores Associados, 1997.
- BALTAR, Paulo. *Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil*. Estud. av. vol. 28, n. 81, São Paulo, mai-ago, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142014000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142014000200007)>. Acesso em 09 ago 2018.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O mundo globalizado – Política, Sociedade e Economia*, 5 ed. São Paulo: Contexto, 2015.
- BARRADAS, Anésia Maria da Silva; CALAZANS, Maria Julieta Costa. *Fabrica PIPMO: uma discussão sobre política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-82*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Avançados em Educação, 1986, p. 128
- BAUMAN, Zygmund. *Globalização – As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e*

*história*. São Paulo: Cortez, 2008.

BRANDÃO, Margarida Guimarães Andrade. *Impactos da perda do emprego e o papel da qualificação no processo de reinserção no mercado de trabalho*. Dissertação de Doutorado em Educação – UFBA, Salvador, 2002.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Promulgada em 16 de Julho de 1934*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. *Promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 02 abril 2018.

BRASIL, Delton Ribeiro; MARTINS, Leandro José de Souza. *O princípio do Pleno Emprego: A função Solidária e Sustentabilidade das Sociedades Empresárias*. Scientia iuris, Londrina, v. 21, n. 1, p. 212-244, mar. 2017.

BRASIL, FIES. *Programa de Financiamento Estudantil*. Disponível em <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>>. Acesso 04 nov 2018.

BRASIL, MEC. *Modalidades da bolsa formação/Pronatec*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/bolsa-formacao/modalidades>>. Acesso 03 nov 2018.

BRASIL, MTE. *Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003 – 2007*. Brasília: MTE, SPPE, 2003.

BRASIL, Presidência da República. *Lei n. 12.513, de 26 de Outubro de 2011*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm)>. Acesso 02 nov 2018.

BRASIL, Rede Federal. *Expansão da Rede Federal*. Disponível em <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso 02 nov 2018.

BRIS, Arturo. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Fundação Dom Cabral; IMD. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade – Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política, 18 ed.* São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social, 11 ed.* São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

BOTELHO, Martinho; WINTER, Luíz. *O princípio constitucional da busca do pleno emprego: alguns apontamentos em direito econômico brasileiro*. Revista Thesis Juris – São Paulo, v. 3, n. 1, p. 55-74, Jan./Jun, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997.

CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=609>>. Acesso em 04 nov 2017.

CALVET, Otávio Amaral. *O Direito ao Lazer nas Relações de Trabalho*. Disponível em <[http://calvo.pro.br/media/file/colaboradores/otavio\\_calvet/otavio\\_calvet\\_direito\\_ao\\_lazer.pdf](http://calvo.pro.br/media/file/colaboradores/otavio_calvet/otavio_calvet_direito_ao_lazer.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2018.

CAMARGO, Marcelo. Infomoney, *Mesmo com Selic em 6,50%, Brasil tem uma das taxas de juros reais mais altas do mundo*. Disponível em <<https://www.infomoney.com.br/onde-investir/noticia/7621829/mesmo-com-selic-em-650-brasil-tem-uma-das-taxas-de-juros-reais-mais-altas-do-mundo>>. Acesso em 06 nov 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5 ed., Coimbra: Almedina, 2002.

CARINHATO, Pedro Henrique. *Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil*. Revista Aurora, ano II, número 3 – Dez. de 2008, p. 37-46. Disponível em <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1192/1060>>. Acesso em 16 abril 2018.

