



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS  
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ESTUDOS COMPARADOS  
SOBRE AS AMÉRICAS

**QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E  
DESENVOLVIMENTO NO BRASIL**

MAURÍCIO EBLING

Orientador: Prof. Dr. Benício Viero Schmidt

BRASÍLIA

2012

MAURÍCIO EBLING

**QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E  
DESENVOLVIMENTO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, especialista em Estudos Comparados Sobre as Américas.

Orientador: Prof. Dr. Benício Viero Schmidt

BRASÍLIA

2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS  
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ESTUDOS COMPARADOS  
SOBRE AS AMÉRICAS

**QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E  
DESENVOLVIMENTO NO BRASIL**

MAURÍCIO EBLING

**Banca Examinadora**

Professor Doutor Benício Viero Schmidt (presidente) – CEPPAC/UnB

Professor Doutor Danilo Nolasco Cortes Marinho – CEPPAC/UnB

Professor Doutor Remi Castioni – FE/UnB

Professor Doutor Camilo Negri (suplente) – CEPPAC/UnB

BRASÍLIA

2012

**Agradeço inicialmente a meu orientador, Prof. Benício Viero Schmidt pela honra de ter aceito me orientar, pela coragem de ter seguido comigo até o final e por uma orientação que foi muito além dos limites acadêmicos e me servirá constantemente como uma orientação para a vida, na qual espero tê-lo a partir de agora, também como amigo.**

**Agradeço ao Prof. Moisés Villamil Balestro por todo seu interesse e dedicação em contribuir de maneira fundamental para que este trabalho tenha sido possível, merecendo todo o crédito pela inserção desta pesquisa em um tema tão rico.**

**Agradeço ao Prof. Remi Castioni que, apesar do contato menos frequente, foi decisivo na recomendação de referências de outros campos acadêmicos que muito contribuíram para o enriquecimento do trabalho.**

**Agradeço também aos três, em conjunto, pela compreensão das dificuldades encontradas nestes primeiros passos dentro do estudo de uma nova área e pela paciência e flexibilidade com meus eventuais atrasos no cumprimento dos prazos, em decorrência das inúmeras incertezas que caracterizaram o processo de mudança de campo científico.**

**Agradeço ao Prof. Henrique Carlos de Oliveira Castro que, mesmo não tendo me dado a satisfação de ser meu professor, me passou ensinamentos preciosos e foi indispensável para que uma simples intenção de fazer um curso de mestrado se consolidasse em uma meta concreta e realizável.**

**Agradeço ao Prof. Danilo Nolasco Cortes Marinho pela prontidão e disposição em participar deste trabalho, contribuindo para sua realização.**

**Agradeço ao Prof. Camilo Negri que se empenhou com coragem e determinação na tarefa de transmitir seus conhecimentos metodológicos para o projeto deste trabalho, mesmo diante do desafio de recortar uma vaga ideia e transformá-la em ciência.**

**Agradeço ao Prof. Cristhian Teófilo da Silva pela interessantíssima e agradável inserção interdisciplinar no mundo da Antropologia e do trabalho do Prof. Roberto Cardoso de Oliveira, que infelizmente não tive o prazer de conhecer em vida.**

**Agradeço à Jacinta Fontenele Cavalcante por todo apoio e orientação com os procedimentos administrativos do curso, pois sem a sua dedicação e parceria este trabalho também não seria possível.**

**Agradeço aos meus amigos Juliana e Leonardo, não apenas pelo compartilhamento de suas experiências acadêmicas que foram decisivas para a minha permanência no curso, como também por terem representado, ao longo destes dois anos, todos os grandes amigos que deixei, ao vir morar em Brasília.**

**Agradeço ao Prof. Ricardo Aronne, meu amigo e meu primeiro mestre acadêmico, que apesar da distância física e do relativo distanciamento entre nossos atuais objetos de estudo, permanece me orientando e me inspirando com as lições deixadas por ele. Enquanto ele segue ensinando a encontrar ordem em meio ao caos, eu sigo aprendendo a encontrar razão em meio às minhas loucuras.**

**Obrigado a todos e saibam que neste trabalho há um pouco de mim, mas muito de vocês.**

**Dedico este trabalho para meu pai.**

**Inicialmente, porque pela primeira vez estamos tendo a chance de conviver diariamente e compartilhar todos os pequenos detalhes que envolvem nossos cotidianos e nossas vidas.**

**Segundo, porque devido à distância que nos separou durante todos esses anos, esta dissertação de mestrado é a primeira etapa da minha vida que ele pôde participar e acompanhar de perto do início ao fim. Desde o processo de seleção, passando por todas as dúvidas, incertezas, desafios e diferentes ideias que foram marcantes ao longo deste processo, até chegar às madrugadas de trabalho que fizeram parte da reta final.**

**Este trabalho é dedicado a ele, também pelo papel de pai que exerceu com maestria. As mães foram feitas para elogiar, os pais para desafiar. Quando eu decidi não buscar a segurança oferecida pelos concursos públicos e me aventurar na incerteza da vida acadêmica, ele me disse: “Quero ver tu terminar isso aí e não desistir no meio!” Razões para desistir não faltaram, mas elas não resistiram à minha vontade de um dia poder entregar este trabalho como resposta.**

**Quando eu era criança, meu pai me colocou no colo e veio me explicar porque que ele estava indo morar muito longe e não teríamos mais como nos vermos todos os dias. Me explicou que era pelo trabalho, e que ele estudava (economia) e trabalhava (com política) para que um dia pudesse deixar para os filhos dele um mundo melhor do que o que ele recebeu do pai dele.**

**Como qualquer criança, eu não entendi muito bem e passei a não gostar de economia, de política, de Brasília, ou qualquer coisa que tivesse feito meu pai sair de perto de mim. Hoje em dia, me vejo morando em Brasília e estudando e trabalhando com política econômica. Afinal, os filhos foram feitos para dar continuidade aos passos de seus pais.**

**Espero que eu esteja cumprindo bem meu papel de filho. Espero que ele já saiba que, aconteça o que acontecer, eu vou estar sempre do lado dele. E espero que este trabalho, de alguma forma, também ajude a construir um mundo melhor que eu possa deixar para meus filhos.**

***“Não existe ferramenta que seja imune à má-fé de seu operador. Quem faz um machado cortar lenha, ou cabeças, é o homem.”***

(Maurício Ebling; *A Publicização do Direito Privado: fundamentos de uma travessia*)

Não importa a abordagem que se utilize, não interessa a estratégia que se adote. Todos os esforços serão em vão enquanto governo, empresários, trabalhadores e a sociedade como um todo não guiarem suas ações pela virtude ética e moral. A lição é simples e todos conhecem, mas apesar de singela, é mais determinante do que qualquer teoria para que o futuro brasileiro possa efetivamente ser melhor:

***“Meu coração está aos pulos!***

***Quantas vezes minha esperança será posta a prova?***

***Por quantas provas terá ela que passar?***

***Tudo isso que está aí no ar: malas, cuecas que voam entupidas de dinheiro.***

***Do meu dinheiro, do nosso dinheiro que reservamos duramente pra educar os meninos mais pobres que nós, pra cuidar gratuitamente da saúde deles e dos seus pais.***

***Esse dinheiro viaja na bagagem da impunidade e eu não posso mais.***

***Quantas vezes, meu amigo, meu rapaz, minha confiança vai ser posta a prova?***

***Quantas vezes minha esperança vai esperar no cais?***

***É certo que tempos difíceis existem pra aperfeiçoar o aprendiz,***

***mas não é certo que a mentira dos maus brasileiros venha quebrar no nosso nariz.***

***Meu coração tá no escuro.***

***A luz é simples, regada ao conselho simples de meu pai, minha mãe, minha avó e todos os justos que os precederam.***

***'Não roubarás!'*, *'Devolva o lápis do coleguinha'*, *'Esse apontador não é seu, minha filha'*.**

***Ao invés disso, tanta coisa nojenta e torpe tenho tido que escutar!***

...

***Pois bem, se mexeram comigo, com a velha e fiel fé do meu povo sofrido, então agora eu vou sacanear!***

***Mais honesta ainda eu vou ficar!***

***Só de sacanagem!***

***Dirão: 'Deixe de ser boba! Desde Cabral que aqui todo mundo rouba!'***

***E eu vou dizer: 'Não importa! Será esse o meu carnaval!'***

***Vou confiar mais e outra vez.***

***Eu, meu irmão, meu filho e meus amigos***

***Vamos pagar limpo a quem a gente deve e receber limpo do nosso freguês.***

***Com o tempo, a gente consegue ser livre, ético e o escambau.***

***Dirão: 'É inútil! Todo mundo aqui é corrupto desde o primeiro homem que veio de Portugal!'***

***E eu direi: 'Não admito! Minha esperança é imortal!***

***Ouviram? IMORTAL!'***

***Sei que não dá pra mudar o começo, mas, se a gente quiser, vai dar pra mudar o final!''***

(texto de Elisa Lucinda, na leitura da cantora Ana Carolina)

## **RESUMO**

O presente trabalho de pesquisa tem o objetivo de verificar a relevância do investimento em qualificação profissional, como uma alternativa para o desenvolvimento econômico e social brasileiro e para uma diferente configuração do capitalismo de mercado nacional que favoreça, de uma forma mais eficiente, o seu desempenho econômico.

A qualificação profissional envolve o papel do governo, das empresas e dos trabalhadores como seus principais atores sociais e econômicos. Em cima disto, este trabalho procurou analisar as possibilidades de desenvolvimento utilizando como referencial teórico as teorias do novo desenvolvimentismo (que foca no papel do Estado como principal agente de desenvolvimento) e de variedades de capitalismo (que foca no papel das empresas como principais agentes de desenvolvimento).

Em seguida, analisa-se o papel da qualificação profissional como fonte de desenvolvimento, inserida na necessidade de um diálogo social tripartite, envolvendo governo, empresas e trabalhadores. Este contexto é, posteriormente, confrontado com a necessidade de processos de inovação para a manutenção da competitividade econômica, e também com os novos desafios que podem surgir a partir dos conceitos de competência e de sociedade do conhecimento.

O trabalho termina com a análise de uma pesquisa empírica sobre os resultados da política pública de emprego e renda do governo federal que é implementada através do Programa Seguro-Desemprego.

**Palavras-chave:** DESENVOLVIMENTO – VARIEDADES DE CAPITALISMO –  
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL – PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

## **RESUMEN**

La presente investigación tiene como objetivo verificar la relevancia del investimento en calificación profesional, como alternativa para el desarrollo económico y social brasileños y para una distinta configuración del capitalismo de mercado nacional que favorezca, de modo más eficaz, su desarrollo económico.

La calificación profesional abarca la función del gobierno, de las empresas y de los trabajadores como sus principales actores sociales y económicos. De esto, este trabajo buscó analizar las posibilidades de desarrollo utilizando como referente teórico las teorías del nuevo desarrollismo (que da enfoque en los roles del Estado como principal agente de desarrollo) y de variantes del capitalismo (que da enfoque en los roles de las empresas como principales agentes de desarrollo).

En seguida, se analiza el rol de la calificación profesional como fuente de desarrollo, injertada en la necesidad de un diálogo social tripartito, involucrando gobierno, empresas y trabajadores. Este contexto es, a posteriori, confrontado con la necesidad de procesos de innovación para la mantención de la competitividad económica, y también con los nuevos retos que pueden surgir a partir de los conceptos de competencia y de sociedad del conocimiento.

La investigación se concluye con un análisis de una investigación empírica sobre los resultados de la política pública de empleo y rienda del gobierno federal que es implementada a través del ‘Programa Seguro Paro’.