CASTIONI, Remi. *Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec*. Revista Sociais e Humanas, v. 26, n. 1, p. 25-42, 2013. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/sociaisehumanas/article/view/5921/pdf>>. Acesso 02 nov 2018.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Competitividade Brasil 2016: comparação com países selecionados*. Brasília: CNI, 2016. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/70/23/70233c45-50ea-4897-9346-55ba24cb78d8/competitividadebrasil\\_2016.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/70/23/70233c45-50ea-4897-9346-55ba24cb78d8/competitividadebrasil_2016.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Competitividade Brasil 2017-2018: comparação com países selecionados*. Brasília: CNI, 2018. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/77/91/7791b9b0-247b-4bc9-bb35-4ec8dff1d650/competitividadebrasil\\_2017-2018.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/77/91/7791b9b0-247b-4bc9-bb35-4ec8dff1d650/competitividadebrasil_2017-2018.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Conheça a CNI*. CABRAL, Fundação Don; IMD. *Brasil ocupa a antepenúltima posição em Ranking Mundial de Competitividade*. Disponível em <<http://admin.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C10AF4721.htm>>. Acesso em 05 nov 2017.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. *Metodologia Competitividade Brasil*. Brasília, versão 1.0, Janeiro/2017. Disponível em <[https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/9b/e2/9be2f8b4-b747-41d9-a255-4bab6d0572b0/competitividadebrasil\\_metodologia\\_2016.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/9b/e2/9be2f8b4-b747-41d9-a255-4bab6d0572b0/competitividadebrasil_metodologia_2016.pdf)>. Acesso em 06 nov 2017.

COELHO, Maritzel Rios Fuentes; BERGER, Ricardo. *Competitividade das exportações brasileiras de móveis no mercado internacional: uma análise segundo a visão desempenho*. FAE, Curitiba, v. 7, n.1, p. 51-65, jan/jun. 2004. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/433/329>>. Acesso em 26 maio 2017.

COL, Helder Martinez Dal. *O princípio da dignidade da pessoa humana, o direito ao trabalho e a prevenção da infelizmente*. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/7492-7491-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30 out 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf>>. Acesso em 09 ago 2018.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Políticas públicas e sociais*. In: CARVALHO, Alusson; SALES, Fática (org). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral de Estado, 24 ed.* São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política, 1 ed.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

DELGADO, Maurício Godinho. *Direitos fundamentais na relação de trabalho*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais – n. 2, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo, 26 ed.* São Paulo: Atlas, 2013.

DUIGUETTO, Maria Lúcia; DEBÓRTOLI, Isis Silva e Débora. *Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular*. Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, 2008.

EIZIRIK, Nelson. *Monopólio Estatal da Atividade Econômica*. Revista Dir. Adm. Rio de Janeiro, 194:63-76, out-dez/1993.

FAJNZYLBBER, Fernando. *Competitividad Internacional: evolución y lecciones*. Revista de la CEPAL, Santiago, n.36, p. 7-27, dic. 1988. Disponível em:

<[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11714/036007024\\_es.pdf;sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11714/036007024_es.pdf;sequence=1)>. Acesso em 14 jun 2017.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*, 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*, 6 ed. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2006.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Produtividade da escola improdutiva*. São Paulo: Cortez, 1984.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GOMES, Ana Valeska Amaral. O que podemos dizer do Pronatec?. Consultoria Legislativa Câmara de Deputados, estudo técnico, agosto/2016. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016\\_9576\\_pronatec\\_ana-valeska](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska)>. Acesso 02 nov 2018.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, n. 9 – Dezembro de 2006.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: História e Implicações*, 5 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Pós e Contrás da Globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HOBBS, Thomas de Malmesbury. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil, Segunda parte, Capítulo XVII*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)>. Acesso em 10 mar 2018.

HOFLING, Eloísa Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, São Paulo, ano XXI, n. 55, 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em 04 abril 2018.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd\\_2010\\_educacao\\_e\\_de\\_slocamento.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/545/cd_2010_educacao_e_de_slocamento.pdf)>. Acesso em 03 abril 2018.

IJUIM, Jorge Kanehide; TELLAROLI, Taís Marina. *Comunicação no mundo globalizado – Tendências no século XXI*. Revista Ciberlegenda/UFF, ano 10, n. 20, jun/2008. Disponível em <<http://www.uff.br/ciberlegenda/artigoijuimetellaroli.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril cultural, 1982.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Direito Econômico – Soberania e mercado mundial*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008.