**Palabras-clave:** DESARROLLO – VARIANTES DEL CAPITALISMO –  
CALIFICACIÓN PROFESIONAL – PROGRAMA SEGURO PARO

## **ABSTRACT**

This research aims to verify the relevance of investments on skills formation as an alternative to economic and social development in Brazil, and a different configuration of the national market's capitalism that supports, in a more efficient way, the country's economic development.

Skills formation comprehends the role of the government, firms and workers alike as its main social and economic actors. Overall, this research endeavored to analyze the development possibilities having as its theoretical referential the theories of the new developmentalism (that focuses on the role of the State as the main agent of development) and the varieties of capitalism (that focuses on the role of the firms as the main agents of development).

Furthermore, it analyzes the role of skills formation as a source of development inserted in the need of a social dialogue enrolling government, firms, and workers. This context is later confronted with the requirement of innovation processes for the maintenance of economic competitiveness, as well as with the new challenges that might emerge from the concepts of competence and knowledge society.

This study is concluded with the analysis of an empirical research on the results of employment and income public policies that are implemented through the Program of Unemployment Insurance.

**Keywords:** DEVELOPMENT – VARIETIES OF CAPITALISM –  
SKILLS FORMATION – PROGRAM OF UNEMPLOYMENT INSURANCE

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. ECONOMIA BRASILEIRA E NOVO DESENVOLVIMENTISMO.....</b>	<b>18</b>
1.1. História da Economia Brasileira.....	21
1.2. Velho Desenvolvimentismo.....	29
1.3. Ortodoxia Neoliberal.....	33
1.4. Novo Desenvolvimentismo.....	36
<b>2. VARIEDADES DE CAPITALISMO.....</b>	<b>43</b>
2.1. Economias de Mercado Liberal.....	49
2.2. Economias de Mercado Coordenado.....	50
2.3. Economias de Mercado Hierárquico.....	51
2.4. Complementaridades Institucionais.....	55
2.5. Economias de Mercado Liberal x Economias de Mercado Coordenado.....	59
2.6. Alternativas para o Futuro do Capitalismo Brasileiro.....	62
<b>3. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....</b>	<b>67</b>
3.1. Qualificação Profissional e Desenvolvimento.....	70
3.2. Diálogo Tripartite: Governo, Empresários e Trabalhadores.....	78
3.3. Competitividade, Incertezas e Processos de Inovação.....	84
3.4. Qualificação Profissional, Competência e Economia do Conhecimento.....	93
<b>4. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO.....</b>	<b>108</b>
4.1. Programa Seguro-Desemprego.....	112
4.2. Análise dos Principais Resultados da Avaliação Externa.....	117
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>127</b>
<b>ANEXO I – Apresentação da Avaliação Externa (DataUnB).....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO II – Apresentação da Avaliação Externa (MTE).....</b>	<b>138</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>140</b>

## INTRODUÇÃO

O cenário político e econômico mundial vêm apresentando uma série de mudanças significativas no que diz respeito às suas relações de poder e às dinâmicas que envolvem os fluxos de capitais. O processo de globalização molda uma nova configuração para estas relações e dinâmicas. Ao mesmo tempo em que gera incertezas, abre espaço também para novas possibilidades. A superação destas incertezas e o aproveitamento das oportunidades podem ser determinantes no futuro de cada país, tanto para sua política e economia como, conseqüentemente, para sua sociedade.

A difusão do capitalismo como sistema econômico predominante, em praticamente todas as nações, traz em si uma ideia de convergência mundial em torno de um modelo considerado como o mais eficaz para um desempenho econômico competitivo dentro deste cenário globalizado. Juntamente com o capitalismo, o surgimento de um mercado global e a divisão mundial da produção reforçam esta noção de que os países estão inseridos em um contexto de relações interligadas e interdependentes, que levariam todos eles a caminharem numa mesma direção.

A globalização também é vista como um processo onde os Estados-Nação vêm perdendo seu papel de protagonista nas relações internacionais. Um Estado que não apresente um mercado forte, não terá de onde retirar recursos para se manter e se desenvolver. Para que o mercado de um país seja forte é preciso que suas empresas sejam também fortes. E, justamente, por causa desta dependência que os Estados têm de suas próprias empresas, que estas vêm assumindo um papel cada vez mais importante nas relações políticas e econômicas da atualidade.

No passado, as disputas internacionais se resolviam através de guerras armadas, que confrontassem o poderio bélico de cada país e estabelecessem quem era mais forte do que quem. Atualmente, esta relação de forças se dá através da atividade empresarial de cada país. Aquelas guerras armadas vêm sendo substituídas (sem serem excluídas) por guerras comerciais, industriais e financeiras. Mas isto não significa que os Estados não tenham mais importância dentro deste processo, muito pelo contrário.

Tradicionalmente visto como um país subdesenvolvido ou (dentro de uma nova classificação) país em desenvolvimento, o Brasil já passou, ao longo de sua história, por diversos períodos onde se verificava uma grande expectativa com relação à possibilidade de um rápido crescimento. Mas a esperada materialização da ideia de que “o Brasil é o país do futuro” ainda não ocorreu e, concretamente, permanece sendo apenas uma esperança para o futuro.

Por outro lado, como dito acima, o processo de globalização e a atual configuração econômica e produtiva mundial vem servindo também para a abertura de novas

possibilidades. As recentes crises econômicas e financeiras têm revelado fragilidades dos países até então vistos como exemplares para aqueles que ainda buscam o desenvolvimento. Enquanto, por outro lado, países até então tidos como periféricos vêm assumindo um papel cada vez mais importante no cenário internacional.

Alguns acontecimentos recentes, como a descoberta de grandes reservas de petróleo na camada pré-sal do litoral brasileiro e a escolha do Brasil para sediar a Copa do Mundo FIFA de futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos internacionais em 2016, mais uma vez vêm gerando uma grande expectativa de mudanças para o país no sentido de um crescimento econômico e social. Mas mesmo que estas expectativas não se confirmem, já existem alguns indícios concretos de que o Brasil vem evoluindo.

O jornal britânico The Guardian publicou uma notícia<sup>1</sup>, no final de 2011, indicando uma pesquisa feita por um grupo de economistas que aponta que a economia brasileira superou a economia do Reino Unido, em termos de Produto Interno Bruto (PIB), passando a ser a sexta maior economia do mundo. Há que se ressaltar que isto só se verifica em termos de PIB bruto, uma vez que, com relação ao PIB per capita, os números britânicos ainda são muito superiores aos brasileiros. Além disto, estes índices, e os respectivos rankings, são baseados apenas em fatores econômicos.

Quando são inseridos alguns fatores sociais nesta equação, a posição brasileira na classificação internacional cai vertiginosamente. Mesmo apresentando uma tendência de evolução, quando se utiliza o Índice de Desenvolvimento Humano como referência, o Brasil

---

<sup>1</sup> Ver em: <http://www.guardian.co.uk/business/2011/dec/26/brazil-overtakes-uk-economy?INTCMP=SRCH>

ocupa a 84<sup>a</sup> posição na comparação mundial<sup>2</sup>. Com isso, percebe-se que o desenvolvimento social brasileiro não está no mesmo patamar que o seu crescimento econômico.

A partir destas constatações, começa a ser possível que se visualize, de uma forma mais ampla, toda a complexidade que permeia o tema desta dissertação. O desafio decorrente das constatações anteriores é a necessidade de que se busque a manutenção e a evolução do crescimento econômico brasileiro, ao mesmo tempo em que se procure criar, estabelecer e desenvolver uma série de melhorias no campo social.

Aqui se coloca, pela primeira vez neste trabalho, uma questão que, mesmo não fazendo parte do foco desta pesquisa, parece estar subjacente a todos os temas que serão abordados. A contraposição do objetivo de desenvolvimento econômico com o objetivo de desenvolvimento social apresenta um dilema entre as estratégias que podem ser adotadas para que se alcance cada um destes desenvolvimentos. Mesmo que de maneira superficial, pode-se tentar relacionar objetivos econômicos, com interesses privados (uma vez que a lógica econômica é determinada na esfera individual). No mesmo sentido, porém no extremo oposto, pode-se também tentar fazer a relação entre objetivos sociais, com interesses públicos (uma vez que a lógica social é determinada na esfera coletiva).

Apesar das possíveis controvérsias que esta tentativa de relação possa gerar, entende-se que esta relação dicotômica entre o público e o privado tem relevância porque pode ser encontrada nas mais diversas áreas que envolvem diferentes relações sociais<sup>3</sup>. Sem entrar em maiores detalhes desta discussão, o que se pretende aqui é estabelecer um objetivo que permeará praticamente todas as discussões envolvidas ao longo deste trabalho. O que se deve

---

<sup>2</sup> Classificação completa em: <http://hdr.undp.org/en/data/trends/>

<sup>3</sup> Para uma abordagem mais completa da questão: Norberto Bobbio; *A Grande Dicotomia: o público e o privado*.

retirar disto é que, em muitas das áreas que serão abordadas haverá a apresentação de alternativas polarizadas, onde um extremo pode ser relativamente relacionado a uma visão mais individualizada, enquanto o outro, também relativamente, a uma visão mais coletiva. E o que se quer estabelecer como orientação para esta pesquisa é a procura por alternativas que não caiam nem em um extremo, nem em outro. Com isso, sempre que houver o confronto com uma dicotomia, onde se verifiquem opções polarizadas, procurar-se-á absorver o que cada opção tem de positivo, assim como evitar os aspectos negativos de cada uma. Espera-se com isso, que seja possível a construção de uma terceira opção que não apresente as deficiências, ao mesmo tempo em que se aproveite das vantagens de ambas, visando resultados melhores do que estas oferecem isoladamente.

Estabelecido o contexto no qual esta pesquisa se insere, assim como o posicionamento que será adotado na solução dos inevitáveis dilemas que surgirão, pode-se agora entrar efetivamente no foco deste trabalho. O principal objetivo desta dissertação será o de verificar a relevância do investimento em qualificação profissional, como uma alternativa para o desenvolvimento econômico e social brasileiro e para uma diferente configuração do capitalismo de mercado nacional que favoreça, de uma forma mais eficiente, o seu desempenho econômico.

Para isso, no primeiro capítulo deste trabalho, será realizada uma breve retrospectiva sobre a história econômica brasileira. A partir desta contextualização, serão apresentadas as estratégias desenvolvimentistas utilizadas pelos governos brasileiros até o final da década de 1980, que se basearam principalmente no papel do Estado como principal agente de desenvolvimento. Em seguida, será apresentada a estratégia utilizada durante a década de 1990, quando foram adotadas medidas neoliberais que privilegiaram o papel do mercado para

que este desenvolvimento fosse alcançado. Por último, será apresentada a proposta de um novo desenvolvimentismo, que entende o papel do Estado e do mercado como complementares para o processo de desenvolvimento brasileiro.

No segundo capítulo, se utilizará como referência uma visão chamada de variedades de capitalismo para que se procure identificar as características institucionais brasileiras que possam estar travando o efetivo sucesso das estratégias de desenvolvimento, assim como aquelas que possam servir como alternativa para que estas estratégias consigam atingir o seu fim. Dentro desta visão que retira o foco da figura do Estado e o coloca nas empresas, os países podem ser classificados entre diferentes lógicas que prevalecem na organização de suas economias de mercado e de suas empresas. A partir disto, criam-se as categorias de Economias de Mercado Liberal, Economias de Mercado Coordenado e Economias de Mercado Hierárquico, sendo que o Brasil é classificado como integrante desta última variedade. Serão analisadas as características institucionais de cada uma destas variedades, juntamente com a relação de reforço que cada uma destas características exerce sobre as outras, através das chamadas complementaridades institucionais. Em seguida, será feita uma breve comparação entre as características das Economias de Mercado Liberal e Coordenado para que se procure identificar se alguma destas variantes pode servir como modelo para a evolução da variedade hierárquica brasileira. Para encerrar este capítulo, serão trabalhadas as opções que servem de alternativa para que o capitalismo brasileiro caminhe no sentido de ter uma economia de mercado mais favorável a um melhor desempenho econômico.