LIMA, Marcos Ricardo. *Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego uma crítica na perspectiva marxista*. Estudos do Trabalho, p. 1-15, 2011. Disponível em <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016\\_9576\\_pronatec\\_ana-valeska](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska)>. Acesso 04 nov 2018.

LOWI, 1964, apud SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2014.

MACHADO, Danniell Lafetá. *A qualificação da mão-de-obra no comércio internacional brasileiro: um teste do teorema de Heckscher-Ohlin*. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7857/2/Premio%20BNDES\\_20\\_A%20Qualifica%C3%A7%C3%A3o%20da%20M%C3%A3o-de-Obra%20no%20Com%C3%A9rcio%20Internacional%20Brasileiro\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7857/2/Premio%20BNDES_20_A%20Qualifica%C3%A7%C3%A3o%20da%20M%C3%A3o-de-Obra%20no%20Com%C3%A9rcio%20Internacional%20Brasileiro_P.pdf)>. Acesso em 04 out 2018.

MAFREDI, Silvia Maria. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 156.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARINO, Lúcia. *Gestão da qualidade e gestão do conhecimento: fatores-chave para produtividade e competitividade empresarial*. XIII SIMPEP – Bauru, SP, Brasil, Nov/2006. Disponível em <[http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais\\_13/artigos/598.pdf](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/598.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

MARIOTTO, Fábio L. *O conceito de competitividade da empresa: uma análise crítica*. Rev. adm. Empres. Vol 31, n. 2, São Paulo Apr/Jun 1991. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901991000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901991000200004)>. Acesso em 20 out 2017 apud SCOTT, Bruce R. *National Strategies: A Key to International Competition*. In: SCOTT, B.R. & LODGE, G.C. (orgs.) *U.S. Competitiveness in the World Economy*, Boston, Harvard Business School Press, 1985.

MARX, Karl. *O capital. Crítica da economia política, 17 ed.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

MEKSENAS, Paulo. *Cidadania, Poder e Comunicação*. São Paulo, ed. Cortez, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo, 30 ed., rev., atua*. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Ely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro, 27 ed.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. *O direito do trabalho e a dignidade da pessoa humana – pela necessidade de afirmação do trabalho digno como direito fundamental*. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3828.pdf>>. Acesso em: 30 out 2018.

MONTALVÃO, Luciano Alvarenga. *Do PIPMO ao PRONATEC: História e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora*. Observatório em Debate, n. 2, dez. 2015, p. 9.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional, 19 ed.* São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Leonardo Rezek. *A busca do pleno emprego*. Disponível em: <<https://leorezek.jusbrasil.com.br/artigos/535540738/a-busca-do-pleno-emprego>>. Acesso em 09 ago 2018.

OLIVEIRA, Adriana Rivoire Menelli de; ESCOTT, Clarice Monteiro. *Políticas públicas e o ensino profissional no Brasil*. Ensaio. aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 717-738, jul./set. 2015. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n88/1809-4465-ensaio-23-88-0717.pdf>>. Acesso em 04 abril 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira*. Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 32, n. 115, abr-jun., 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em 23 ago 2018.

OLIVEIRA, Lourival José de. *Os Princípios do Direito do Trabalho frente ao Avanço Tecnológico*. UNOPAR Cient., Cienc. Jurid. Empres., Londrina, v. 3, n. 1, p. 53-58, mar, 2002. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-princ%C3%ADpios-do-direito-do-trabalho-frente-ao-avan%C3%A7o-tecnol%C3%B3gico>>. Acesso em 09 ago 2018.

PAIVA, Vanilda. *Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social – Capítulo III, A Cidadania Negada*.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Desmitificação das profissões: quando as competências reais moldam as formas de inserção no mundo do trabalho*. In: Contemporaneidade e Educação, Qualificação e Informalidade: revista semestral de Ciências Sociais e Educação. Instituto da Cultura e Educação Continuada (IEC), Ano II, n. 01.1997.

PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. *Globalização do trabalho: desafios e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Política Social: temas e questões*. 3 ed., São Paulo: Cortez, 2011.

PINHEIRO, Armando Castelar; HORTA, Maria Helena. *A competitividade das exportações brasileiras no período 1980/88*. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 437-474, dez. 1992. Disponível em

<<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/843/780>>. Acesso em 14 jun 2017.

PISA. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/pisa>>. Acesso em 03 abril 2018.

PONS, Silvio. *A revolução global: história do comunismo internacional, 1917-1991*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

PORTER, Michael E. A vantagem competitiva das nações. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/24767663/vantagem-competitiva-das-nacoes--michael-porter-completo>>. Acesso em 26 maio 2017.

RAEDER, Sávio. *Cilho de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas*. Perspectivas de Políticas Públicas. Belo Horizonte, Vol. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun., 2014.

REIS, Fábio Wanderley. *O nacional e o social em tempos globais*. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, MLW., (orgs). A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/8fmv5/pdf/gerschman-9788575413975.pdf>>. Acesso em: 04 jul 2017.

ROSSETO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. *Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 3, 2015. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf>>. Acesso 04 nov 2018.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal, 6 ed.* Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Roseli Rêgo. *O princípio da busca pelo pleno emprego como aplicação da função social da empresa na Lei de Falências e Recuperação*. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/roseli\\_rego\\_santos.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/roseli_rego_santos.pdf)>. Acesso em 08 ago 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações*. Direitos Fundamentais e Justiça n. 1 – out./dez. 2007. Disponível em <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73>>. Acesso em: 29 out 2018.

SCAFF, Fernando Facury. *Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos*. Verba Juris ano 4, n. 4, jan./dez, 2005. Disponível em <<http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14814/8375>>. Acesso em: 29 out. 2018.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2014.

SILVA, José Afonso da. *A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia*. Revista Dir. Adm., Rio de Janeiro, 212:89-94, abr./jun. 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado – Novos paradigmas em face da globalização*, 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *A ordem Constitucional Econômico: Balanço Dos 20 (Vinte) Anos De Vigência da Constituição Brasileira de 1988*. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/ordem-constitucional-econ%C3%B4mica-balan%C3%A7o-dos-20-vinte-anos-de-vig%C3%A2ncia-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-brasil>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca. *Educação para a competitividade ou para a cidadania social*. São Paulo Perspec. Vol. 14, n. 1. São Paulo Jan. /Mar. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100002&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000100002&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em 03 out 2018.

SOROS, George. *A crise do capitalismo global: os perigos da sociedade globalizada – uma visão crítica do mercado financeiro internacional, 1930*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez. 2006, p. 20-45. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 10 out 2018.

STAMPA, Inez; RAMOS, Moacyr Salles. *Demissão e qualificação profissional: A articulação entre o programa seguro-desemprego e o Pronatec*. Cadernos do CEAS, Salvador, n. 239, p. 771-794, 2016, pg. 783. Disponível em <<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/292/234>>. Acesso 03 nov 2018.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*, 7 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*, 3 ed. São Paulo: Método, 2011.

VELOSO, Fernando. *A Evolução Recente e Propostas para a Melhoria da Educação no Brasil*. Brasil: A nova agenda social, p. 215/253. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda8.pdf>>. Acesso em 03 abril 2018.

VENTURA, Jaqueline Pereira. *O PLANFOR e a Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores: A Subalternidade Reiterada*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, 2011. Disponível em <[http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/397/1/Jaqueline\\_Pereira\\_Ventura.pdf](http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/397/1/Jaqueline_Pereira_Ventura.pdf)>. Acesso em: 01 nov 2018.

WEREBE, Maria José Garcia. *30 anos depois: grandeza e misérias do ensino no Brasil*. São Paulo: Editora Ática. Série Educação em Ação, 1994.

WOOD, Ellen Meiksins. *A origem do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZENONE, Luiz Claudio. *Marketing Estratégico e Competitividade Empresarial: Formulando estratégias mercadológicas para organizações de alto desempenho*. Novatec, 2007. Disponível em <<https://eduardoquiza.files.wordpress.com/2008/06/capitulo9788575221174.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2017.