A importância da qualificação profissional para a evolução do capitalismo brasileiro será discutida no terceiro capítulo. Para isso, serão utilizados diversos trabalhos que apontam o investimento em qualificação profissional como sendo uma alternativa promissora para que

se alcance o desenvolvimento. Como será demonstrado no decorrer do trabalho, para que o investimento em qualificação profissional assuma este papel é de fundamental importância que este tema seja discutido, orientado e executado através de uma relação multilateral que envolva governo, empresários e trabalhadores. Esta relação deve ser construída por um diálogo social tripartite, envolvendo estes três atores econômicos e sociais. Mais a frente, será apresentado o desafio posto pela necessidade de implementação de processos de inovação, para que as possíveis vantagens comparativas adquiridas ao longo do processo de desenvolvimento sejam mantidas e para que a economia do país não perca competitividade devido às incertezas trazidas pelo mercado. Finalmente, serão inseridas no problema as questões envolvendo os conceitos de competência (para o qual o conceito de qualificação profissional parece estar caminhando) e de sociedade do conhecimento (que levanta a possibilidade de se estar configurando um novo modelo econômico baseado na valorização da informação, do conhecimento e do aprendizado), para que se possa tentar antecipar alguns dos possíveis desafios futuros que o tema da qualificação profissional venha ter que enfrentar.

## **1. ECONOMIA BRASILEIRA E NOVO DESENVOLVIMENTISMO**

A ideia de desenvolvimento traz, em seu próprio conceito, as noções de evolução, de crescimento, de avanço, de melhoria, de acréscimo e de progresso. Esta última, na verdade, é historicamente anterior à noção de desenvolvimento. Foi a busca pelo progresso, de certa forma “embutida” entre os desejos humanos, que levou o homem abandonar a vida nômade para viver em sociedade. O conceito de progresso está mais ligado à superação de adversidades, à conquista de “certas condições materiais de vida” e um sentimento de garantia com relação a “segurança, liberdade individual e estabilidade política”. Aos poucos, o homem foi acumulando “melhorias progressivas que tornassem a vida menos incerta, mais farta e segura” e atingiu um nível técnico, material e social que “o libertam dos ciclos da natureza e que possibilitam alterações no período de uma única geração”. O resultado, da garantia destas conquistas somada às mudanças em curto prazo, foi a descoberta de que o desejo humano por progresso, quando inserido em um contexto de maiores possibilidades e de maior complexidade, passa a desejar um objetivo também maior e mais complexo do que o mero progresso, chamado desenvolvimento. (MARINHO E LOURENÇO, 2009: 174-174)

O evolucionismo impregnou a concepção de progresso, com raízes no iluminismo de Descartes, Condorcet e Kant. A concepção de uma “história universal” como uma marcha para um futuro melhor ficou estabelecida. A racionalidade prática do capitalismo substituiu Deus pela ciência e tecnologia em nome do progresso material e as possibilidades de novos tipos de convivência humana. Ao conceito amplo de desenvolvimento agregam-se todos os avanços da moderna ciência, tecnologia e organização social para fundir um novo projeto humanitário e produzir um mundo melhor.

...

A lógica que embasa as teorias de desenvolvimento relaciona-se com o processo amplo de mudança econômica, cultural, tecnológica e política, por muitos autores denominado “modernização”. Tanto Karl Marx e Max Weber como Talcott Parsons e Daniel Bell, para citar autores ícones, enfatizam que o processo de crescimento material das sociedades humanas envolve relações complexas com o modo de vida e valores gerais dos povos.<sup>4</sup>

Sem entrar na discussão sobre se efetivamente existe uma marcha universal que determine o futuro da vida em sociedade, pode-se estabelecer que assim como o homem buscou o progresso, hoje ele também procura se desenvolver. Toma-se como certa a premissa de que o ser humano procura, de uma forma ou de outra, o seu desenvolvimento individual, social e econômico. Este desejo e a importância que ele adquire são perceptíveis nas diversas correntes teóricas que abordam o tema. Como verificado no âmbito conceitual, estas teorias também entendem o desenvolvimento como algo positivo, um acréscimo de qualidade. Em alguns casos (SEN, 2000), a ideia de desenvolvimento chega a ser vinculada à noção de liberdade, uma vez que determina as oportunidades que um país oferece pra seus cidadãos realizarem suas escolhas e exercerem sua cidadania, a partir da garantia dos direitos à saúde, educação, segurança, liberdade, habitação e cultura.

A distinção entre estas teorias pode ser feita, primordialmente, por dois aspectos: à quais objetivos o desenvolvimento necessariamente precisa atender; e os meios pelos quais este desenvolvimento pode ser atingido. Quanto à primeira forma de distinção, pode-se falar em desenvolvimento pessoal, desenvolvimento social, desenvolvimento político,

---

<sup>4</sup> Danilo Nolasco Cortes Marinho e Luiz Carlos de Brito Lourenço; *Aspectos do Desenvolvimento Vinculados à Sociedade e ao Estado: Uma Análise Interdisciplinar*; p. 174-175.

desenvolvimento econômico, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento religioso, desenvolvimento ecologicamente sustentável, entre diversas outras formas de desenvolvimento. Este trabalho terá foco nas questões envolvendo desenvolvimento social e econômico, mas também envolvendo questões individuais, políticas e tecnológicas. Mesmo não sendo tema desta pesquisa, cabe registrar que inclusive questões religiosas e ambientais estão ligadas ao debate sobre desenvolvimento social e econômico, merecendo análises diferenciadas.

Definindo-se que o enfoque será no desenvolvimento social e econômico, passa-se à segunda forma de distinção entre as teorias sobre o desenvolvimento. Tanto abordagens sociológicas como econômicas se dividem em duas correntes: uma que defende a primazia do papel do Estado como agente de desenvolvimento; e outra que defende a primazia do papel do mercado como agente de desenvolvimento mais eficaz. Percebe-se aqui, uma primeira manifestação da relação dicotômica entre as esferas pública e privada nesta pesquisa, mas como previamente estabelecido, um dos objetivos deste trabalho é não se limitar a abordagens parciais, primando por uma visão aberta às possibilidades e às limitações de cada corrente.

Para que se possa buscar alternativas ao dilema entre estas correntes, será feita uma rápida retrospectiva sobre a história da economia brasileira. Após a contextualização econômica, serão apresentadas as principais estratégias de desenvolvimento adotadas no Brasil, divididas entre o velho desenvolvimentismo que defendia a ação do Estado para o desenvolvimento brasileiro e a ortodoxia neoliberal que defende a liberdade do mercado como melhor estratégia desenvolvimentista. Finalmente será apresentada a estratégia do novo desenvolvimentismo, que propõe a complementariedade entre os papéis de Estado e mercado nos processos de desenvolvimento.

### **1.1. História da Economia Brasileira**

A história da economia brasileira começa justamente com o início da própria história brasileira. Mesmo possuindo um vasto território, o Brasil não gerou para Portugal, num primeiro momento, os mesmos benefícios econômicos que a Espanha alcançou com a exploração de metais preciosos em sua colônia americana. Os nativos brasileiros apresentaram dificuldades para serem treinados e disciplinados, muitos morreram em virtude de “novas” doenças trazidas pelos colonizadores, além de se encontrarem esparsamente distribuídos pelo território (BAER, 2009: 32). Com isso, já se estabelece uma característica marcante para a história brasileira que passou a ser a utilização, em larga escala, de mão de obra escrava africana.

As primeiras exportações brasileiras eram, principalmente de pau-brasil, mas somente após o cultivo da cana-de-açúcar que o Brasil passa a ter um produto de exportação importante. Nesta fase inicial do período colonial, verifica-se que todo lucro líquido obtido pelos produtores brasileiros era gasto com a compra de mercadorias européias ou com a ampliação dos seus negócios, o que significava a compra de escravos ou de equipamentos. Ou seja, de uma forma ou de outra, o lucro era gasto no exterior.<sup>5</sup>

A partir da exploração da cana-de-açúcar, o crescimento econômico brasileiro passou a se dar através de grandes ciclos, onde se privilegiava a exploração de algum produto primário. Depois do açúcar, entra-se no chamado ciclo do ouro, devido à descoberta da

---

<sup>5</sup> Marcos C. Lima e Maurício D. David (org.), *A Atualidade do Pensamento de Celso Furtado*, p. 145.

possibilidade de mineração na região onde hoje se encontra o estado de Minas Gerais. Após o ouro, foi a vez do ciclo do café, resultado do crescimento do consumo deste produto pelos europeus, devido à melhoria dos padrões de vida decorrentes da Revolução Industrial (BAER, 2009: 38).

Cabe aqui apontar uma divergência encontrada entre estudos sobre este período. Celso Furtado situa a origem do subdesenvolvimento brasileiro numa fase de suposta estagnação econômica ocorrida entre 1760 (com o fim do ciclo do ouro) e 1850 (com o início do ciclo do café). Por outro lado, existem estatísticas que apontam que, neste período, houve um grande movimento de importação de escravos africanos para o Brasil. Os produtores brasileiros chegavam a investir 40% das suas receitas na importação de escravos. A mudança da família real portuguesa para o Brasil, assim como o desenvolvimento de um mercado interno e do cultivo do café, soma-se ao intenso investimento em mão de obra escrava como indício de que este período não foi de estagnação econômica.<sup>6</sup>

A vinda da corte portuguesa para o Brasil alterou decisivamente o rumo da história brasileira e a realidade da vida social, econômica e cultural no país. Além de promover diversos avanços econômicos, também foram fundadas diversas instituições educacionais, o primeiro Banco do Brasil e a bolsa de valores no Rio de Janeiro. Cientistas e técnicos europeus foram trazidos para o Brasil, além de uma prensa tipográfica. Ainda foram feitos incentivos industriais, mas que não se sustentaram devido ao grande acesso a produtos importados, especialmente da Grã-Bretanha, que recebeu acesso especial ao mercado brasileiro. O Reino Unido exportava produtos manufaturados e importava alimentos e

---

<sup>6</sup> Flávio R. Versiani, em sua palestra *Crescimento da Economia Brasileira no Século XIX: fatos e controvérsias*, no curso “A Economia Brasileira em Perspectiva Histórica”, realizado em julho de 2010, em Brasília, pela Escola de Altos Estudos da CAPES, em parceria com o CEPPAC, BRASA e UnB.

matérias-primas, deixando o Brasil (assim como outros países com quem mantinha essa mesma forma de relação comercial) completamente dependente de suas exportações. (BAER, 2009: 37-38 e 41)

O antigo regime demonstrou debilidade para lidar com a política econômica nacional. Isso deve ter colaborado decisivamente para o colapso do império. A mudança de regime contribuiu para o aumento da receita dos estados e da União e para a melhoria da saúde e da educação. Por outro lado, não foi realizada a industrialização brasileira, nem mesmo a redistribuição de renda, vindo da primeira república a (até hoje verificável) desigualdade econômica entre os estados.<sup>7</sup>

Após a independência, o governo brasileiro aumentou as tarifas de importação visando a ampliação de sua receita, mas isso acabou resultando na criação de empresas têxteis nacionais para compensar a elevação do custo com a importação destes produtos. Durante a Primeira Guerra Mundial, não houve um grande desenvolvimento industrial no Brasil devido à interrupção da navegação, dificultando importações que permitissem tal desenvolvimento. No mesmo sentido, a Depressão, da década de 1930, influenciou negativamente as exportações brasileiras, fazendo com que o Brasil fosse o primeiro país da América Latina a introduzir o controle cambial e a desvalorização da moeda para controlar as importações. Com isso, houve um aumento dos preços relativos dos bens manufaturados, o que acabou resultando num crescimento da produção industrial. Assim como a Primeira, a Segunda Guerra Mundial contribuiu para um aumento na produção, mas sem a expansão da capacidade produtiva não se tem o que se chama de industrialização, que só ocorre quando a indústria

---

<sup>7</sup> Joseph Love, em sua palestra *Did Regime Change Make a Difference?*, no curso “A Economia Brasileira em Perspectiva Histórica”, realizado em julho de 2010, em Brasília, pela Escola de Altos Estudos da CAPES, em parceria com o CEPPAC, BRASA e UnB.

passa a ser o principal fator de crescimento econômico gerando mudanças estruturais. (BAER, 2009: 45-49)

Após a Segunda Grande Guerra, o governo brasileiro via na industrialização o principal meio para “modernizar e aumentar a taxa de crescimento da economia”. Não se tratava mais apenas de reagir defensivamente a fatores externos. Os governantes se conscientizaram de que, para alcançar o desenvolvimento, o Brasil não poderia mais se limitar à exportação de produtos primários. (BAER, 2009: 67)

Na década de 1950, foi adotada a estratégia de industrialização para substituição das importações. Apesar da industrialização acelerada obtida nesta época, foram verificados problemas com o crescimento da população urbana e a conseqüente elevação da demanda por alimentos, com o aumento da taxa de inflação, com a acentuação das desigualdades e com progressivas pressões do balanço de pagamento. Por não promover as exportações e sua diversificação, a política unilateral que orientou a substituição de importações acabou se tornando um problema relevante. (BAER, 2009: 87-89)

Com a renúncia de Jânio Quadros, à presidência da república, instalou-se uma fase de estagnação econômica no Brasil. João Goulart não exerceu um papel de liderança, deixando o governo brasileiro desprovido de qualquer forma de política econômica consistente. Depois de alcançar um crescimento do PIB superior a 10% em 1961, as incertezas políticas levaram à diminuição de investimentos nacionais e estrangeiros no país, acarretando em uma queda contínua da taxa de crescimento. (BAER, 2009: 92-93)

Com o aumento do preço do petróleo em 1973, houve um aumento significativo no valor das importações brasileiras, uma vez que 80% do petróleo consumido no Brasil eram de origem externa. Desta forma, o país se viu obrigado a escolher entre: reduzir drasticamente o seu crescimento, diminuindo os gastos com importações que não fossem de petróleo; ou tentar um crescimento contínuo, diminuindo as suas reservas cambiais e aumentando a dívida externa. A decisão coube ao governo Geisel que, para não enfrentar um período de estagnação logo após o significativo crescimento com o “milagre econômico” de Médici, apostou na manutenção do crescimento apesar dos efeitos negativos que provavelmente seriam gerados. Como resultado, conseguiu algum êxito na manutenção do crescimento econômico, mesmo que abaixo dos índices anteriores, mas com o antevisto crescimento excepcional da dívida externa. (BAER, 2009: 109-115)

Em 1979, o general Figueiredo, como último presidente militar, deveria entregar o governo a um civil, fazendo com que o Brasil recuperasse um regime totalmente democrático. Ele ainda teve que lidar com os problemas da crescente taxa de inflação, de uma dívida externa que já consumia “dois terços dos ganhos com exportações” e de ter que evitar que se interrompesse o crescimento do PIB. Essa fase de transição foi marcada por: constantes crises econômicas como o segundo choque do petróleo em 1979; um grande aumento das taxas de juros mundiais resultando num crescimento do valor dos empréstimos e, ainda maior, da dívida externa; pressões internacionais para a eliminação gradual dos incentivos às exportações; e uma combinação de secas e geadas que prejudicou a produção agrícola em 1978 e 1979. (BAER, 2009: 115-120) Na segunda metade da década de 1980, a política macroeconômica brasileira voltou-se para o controle das importações através da redução do consumo interno, já que encontrava grandes problemas para pagar a dívida externa.

Este período também ficou marcado por um fator econômico muito conhecido da população brasileira. A inflação acabou assumindo o papel de grande vilã dentre todos os problemas econômicos enfrentados pelo Brasil e passou a ser referência como algo que deve ser evitado a qualquer preço. Uma das principais metas do regime ditatorial brasileiro era a eliminação da inflação. Inicialmente, entre 1964 e 1973, os governos militares foram relativamente bem-sucedidos neste controle, mas entre 1973 e 1985, o quadro se altera, chegando-se aos níveis mais altos de inflação da história brasileira até então. O FMI recomendava a adoção de medidas ortodoxas para o controle inflacionário, mas, em contrapartida, a visão neo-estruturalista sobre o tema, que focava nas causas básicas da inflação e não apenas nos seus sintomas, parecia estar mais próxima da origem do problema. Seguindo as políticas apontadas pelo FMI, o Brasil vivenciou uma grande recessão sem solucionar o problema da inflação. Devido a isso, foram adotadas mais políticas não-ortodoxas que encaram o dinheiro como uma variável dependente, ou seja, que cresce devido a aumentos gerais de preço. (BAER, 2009: 140-164)

Para enfrentar o problema da inflação, interrompendo-a de forma imediata, foi anunciado, no início de 1986, um programa de estabilização denominado “Plano Cruzado”, já que as medidas ortodoxas não tinham surtido efeito. Este plano atacou os problemas com “processos dinâmicos como a indexação salarial e financeira, a taxa de câmbio regulada por minidesvalorizações, a formação de expectativas e a dispersão dos preços relativos”, mas pecou ao incorporar um aumento salarial relevante. Todos os benefícios alcançados pelo Plano Cruzado foram inutilizados pelo ressurgimento da inflação decorrente deste aumento salarial. (BAER, 2009: 168-169) Antes mesmo de completar um ano de duração, já era possível se verificar que o plano havia falhado, trazendo custos econômicos como: “as perdas das reservas internacionais que levaram à moratória dos juros, o desagradável ressurgimento

inflacionário no final do ano e o brusco declínio no poder aquisitivo do trabalhador que levou a uma incipiente recessão na primeira metade de 1987” (BAER, 2009: 194). Isso levou muitos a concluir que o combate à inflação crônica que assolava o Brasil só poderia, realmente, ser realizado através de medidas ortodoxas ou de um controle fiscal e monetário.

Entre o fracasso do Plano Cruzado e o impeachment do presidente Collor, no final de 1992, o país enfrentou um período de estagnação econômica e de aumento da inflação. O setor público brasileiro, que foi fundamental na industrialização e crescimento da economia na metade final da década de 1980, acabou se tornando um empecilho para a manutenção deste crescimento, devido ao seu mau funcionamento.

Nos anos 50, o papel das empresas do Estado na economia brasileira pode ser exemplificado pela atuação do BNDES e da Petrobrás (para citar as principais) na aceleração do processo de industrialização. Nos anos 60, houve a consolidação das empresas e um crescimento sustentado (como o exemplo da EMBRAER e das telecomunicações). Já nos anos 70, verifica-se uma reação das empresas às crises globais como o choque do petróleo, levando a uma segunda onda de substituição das importações. Cada vez mais, o Estado assumia um papel importante, concentrando em suas mãos um crescente número de empresas. Em 1962, das 30 maiores empresas nacionais, 12 eram públicas e 18 eram privadas, contrastando com a situação em 1979, quando 28 eram públicas e apenas 2 eram privadas. Após o período de alta inflação, aumento dos preços e de transição política que foram os anos 80, o país acabou aderindo a um processo de desestatização (1991). Neste processo, 119 empresas foram privatizadas ao longo de 10 anos, somando um total de US\$ 90 bilhões. Existem poucos estudos relevantes sobre este movimento, mas pode-se destacar como ponto positivo, a melhora na prestação dos serviços de telecomunicações. Por outro lado, como

ponto negativo, não se sabe ao certo o destino que foi dado aos recursos provenientes destas privatizações, mas certamente houve favorecimentos e também um aumento no preço dos serviços.<sup>8</sup>

Apesar de assumirem um papel de enorme importância econômica para o Brasil, as privatizações não foram a única característica marcante do governo de Fernando Henrique Cardoso. Até então, todos os “numerosos planos para lidar com a hiperinflação do país, fracassaram devido à falta de um ajuste fiscal, o que permitia a volta implacável de pressões inflacionárias”. O Plano Real que o governo FHC implantou gerou certa credibilidade nacional e internacional para o país, que permitiu um funcionamento estável da economia por um período prolongado e o consequente controle inflacionário tão esperado. Entretanto, o crescimento da dívida do governo e o adiamento do ajuste fiscal levaram o Plano Real ao seu fim. (BAER, 2009: 242-243)

Em 2002, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da república representou, aos olhos de outros países<sup>9</sup>, o alcance de uma maturidade na política brasileira, devido à alternância de poder entre correntes de direita e esquerda, mas, por outro lado, também uma dúvida quanto às ações que seriam adotadas pelo novo governo. Investidores estavam receosos quanto ao compromisso do governo Lula com políticas macroeconômicas e quanto à garantia dos direitos de propriedade. Na prática, o governo adotou uma atitude de cautela, procurando, primeiro, criar uma reputação de prudência junto ao cenário internacional para afastar os temores iniciais. A expectativa era de um governo que privilegiasse distribuição de renda visando aumentar os níveis de equidade. Mas verificou-se a

---

<sup>8</sup> Thomas Trebat, em sua palestra *O Papel das Empresas do Estado na Economia Brasileira*, no curso “A Economia Brasileira em Perspectiva Histórica”, realizado em julho de 2010, em Brasília, pela Escola de Altos Estudos da CAPES, em parceria com o CEPPAC, BRASA e UnB.

<sup>9</sup> “The Meaning of Lula”, *The Economist*, 2002.

escolha por uma política em duas etapas: primeiro conseguir a aprovação da comunidade financeira internacional para atrair investimentos através da adoção de uma política macroeconômica ortodoxa; e, posteriormente, com uma reserva maior de capital, buscar um nível mais avançado de equidade socioeconômica. Como consequência, verificou-se uma realidade inversa às expectativas iniciais, onde “muitos dos antigos simpatizantes da esquerda ficaram seriamente desapontados com as políticas adotadas pelo presidente Lula, enquanto as comunidades de investimento nacionais e estrangeiras ficaram não só agradavelmente surpresas com as políticas adotadas, mas gradativamente se tornaram fortes admiradoras de seu governo”. (BAER, 2009: 245-268)

A partir desta retrospectiva histórica das estratégias econômicas brasileiras, serão inseridas neste contexto as duas principais estratégias de desenvolvimento adotadas na história recente da economia do Brasil, que serão intituladas de “velho desenvolvimentismo” e “ortodoxia neoliberal”. Por apresentarem visões antagônicas, em seguida, será apresentada uma alternativa a estas duas estratégias, que procura oferecer uma solução menos polarizada para o problema e recebe o nome de “novo desenvolvimentismo”.

## **1.2. Velho Desenvolvimentismo**

Desenvolvimentismo (ou nacional desenvolvimentismo) é uma estratégia de política econômica que visa o crescimento da infraestrutura de um país, juntamente com o crescimento da produção industrial (FURTADO; HIRSCHMAN; LEWIS; MYRDAL; NURKSE; PREBISCH; ROSENSTEIN-RODAN; ROSTOW; SINGER). Alguns exemplos de períodos desenvolvimentistas são: a ditadura do general Francisco Franco, na Espanha (1939-

1976), durante o período conhecido como “franquismo”; e o governo JK (assim como os governos militares dos anos 70), no Brasil (1956-1961), durante o período conhecido como “milagre econômico brasileiro”. A característica fundamental desta política econômica é ter o Estado como principal agente de desenvolvimento do país. Pode-se apontar a obra de Keynes (1883-1946), com o seu apoio a um Estado intervencionista que utilizasse medidas fiscais e monetárias para amenizar os efeitos negativos dos ciclos econômicos (KEYNES, 2004), como uma das principais bases teóricas que justificam esta participação ativa do Estado na economia<sup>10</sup>. (PUNTIGLIANO, 2007: 65)

Outras fontes para o pensamento desenvolvimentista são: a teoria weberiana da modernização, que se baseava na idealização de Estados e sistemas políticos da Europa e Estados Unidos; a teoria estruturalista formulada pela CEPAL, defendendo prioritariamente a industrialização; e a teoria marxista da “revolução democrático-burguesa”, que acreditava que a revolução socialista ocorreria com o amadurecimento do capitalismo através do desenvolvimento e da industrialização. Estas três teorias tinham em comum a busca pelo desenvolvimento, através da construção e consolidação de uma nação provida de uma economia nacional autônoma em conjunto com uma sociedade moderna e democrática, onde o Estado cumpriria o papel estratégico de conduzir esta transformação.<sup>11</sup>

Ao se tratar do desenvolvimentismo em países latino-americanos, há que se ressaltar o papel da CEPAL (Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe), criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para incentivar a cooperação

---

<sup>10</sup> Além da obra de Keynes, pode-se citar também a teoria econômica clássica de Adam Smith e Karl Marx, assim como os estruturalistas da CEPAL, como tendo grande influência sobre a teoria econômica do desenvolvimento.

<sup>11</sup> Artigo de José Luiz Fiori para o site “Desenvolvimentistas” em: (<http://www.desenvolvimentistas.com.br/blog/blog/2011/12/28/para-reler-velho-desenvolvimentismo/>)

econômica entre seus membros. Destacam-se algumas de suas principais contribuições: representou o primeiro reconhecimento institucional internacional da identidade latino-americana, uma vez que tomava a América Latina como unidade de análise; inseriu o conceito de desenvolvimento na região, reconhecendo a existência de assimetrias estruturais globais e objetivos comuns aos países latino-americanos; ter influenciado de maneira sem precedentes a racionalização e difusão do pensamento político por toda América Latina, dando destaque ao papel de cientistas sociais; representou um, também sem precedente, alinhamento às tendências globais de aceitação e difusão de Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) criadas pela Organização das Nações Unidas (ONU); apresentou uma série de teorias que recebeu o nome de “estruturalismo”, que adotava uma perspectiva não reducionista rejeitando a visão mecânica sobre Estado e economia, ao levar em consideração as complexidades das estruturas sociais, incluindo elementos como classe e cultura; e ainda desenvolveu a noção de nacionalismo na região, considerada componente fundamental de uma estratégia de desenvolvimento por se tornar a ideologia do processo de formação de Estados-nação. (PUNTIGLIANO, 2007: 63-64)

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, pode-se identificar a adoção da estratégia desenvolvimentista entre as décadas de 1930 e 1970 e verifica-se que, neste mesmo período, houve um grande crescimento econômico. Os governos destes países:

Aproveitaram do enfraquecimento do centro para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, essencialmente, implicavam a proteção à indústria nacional nascente e a promoção de poupança forçada através do Estado e envolviam uma aliança nacional entre empresários industriais, burocracia do Estado e trabalhadores. O nome que essa estratégia recebeu foi «desenvolvimentismo» ou «nacional-desenvolvimentismo». Com esse nome se queria salientar, primeiro, que o objetivo fundamental da política econômica era o de promover o desenvolvimento econômico, e, segundo, que, para isso, era preciso que a nação, isto é, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias e os trabalhadores, associados na competição internacional, definissem os meios que utilizariam para

alcançar esse objetivo nos quadros do sistema capitalista, tendo como principal instrumento de ação coletiva o Estado.<sup>12</sup>

O discurso desenvolvimentista também apresentou uma vertente distorcida, chamada de “desenvolvimentismo populista”, que apesar de não ter sido efetivamente implementado no Brasil, pôde ser verificada no caso do Peru de Alan Garcia (1985-1990 e 2006-2011). Esta corrente defendia que a dificuldade de desenvolvimento dos países latino-americanos estava no alto endividamento externo e público imposto pela globalização, na insuficiência de demanda e na distribuição desigual de renda. As soluções para estes problemas seriam, respectivamente, a renegociação da dívida, o aumento do gasto público e a ampliação do sistema assistencialista do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2007: 07)

Apesar de propor uma convergência estratégica, pode-se considerar que os ideais desenvolvimentistas só foram efetivamente implementados com sucesso no caso brasileiro. Mesmo assim, há que se fazer algumas ressalvas a este período, uma vez que ele foi construído em cima de características muito peculiares. A principal destas características é o fato de que a estratégia desenvolvimentista brasileira não foi baseada em nenhuma das teorias anteriormente citadas, mas sim com base na teoria da “segurança nacional” formulada pelos militares brasileiros. Esta estratégia conciliava, a partir da década de 1950, a necessidade de desenvolvimento e industrialização com a ideia de “defesa nacional” contra a “ameaça” comunista. Com isso, o desenvolvimentismo militar brasileiro caracterizou-se também por: importar um inimigo externo e ideológico que nunca chegou a efetivamente ameaçar o país; sendo meramente ideológico, o combate ao comunismo pôde ser transportado para dentro do Brasil, legitimando o combate a qualquer forma de manifestação popular, o que gerou o

---

<sup>12</sup> Bresser-Pereira; *Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo*; p. 02.

caráter autoritário, conservador e antipopular deste período; devido à falta de mobilização da sociedade civil brasileira, permitiu-se a formação de uma elite heterogênea e oligárquica que permaneceu unida enquanto atingia o objetivo de crescimento, mas que rapidamente se desfez, quando teve que enfrentar as dificuldades provenientes da crise econômica do início da década de 1980; e, finalmente, o desenvolvimentismo brasileiro se caracterizou também pela conveniência, uma vez que o projeto adotado não era nem ortodoxo, nem heterodoxo, mas representava simplesmente a única alternativa viável para um crescimento que mantivesse unida uma coalização de interesses que eram, na verdade, primordialmente antiestatais e antidesenvolvimentistas.<sup>13</sup>

Em contrapartida aos que defendiam a adoção de uma estratégia desenvolvimentista, estavam os chamados “monetaristas” que defendiam “o conjunto de diagnósticos e de políticas econômicas e reformas institucionais que os países ricos ou do Norte recomendam aos países em desenvolvimento ou do Sul” (BRESSER-PEREIRA, 2007: 03). A estratégia indicada por estes economistas será aqui chamada de “ortodoxia neoliberal” devido à ênfase que esta teoria dá ao papel do mercado como principal agente de desenvolvimento.

### **1.3. Ortodoxia Neoliberal**

Os desenvolvimentistas formaram o *mainstream* da política econômica latino-americana até a década de 1970, quando a ideologia neoliberal começou a ganhar mais espaço. Entre as décadas de 1980 e 1990, os países já desenvolvidos privilegiaram-se da dívida externa que assolava diversos países não desenvolvidos e conseguiram redefinir suas

---

<sup>13</sup> Artigo de José Luiz Fiori para o site “Desenvolvimentistas” em: <http://www.desenvolvimentistas.com.br/blog/blog/2011/12/28/para-reler-velho-desenvolvimentismo/>

recomendações econômicas para estes países em preceitos neoliberais, tornando-se referência para a orientação das políticas econômicas de muitos países latino-americanos. O conjunto destes preceitos que os países ricos indicavam para os países pobres alcançarem o desenvolvimento econômico ficou conhecido como o “Consenso de Washington”.

Sob a égide do Consenso de Washington, ganhou vulto a ideia da convergência das agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização. Essa nova ordem e a prevalência do receituário de mercado teriam tornado obsoletos os demais sistemas econômicos e arranjos institucionais e teriam levado à convergência em relação a uma nova agenda pública sintetizada pelo Consenso de Washington.<sup>14</sup>

A globalização tem como uma de suas principais características, se não a principal, a ideia de “interdependência econômica entre os países no mercado internacional”. Nesta perspectiva, as empresas nacionais assumem importância vital dentro do processo econômico e, em decorrência da “lógica subjacente” de “diluição das fronteiras nacionais”, os Estados nacionais perderiam sua centralidade (DINIZ, 2011: 34-35). Seguindo nesta linha, chegou-se inclusive a se prever que os desdobramentos decorrentes do processo de globalização poderiam levar ao fim dos Estados-nação (EVANS, 2007).

Entre os principais pontos defendidos pela ortodoxia neoliberal estavam: a adoção de reformas que permitissem o livre funcionamento do mercado; o controle da inflação como principal objetivo econômico; a abertura das contas financeiras; o crescimento através de poupança externa; a privatização de serviços estatais monopolistas; e uma taxa de câmbio não controlada. Em outras palavras, a proposta neoliberal acreditava na capacidade dos mercados coordenarem a economia sem a necessidade de que o Estado complementasse esta

---

<sup>14</sup> Eli Diniz; *Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a Articulação do Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio*; p. 35.

coordenação visando desenvolvimento econômico e distribuição de renda (BRESSER-PEREIRA, 2007: 04 e 07).

Pelo contrário, do ponto de vista político, predominava a ideia de que o Estado era ineficiente e uma fonte de “irracionalidades, desperdício, corrupção e distorções de toda ordem”. No âmbito individual, o “burocrata típico” teria como principal objetivo “utilizar recursos estatais em benefício próprio”. Como remédio para a ineficiência e as distorções estatais, a ortodoxia neoliberal propunha o “enxugamento do Estado”. Até o final da década de 1990, “a visão dominante apontava a consolidação do modelo neoliberal como o caminho mais provável e mais promissor para os países em desenvolvimento alcançarem o patamar de crescimento e bem-estar do mundo desenvolvido” (DINIZ, 2011: 31 e 36).

A partir da década de 2000, ficou cada vez mais visível que a ortodoxia neoliberal, apesar de colocar em prática algumas políticas e reformas necessárias, não estava conseguindo realizar o esperado desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. À exceção do Chile, estes países viram suas taxas de desenvolvimento econômico caírem consideravelmente após a adoção das medidas propostas pelo consenso de Washington, quando comparadas às taxas de desenvolvimento econômico do período desenvolvimentista. Estas economias encontravam-se semi-estagnadas e incapazes de competir com os países desenvolvidos. Neste mesmo período, países asiáticos como China e Índia atingiram excelentes taxas de crescimento sem seguir os preceitos neoliberais: mantiveram o superávit em conta corrente; controlaram suas taxas de câmbio; resistiram às reformas de privatizações; mas, principalmente, mantiveram estratégias nacionais de desenvolvimento, sem perder sua coesão e autonomia e sem seguir modelos econômicos externos (BRESSER-PEREIRA, 2007: 04).

Já os países latino-americanos abandonaram suas estratégias nacionais de desenvolvimento para importar uma estratégia que atendia aos interesses dos países já desenvolvidos. Ao se verificar a história de como os países ricos atingiram o seu próprio desenvolvimento, percebe-se facilmente que a estratégia adotada por estes é bem diferente da estratégia que os mesmos recomendam para os países que ainda buscam se desenvolver. (CHANG, 2004)

Com o enfraquecimento da hegemonia neoliberal nos países latino-americanos, abriu-se espaço para a “retomada de trajetórias de intervenção estatal na economia”. Sem extinguir com a discussão sobre qual o grau de intervenção que o Estado deve ter na economia, a crise dos mercados financeiros aparentemente gerou “uma espécie de consenso sobre a necessidade de contar com maiores níveis de regulação da atividade econômica”. Para completar, a crise econômica sistêmica e global de 2008 transformou o que era aparente, numa evidência sobre a importância desta necessidade. Além disso, gerou-se uma tendência à retomada de “práticas de intervencionismo estatal” visando prioritariamente a “correção das graves distorções sociais e estruturais acumuladas ao longo de décadas, lado a lado a políticas de estímulo à demanda, de investimento estatal e, em alguns casos, de renacionalização de recursos estratégicos”. (BOSCHI, 2011: 8 e 10-11)

#### **1.4. Novo Desenvolvimentismo**

Devido ao aparente fracasso das recomendações do consenso de Washington, vem ganhando espaço uma alternativa que procura ser um meio termo entre a ortodoxia neoliberal,

baseada no mercado, e o velho desenvolvimentismo, baseado no Estado. O novo desenvolvimentismo (BLOCK; BOSCHI; BRESSER-PEREIRA; DAVIDSON; NAKANO; PUNTIGLIANO; STIGLITZ) é uma estratégia político-econômica que defende a complementaridade entre a ação do Estado e do mercado visando o desenvolvimento de um país. Esta teoria entende que países considerados “emergentes” (já industrializados, porém ainda não desenvolvidos) podem adotar estratégias que conciliem desenvolvimento econômico com uma melhor distribuição de renda.

O discurso da ortodoxia convencional atende aos interesses do Norte e reflete sua ampla hegemonia ideológica sobre os países latino-americanos. Localmente, provem principalmente da classe dos rentistas que vivem essencialmente de juros, e de economistas associados ao setor financeiro, e é compartilhada por uma ampla classe média superior confusa e desorientada. O desenvolvimentismo populista provém da classe média profissional inferior e de setores sindicais, e reflete a perspectiva da velha esquerda burocrática. Nenhum dos dois discursos tem possibilidade de alcançar um razoável consenso, dada sua irracionalidade e seu caráter parcial. Nenhuma das duas ideologias reflete o interesse nacional.<sup>15</sup>

Desta forma, o novo desenvolvimentismo procura não ser uma simples adoção de recomendações externas, mas sim estabelecer um consenso interno que uma governo, empresários e trabalhadores em prol de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Esta estratégia percebe a globalização como “um sistema de intensa competição entre Estados nacionais através de suas empresas”. Devido a isso, faz-se necessário o fortalecimento fiscal, administrativo e político do Estado, permitindo concomitantemente, que as empresas nacionais sejam competitivas no mercado internacional. Para isso, propõe um aumento na taxa de investimento, orientação da economia para as exportações, diminuição das taxas de juros, adoção de uma taxa de câmbio competitiva, neutralização da doença holandesa<sup>16</sup>,

<sup>15</sup> Bresser-Pereira; *Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo*; p. 07.

<sup>16</sup> A doença holandesa é uma teoria econômica que entende que o aumento de receita proveniente da exportação de recursos naturais pode gerar a desindustrialização de um país devido à valorização cambial, fazendo com que os produtos manufaturados tornem-se menos competitivos no mercado internacional. Recebeu este nome devido ao aumento do preço do gás, na década de 1960, fazendo com que a receita dos Países Baixos crescesse de forma significativa, valorizando o florim e diminuindo as exportações manufaturadas.

crescimento através de poupança interna e que se evite déficits em conta corrente. Num aspecto mais amplo, o novo desenvolvimentismo entende que os principais fatores que impedem o desenvolvimento dos países latino-americanos são a “falta de nação” (consenso sobre uma estratégia nacional de desenvolvimento) e a concentração de renda (que alimenta as distorções populistas de desenvolvimentismo). (BRESSER-PEREIRA, 2007: 08)

Por outro lado, percebe-se que este consenso, ou mesmo a “possibilidade de segmentos das elites estratégicas se alinharem em favor de uma agenda neodesenvolvimentista” ainda está longe de se constituir uma realidade no Brasil. Especialmente devido ao fato de que estas elites ainda associam “eficiência e bom desempenho econômico à manutenção dos preceitos neoliberais”. Mas apesar de ainda não ter sido colocada em prática, acredita-se na alternativa de se recuperar a capacidade estatal de gerar desenvolvimento, defendendo-se a ideia de que, dentro do atual contexto, não existe “possibilidade de crescimento e desenvolvimento sem um Estado forte”. Percebe-se assim, o Estado como um “fator de ruptura” com as consequências indesejadas do liberalismo de mercado e como ator principal dentro de uma perspectiva desenvolvimentista. (BOSCHI, 2011: 11)

O neodesenvolvimentismo é um modelo ainda em formação, que postula a construção de um espaço de coordenação entre as esferas públicas e privadas, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Em contraste com o desenvolvimentismo cepalino-estruturalista, trata-se de salientar, atualmente, o papel das dinâmicas endógenas: apesar das limitações que a globalização impõe às economias da periferia, os processos de desenvolvimento descansam em dinâmicas nacionais.

É possível, porém, apontar algumas regularidades acerca de uma série de fatores-chave que constituem uma matriz desenvolvimentista, a partir da observação analítica de casos exitosos de industrialização recente. Entre estes fatores, incluem-se a estabilidade macroeconômica, a capacidade de se gerar um sistema próprio de inovação tecnológica pautado pelos interesses nacionais, a existência de sistemas de financiamento da produção e do emprego, modelos inclusivos de políticas sociais e sistemas de trabalho formais, a capacidade de se regular os mercados e, finalmente,

a existência de núcleos de interlocução e intermediação entre o Estado e o setor privado.<sup>17</sup>

O novo desenvolvimentismo difere do velho desenvolvimentismo, uma vez que o modelo de substituição de importações (muito eficaz no velho desenvolvimentismo) pode, agora, ser superado por um modelo voltado para a exportação. Isso passou a ser possível uma vez que a industrialização brasileira já foi realizada e as indústrias manufatureiras, que antes ainda tentavam se consolidar, agora já apresentam condições de competir internacionalmente. Outra diferença é que o novo desenvolvimentismo não é protecionista como o velho, defendendo apenas uma taxa de câmbio competitiva (mas dentro do regime de câmbio flutuante) que evite os prejuízos decorrentes da doença holandesa. Para isso, defende também um crescimento que não seja baseado apenas na exportação de produtos primários com baixo valor agregado, mas que também invista na exportação de produtos manufaturados (e mesmo produtos primários) com alto valor agregado. O direcionamento da economia para a exportação de produtos de alto valor agregado é o principal ponto do novo desenvolvimentismo e segue os exemplos de Coreia do Sul e Taiwan, na Ásia, assim como do Chile, na América Latina. Com isso, a indústria nacional não fica restrita ao mercado interno e o Estado não protege empresas ineficientes (como no modelo de substituição de importações), privilegiando as empresas mais eficientes que se demonstrem aptas a competir dentro de padrões internacionais. A não adoção de uma postura protecionista não significa uma abertura total ao mercado externo, mas sim a adoção de aberturas negociadas e vinculadas a contrapartidas. Também não representa falta de planejamento industrial, mas sim a adoção de políticas industriais estratégicas, visando vantagens comparativas futuras. (BRESSER-PEREIRA, 2007: 08-10)

---

<sup>17</sup> Renato Raul Boschi; *Instituições, Trajetórias e Desenvolvimento: Uma discussão a partir da América Latina*; p. 13.

Outra diferença entre o velho e o novo desenvolvimentismo é que, enquanto o primeiro desvirtuou-se com a noção de crescimento com base na demanda e no déficit público (apoiada pelos adeptos da corrente populista), o segundo defende um crescimento baseado em um Estado forte, sólido e capaz, com finanças equilibradas, dívidas pequenas e prazos longos, para que possa assumir o papel estratégico que o Estado precisa ter no processo de desenvolvimento. Desta forma, o Estado não ficaria exposto aos interesses de seus credores, sejam internos ou externos, e poderia agir com mais autonomia. Além disso, a atuação do Estado na promoção de poupança forçada, visando a necessária acumulação primitiva, assim como no investimento maciço em infraestrutura e indústria pesada (que foi um traço marcante do velho desenvolvimentismo), não é mais necessária para o novo desenvolvimentismo, uma vez que o setor privado já apresenta recursos e capacidade suficientes para investir nestas áreas. Ou seja, onde houver competição suficiente, o Estado não precisa investir, deve apenas garantir a concorrência. E onde não houver concorrência suficiente, deve investir, mas sem endividamento e sim através de poupança pública. (BRESSER-PEREIRA, 2007: 10-12)

Contrariando os preceitos neoliberais, o novo desenvolvimentismo baseia-se na ideia de que a atual conjuntura mundial globalizada ainda permite “graus de liberdade de ação” que podem ser utilizados pelos Estados com maior ou menos intensidade, visando à realização de uma estratégia de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais. Um Estado autônomo e um governo independente, com base em suas “vantagens materiais e institucionais comparativas” e na “legitimidade conferida por coalizões de sustentação política” envolvendo os principais atores sociais, podem contribuir decisivamente para que se atinja “um novo patamar de maior poder de barganha na ordem internacional”. (DINIZ, 2011: 37)

O novo desenvolvimentismo também difere em muitos aspectos da ortodoxia neoliberal. Enquanto os últimos acreditam que o mercado, se for livre, pode coordenar tudo da melhor maneira possível, para os primeiros, a participação do Estado neste processo de coordenação é fundamental. Para o novo desenvolvimentismo, o mercado pode ser muito eficiente na coordenação de sistemas econômicos, mas deixa a desejar no estímulo ao investimento e à inovação, e é insatisfatório na distribuição de renda. Mesmo reconhecendo algumas limitações do mercado, a ortodoxia neoliberal acredita que os prejuízos provenientes da coordenação pelo mercado serão sempre menores do que os prejuízos decorrentes de uma coordenação pelo Estado. Já os novos desenvolvimentistas acreditam mais na capacidade estatal de coordenação, sem prejuízo para o mercado, muito pelo contrário, defendem justamente que um Estado forte dará condições para um mercado também forte (BRESSER-PEREIRA, 2007: 12-13).

A possibilidade de cooperação entre Estado e mercado pode ser comprovada até mesmo por exemplos vindos dos Estados Unidos, tomado como grande exemplo de economia baseada no mercado e, historicamente, em busca de um Estado mínimo. Mesmo calcada numa ideologia liberal, o mercado norte-americano vem se beneficiando do apoio e da aceleração na comercialização de tecnologias e técnicas inovadoras desenvolvidas por agências, institutos, laboratórios nacionais e universidades financiadas pelo governo federal norte-americano. (BLOCK, 2011)

A importância de reformas institucionais é defendida por ambas correntes, mas enquanto os neoliberais (principalmente após o surgimento do novo institucionalismo) defendem reformas que garantam apenas o bom funcionamento do mercado, os novos desenvolvimentistas defendem reformas que garantam este bom funcionamento do mercado,

mas que também contribuam para corrigir as frequentes falhas apresentadas pelo mercado. Algumas das reformas propostas são comuns às duas estratégias de desenvolvimento, mas apresentam objetivos distintos. Como a reforma da gestão pública, que visa à redução da carga tributária pelos neoliberais, mas visa a um Estado mais capaz e eficiente pelos novos desenvolvimentistas. Assim como ambos defendem mercados de trabalho mais flexíveis, mas os neoliberais procuram a redução de salários, enquanto os novos desenvolvimentistas procuram vincular flexibilidade com proteção social. Igualmente percebe-se que ambas as estratégias se baseiam na necessidade de estabilidade econômica, mas para a ortodoxia neoliberal, basta o controle da dívida pública e da inflação para que se tenha estabilidade econômica. Enquanto isso, o novo desenvolvimentismo acrescenta a estas necessidades taxas de juros e de câmbio que garantam o equilíbrio das contas públicas e externas. (BRESSER-PEREIRA, 2007: 13-17)

Finalmente, percebe-se que as estratégias de desenvolvimento até hoje colocadas em prática no Brasil caracterizam-se pela dicotomia “Estado *versus* mercado”, onde cada um dos polos representa forças opostas. Tomou-se como base a ideia de que o fortalecimento do Estado implicaria no enfraquecimento do mercado ou que o fortalecimento do mercado implicaria no enfraquecimento do Estado. Isso acabou levando ao surgimento de “forças desagregadoras, ameaçando a integridade do Estado e a coerência das políticas governamentais”. Mas foi justamente a incompatibilidade destas visões parciais com um efetivo processo de desenvolvimento que levou ao surgimento de uma visão que acredita na impossibilidade do fortalecimento do mercado sem um Estado capaz, efetivo e também forte. Desta forma, a revisão das estratégias anteriores implica necessariamente no rompimento com as velhas polaridades e o alinhamento com uma perspectiva que veja a união entre Estado e mercado como algo positivo. (DINIZ, 2011: 41)

## **2. VARIEDADES DE CAPITALISMO**

Até aqui, tratou-se da forma com que o Estado pode contribuir, em maior ou menor grau, para o desenvolvimento de um país. Agora, o foco não será mais a análise do Estado, mas sim das empresas, especificamente na influencia que as relações empresariais têm na configuração da forma de capitalismo que se desenvolve em diferentes países. Ao analisar esta visão, pretende-se um aprofundamento no estudo sobre as possibilidades para o desenvolvimento brasileiro, uma vez que a variedade de capitalismo apresentada por cada país é tida como determinante para seu desempenho econômico.

As economias capitalistas podem assumir diversas formas, de acordo com as conjunturas internas de cada país. Isto não significa que cada nação apresente uma forma única de capitalismo. Ao contrário, os casos individuais podem ser classificados em grupos que apresentem características similares entre si, e em contraste com os demais casos classificados em outros grupos. (CROUCH, 2005: 23)

As diferentes formas de configuração das instituições políticas e econômicas, que são verificadas em cada país, sempre foram objeto de interesse da economia política. Alguns autores entendem estas diferenças como desvios de um modelo ideal, que devem se diluir na medida em que os países forem alcançando os mesmos níveis tecnológicos e organizacionais deste modelo. Em contrapartida, outros autores enxergam estas diferenças como desdobramentos de escolhas históricas por uma forma de sociedade específica, uma vez que as instituições econômicas condicionam os níveis de proteção social, a distribuição de renda e a disponibilidade de bens coletivos, que caracterizam a solidariedade social de uma nação. (HALL & SOSKICE, 2001: 01)

A análise institucional do capitalismo dos países da América Latina tem uma longa tradição, por outro lado, novas pesquisas têm sido muito esparsas. Uma perspectiva denominada de variedades de capitalismo, além de ajudar na retomada desta tradição, poderia trazer diversas e consideráveis inovações para o estudo da economia política na América Latina. (SCHNEIDER, 2009: 554)

Antes de deixar de ser prioridade nas agendas de pesquisa, o estudo das diversas formas de capitalismo na América Latina passou por um estágio inicial, onde as primeiras análises entendiam que os empresários dirigiam o desenvolvimento capitalista. A conclusão destes estudos foi de que os países latino-americanos não se desenvolviam porque seus empresários eram insuficientemente empreendedores. Num segundo estágio, entre 1960 e 1970, as pesquisas passaram a se preocupar com as estruturas da economia internacional, gerando o que foi chamado de teoria da dependência. Deste ponto de vista, o problema do capitalismo na América Latina era ser dependente, externamente limitado, e com falta de dinamismo interno. Já no estágio seguinte, na década de 1980, priorizou-se a análise dos

Estados, das intervenções estatais na economia e, posteriormente, das mudanças nas estratégias de desenvolvimento. (SCHNEIDER, 2009: 554)

Estes últimos estudos diziam muito pouco sobre as distintas formas de governança corporativa nas firmas domésticas. Apesar de acrescentarem muito com o foco no trabalho organizado, foi dada maior ênfase no seu papel político do que de barganha coletiva e de intermediação em nível de firma. E ainda possuíam apenas um pequeno grupo que estudava qualificação profissional, educação e treinamento. Desta forma, a abordagem de variedades de capitalismo inova por incorporar relações de trabalho e qualificação profissional à análise de estratégias de negócios. Além de mudar o foco das pesquisas dos Estados para as firmas. E ainda direcionar o foco empírico não mais nas recentes mudanças políticas, mas sim na direção das características institucionais duradouras subjacentes ao capitalismo da região. (SCHNEIDER, 2009: 555)

Mesmo apresentando uma série de inovações, esta visão é criticada justamente pela falta de análise sobre “a importância crucial do Estado como propulsor do desenvolvimento e como ator capaz de operar mudanças importantes do ponto de vista de economia política”. Especialmente com relação aos países latino-americanos, o Estado pode ser visto como principal ator na criação de condições sociais que contribuam para a implementação de políticas de capacitação de mão-de-obra e inovação tecnológica. (BOSCHI, 2011: 09).

Apesar da crítica, entende-se que a relativa falta de exploração sobre o papel do Estado na visão de variedades de capitalismo está mais relacionada à sua ênfase nas características distintivas entre dois modelos ideais polarizados que ressaltam a possibilidade de distinção

entre eles. Não devendo, por isso, ser tomada como uma deficiência intrínseca à abordagem, mas sim como uma forma de enfoque. (HANCKÉ, RHODES & THATCHER, 2009: 299)

Considera-se que esta visão é de fundamental importância para esta pesquisa, uma vez que aborda questões envolvendo desenvolvimento e o futuro do capitalismo, priorizando a análise das firmas, que são, juntamente com o Estado, um dos principais atores no processo de desenvolvimento capitalista. Além disso, a relação entre governo, empresas e trabalhadores é um dos pilares para o estudo sobre qualificação profissional, conforme será posteriormente analisado. Com isso, esta análise sobre a realidade e as perspectivas de crescimento do desempenho econômico, com foco nas firmas, assume grande relevância.

A visão de variedades de capitalismo entende a política econômica como um terreno ocupado por múltiplos atores, onde cada um visa atingir seus interesses, de forma racional, através de interações estratégicas com os outros atores. Neste cenário, os principais atores podem ser os indivíduos, as firmas, os grupos produtivos ou o governo, mas esta é uma visão centrada nas firmas, por entender que as empresas são os atores principais em uma economia capitalista. As firmas são consideradas os agentes-chave de ajuste diante das mudanças tecnológicas ou da competição internacional. (HALL & SOSKICE, 2001: 06)

Uma das premissas da abordagem de variedades de capitalismo é a existência de cinco esferas nas quais as firmas devem estabelecer relações para resolver os principais problemas de coordenação de suas competências. Estas esferas incluem: a governança corporativa, definindo a relação entre financiamento e investimento; as relações inter-firmas, estabelecendo a maneira como se relacionarão firmas, fornecedores e clientes; as relações industriais, onde a relação entre a força de trabalho e os empregadores define os salários e as

condições de trabalho; o treinamento vocacional e a educação, que geram resultados positivos não apenas para os trabalhadores e empregadores, mas para a competitividade do sistema econômico como um todo; e a relação entre os trabalhadores, definindo competências e visando a cooperação. (HALL & SOSKICE, 2001: 06-07)

Inicialmente, estes estudos classificaram os países dentro de duas categorias, considerando que cada uma possui uma variedade distinta de capitalismo, de acordo com a forma com que suas firmas resolvem seus problemas de coordenação no âmbito destas cinco esferas. Em outras palavras, as empresas de países classificados em uma determinada variedade de capitalismo orientam suas relações (em diferentes níveis) com base em uma lógica distinta das empresas de países classificados na outra variedade. Na primeira variedade, chamada de Economia de Mercado Liberal, as relações empresariais são orientadas pelo mercado. Já na segunda variedade, chamada de Economia de Mercado Coordenado, as relações empresariais são orientadas pela coordenação entre seus atores. (HALL & SOSKICE, 2001: 08-09)

Por outro lado, deve-se apontar que existem outras perspectivas que também classificam as diferentes formas de capitalismo de forma polarizada. Alguns autores dividem estas variedades colocando Estados Unidos e Reino Unido de um lado e Alemanha e Japão de outro (BOYER & HOLLINGSWORTH, 1997; KING & WOOD, 1999). Há quem contraponha, de uma forma geral, os mesmos países, mas classificando-os entre “Economias de Mercado Liberal” e “Economias de Mercado Socialmente Incrustado” (STREECK, 2001), ou ainda uma separação entre duas versões de capitalismo chamadas de “Anglo-Saxônicas”

ou “Renâncias”<sup>18</sup> (ALBERT, 1993), mas sempre seguindo a mesma lógica de diferenciação entre a utilização de mecanismos baseados no mercado ou não. (THELEN, 2004: 01-02)

Estes autores que utilizam abordagens polarizadas são criticados por limitarem-se a apenas duas variedades, uma vez que, segundo outros autores, a diversidade entre as formas de capitalismo acaba gerando a possibilidade de classificação em mais do que apenas duas variantes. (BOYER, 2005: 20)

Para citar um exemplo, uma abordagem baseada na teoria da regulação afirma existirem, pelo menos, quatro formas de capitalismo distintas. Também diferenciadas por arranjos institucionais e organizacionais, esta abordagem classifica as economias nacionais em: capitalismos orientados pelo mercado; capitalismos meso-corporativistas; capitalismos fortemente dirigidos pelo Estado; e capitalismos social-democráticos. Além destes, esta visão aponta para um espectro ainda maior de variedades com a transformação das antigas economias soviéticas do Leste Europeu e da China, assim como de países recentemente industrializados. (BOYER, 2005: 20-21 e 38)

Mas voltando à primeira visão polarizada de variedades de capitalismo entre Economias de Mercados Liberal e Economias de Mercado Coordenado, alguns autores que seguem esta linha, mas se dedicam mais especificamente ao estudo dos países latino-americanos, apontam para uma forma distinta de capitalismo nesta região, chamada de Economias de Mercado Hierárquico, caracterizada por relações empresariais orientadas pela hierarquia (SCHNEIDER, 2009; MARTÍNEZ, MOLYNEUX & SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2009). Cabe aqui ressaltar que esta visão de variedades de capitalismo é a que será tomada como referência ao longo deste trabalho, devido ao fato de ser uma abordagem focada nas

---

<sup>18</sup> Nome dado a uma região no oeste de Alemanha por onde passa o rio Reno.

características dos mercados latino-americanos e por isso, analisando de forma mais direta a realidade brasileira. Além disto, a utilização desta abordagem é importante por ressaltar o papel das firmas e servindo como contraponto à análise sobre desenvolvimento do capítulo anterior, primordialmente focada no papel do Estado.

Mesmo com a divergência classificatória, ambas as abordagens concordam que cada variedade de capitalismo irá apresentar um desempenho econômico diferente. Isto se deve ao fato de que dentro de cada grupo, verificam-se arranjos institucionais característicos e relações organizacionais, trabalhistas e sociais específicas. Além disto, cada grupo também apresenta aptidões e limitações de acordo com a maneira como cada um organiza seu mercado. (SCHNEIDER & SOSKICE, 2009)

Cabe agora uma rápida análise nas características das Economias de Mercado Liberal e das Economias de Mercado Coordenado, seguida de um maior aprofundamento nas questões relativas às Economias de Mercado Hierárquico, para que se encontre uma alternativa que possa melhorar o desempenho econômico brasileiro e contribuir para seu desenvolvimento.

## **2.1. Economias de Mercado Liberal**

As Economias de Mercado Liberal caracterizam-se pelo livre comércio na troca de bens e serviços, dentro de um contexto de competição e contratação formal. A variação de preços determinada pelo mercado é o que orienta os atores em suas ações de demanda ou fornecimento de bens e serviços. (HALL & SOSKICE, 2001: 08-09)

Alguns de seus principais expoentes são os Estados Unidos, a Austrália, o Reino Unido, o Canadá, a Irlanda e a Nova Zelândia. Nesta variedade de capitalismo, são os mecanismos de mercado que regulam a interação entre firmas e das firmas com seus fornecedores, consumidores, empregados e financiadores. Este grupo se caracteriza por apresentar relações relativamente curtas entre os atores econômicos e estas relações se desenvolvem de maneira relativamente adversária. Estes países também se caracterizam por apresentarem baixos níveis de treinamento e desenvolvimento. Outro ponto característico importante é a verificação de sistemas limitados de participação dos trabalhadores. Onde os sindicatos se fazem presentes, eles são mantidos o mais distante possível, além de desenvolverem uma relação adversária com as associações de empregadores. Cabe aqui ressaltar que as Economias de Mercado Liberal são economias de mercado livre, com um sistema relativamente descentralizado de relações industriais, apresentando, com isso, uma alta capacidade de inovação. Além disto, estes países apresentam vantagem comparativa no desenvolvimento de novos produtos e novas indústrias, particularmente, indústrias científicas como a de computadores e de biotecnologia. (HALL & SOSKICE, 2001: 27-33)

## **2.2. Economias de Mercado Coordenado**

As Economias de Mercado Coordenado caracterizam-se pela coordenação de uma rede, através da troca de informações interna, dentro de um contexto de cooperação e contratos mais abertos. Conseguem um equilíbrio nas ações de demanda ou fornecimento de bens e serviços através da interação estratégica entre firmas e outros atores. (HALL & SOSKICE, 2001: 08-09)

Seus principais representantes são Alemanha, Japão e Suécia. Nesta variedade de capitalismo, as instituições formais regulam o mercado e coordenam a interação entre firmas e das firmas com seus fornecedores, consumidores, empregados e financiadores. Este grupo se caracteriza por apresentar relações relativamente longas entre os atores econômicos e esta relação se desenvolve de maneira relativamente cooperativa. Estes países também se caracterizam por apresentarem bons índices de treinamento e desenvolvimento. Outro ponto característico importante é a verificação de formas institucionalizadas de participação do trabalhador além de apresentar a atividade dos conselhos de trabalhadores como uma de suas bases. Além disso, as relações entre sindicatos e associações de empregadores também são relativamente cooperativas. Cabe aqui ressaltar que as Economias de Mercado Coordenado apresentam uma tendência a serem eficazes no processo de produção de alta qualidade e de bens de alto valor-agregado com indústrias manufatureiras maduras. (HALL & SOSKICE, 2001: 21-27)

### **2.3. Economias de Mercado Hierárquico**

As economias emergentes são frequentemente vistas pelos teóricos econômicos como formas imperfeitas de capitalismo, baseadas na competição como as Economias de Mercado Liberal. Mas os institucionalistas, ao contrário, argumentam que cada economia nacional apresenta vantagens competitivas institucionais específicas que distinguem claramente suas economias das outras. (BOYER, 2005: 15)

As chamadas Economias de Mercado Hierárquico têm os países da América Latina como seus principais representantes. Nesta variedade de capitalismo, são relações

hierárquicas que regulam a interação entre firmas e das firmas com seus fornecedores, consumidores, empregados e financiadores. Este grupo se assemelha às Economias de Mercado Coordenado pelas formas não mercantis de governança corporativa. Por outro lado, também se assemelham às Economias de Mercado Liberal por apresentarem mercados de trabalho com características semelhantes. Mesmo assim, não se trata apenas de uma forma híbrida ou mista das duas variedades anteriores. Estas economias são profundamente penetradas por relações de mercado e propriedade privada. Por apresentarem uma junção entre hierarquia e mercado, entende-se que os componentes institucionais não se encaixem de maneira tranquila como ocorre nas Economias de Mercado Coordenado e nas Economias de Mercado Liberal, podendo até mesmo, em alguns casos, serem disfuncionais. (SCHNEIDER, 2009: 555-556)

Aquelas cinco esferas das relações estratégicas citadas anteriormente são, em boa parte, cobertas pelas principais características das Economias de Mercado Hierárquico. Isto se deve ao fato de que os países que compõem este grupo apresentam como características marcantes: grupos de negócios diversificados; corporações multinacionais; relações de trabalho atomísticas; e trabalho com baixa qualificação. (SCHNEIDER, 2009: 557)

Nas Economias de Mercado Hierárquico, a hierarquia substitui ou atenua as relações de mercado das Economias de Mercado Liberal ou as relações coordenadas das Economias de Mercado Coordenado. Pode-se tomar como exemplo o treinamento profissional que é baseado no mercado nas Economias de Mercado Liberal e mais negociado nas Economias de Mercado Coordenado, mas nas Economias de Mercado Hierárquico este treinamento é geralmente decidido de maneira unilateral pelas firmas ou associações empresariais. Outro exemplo seria a falta de procedimentos formais de reclamações dos empregados, uma vez que os empregos

são um tanto temporários, e há falta de representação e de um diálogo informal. Os sindicatos têm pouca influência nas hierarquias internas das firmas e as relações industriais são estruturadas por relações muito verticalizadas, de cima para baixo, decididas pelos governos nacionais e reforçadas pelos tribunais trabalhistas. Quanto à governança corporativa, estas são ainda mais hierárquicas, já que a maioria das firmas é controlada e administrada por seus próprios donos. Já as relações inter-firmas às vezes se desenvolvem de forma competitiva, mas existem oligopólios em algumas áreas, enquanto outras são controladas pelo Estado. A partir destes exemplos, pode-se buscar uma compreensão mais aprofundada de cada uma destas principais características das Economias de Mercado Hierárquico da América Latina. (SCHNEIDER, 2009: 557-558)

Enquanto a maioria das variedades de capitalismo é caracterizada por uma única forma de governança corporativa dominante, as grandes companhias da América Latina são divididas entre grandes grupos de negócios domésticos e corporações multinacionais. A diversificação e o controle familiar acabam introduzindo ainda mais hierarquia à governança corporativa. Ao mesmo tempo em que a diversificação introduz hierarquias que não existem em países onde as firmas são mais especializadas e independentes, como no caso das Economias de Mercado Liberal, a divisão concentrada da propriedade (*block-holding*) centraliza o controle e raramente requer a negociação entre múltiplos proprietários, como ocorre nas Economias de Mercado Coordenado. O controle familiar envolve múltiplas gerações nas relações gerenciais e o grande tamanho dos grupos impõe uma relação hierárquica desigual entre competidores, fornecedores e clientes. (SCHNEIDER, 2009: 558-560)

As corporações multinacionais têm uma grande presença nos países da América Latina. Em termos de funções de coordenação, estas corporações multinacionais administram, também de forma hierárquica, a transferência de tecnologia, o capital para investimento, algumas relações com fornecedores e consumidores e, especialmente, negócios. (SCHNEIDER, 2009: 560-561)

As relações de emprego e trabalho são consideradas atomísticas porque são relativamente curtas e geralmente não existem as ligações horizontais entre trabalhadores, através de sindicatos (e quando existem são fracas). Como resultado disto, as relações de emprego e trabalho acabam se desenvolvendo de modo individualizado, sem intermediação e, conseqüentemente, de forma hierárquica. Em comparação com as outras duas variedades de capitalismo, as Economias de Mercado Hierárquico apresentam menor densidade de sindicatos e menor estabilidade no trabalho, juntamente com maior regulação do mercado de trabalho e uma maior economia informal. (SCHNEIDER, 2009: 561-563)

Os níveis de educação na América Latina são menores do que os de alguns países desenvolvidos do Leste Asiático. Especialmente no ensino secundário, que é o mais relevante para a educação técnica e o treinamento vocacional. Os governos latino-americanos gastam muito menos em treinamentos de desempregados do que nas Economias de Mercado Liberal ou Coordenado. Some-se a isso o fato de que as empresas também investem muito pouco na qualificação profissional de seus empregados, tendo a justificativa do receio de que outra empresa acabe “roubando” este empregado qualificado com um salário maior, o que torna-se possível devido à economia com os custos da qualificação. (SCHNEIDER, 2009: 564)

## 2.4. Complementaridades Institucionais

Complementaridade vem do termo em latim “*complementum*”, que significa “aquilo que completa”. Diferentes campos científicos vêm inserindo a ideia de complementaridade entre elementos de sistemas. Em todas estas áreas de pesquisa, complementaridade se refere a uma constelação onde dois ou mais elementos devem ser combinados para produzirem um resultado particular. (HÖPNER, 2005: 332) Pode-se utilizar um exemplo familiar como a relação entre o pão e a manteiga. Se o aumento do preço de um diminui a demanda pelo outro, eles são complementares. (HALL & SOSKICE, 2001: 17)

A literatura econômico-política sobre as origens, estruturas e funções das instituições produtivas vem sendo redirecionada. Enquanto o foco anterior era no estudo individualizado das instituições, estudos recentes vêm focando cada vez mais na interação lógica da configuração institucional como um todo. Neste debate, o conceito de complementaridade torna-se central e refere-se às situações nas quais a funcionalidade de uma forma institucional é condicionada por outras instituições. (HÖPNER, 2005: 331)

Pesquisas apontam que as instituições são formadoras de redes de relações que seguem uma vasta gama de direções, mas que se centralizam em uma economia política nacionalmente incrustada e/ou ligam as firmas a uma variedade de interesses dos atores sociais. A complementaridade entre instituições é simplesmente a ideia de que elas podem funcionar melhor em conjunto do que sozinhas. (LANE & WOOD, 2009: 538)

Há que se destacar que existe uma grande diferença, para a análise de variedades de capitalismo, entre o conceito de complementaridade e o de coerência. Enquanto

complementaridade é uma categoria funcional e se refere a uma específica interação entre instituições, coerência é uma categoria estrutural e ocorre quando instituições são desenhadas dentro de princípios idênticos. Complementaridade e coerência podem ser acompanhadas, ou não, por estabilidade institucional. Se as configurações institucionais demonstram-se estáveis, sem necessariamente serem complementares ou coerentes, significa que seus elementos são compatíveis (HÖPNER, 2005: 333). Portanto, uma instituição pode ser considerada coerente, quando ela se encaixa dentro dos mesmos princípios que são característicos de uma determinada variedade de capitalismo, enquanto para ser considerada complementar, uma instituição deve gerar um efeito positivo na atividade de alguma outra instituição.

A análise sobre as características das Economias de Mercado Liberal e Coordenado aponta, como anteriormente citado, para o fato de que duas instituições podem ser complementares quando a atividade de uma aumenta a eficiência da outra, por outro lado, há que se ressaltar que o inverso também pode ocorrer. Ou seja, além desta complementaridade positiva, duas instituições podem ser complementares de forma negativa, ou com fracas tendências de reforço e compatibilidade. Desta forma, a atividade (que já não se apresenta de modo satisfatório) de uma instituição pode acabar prejudicando ainda mais a eficiência da outra e vice-versa, gerando-se um ciclo-vicioso. Algumas das principais características apresentadas para as Economias de Mercado Hierárquico reforçam-se negativamente, umas às outras, e sustentam muitos aspectos institucionais desta variedade de capitalismo, impedindo que se estabeleça um caminho no sentido de alguma das outras duas variedades de capitalismo. (SCHNEIDER, 2009: 564-565)

A complementaridade entre a grande presença de corporações multinacionais e a existência de grupos domésticos gera, inicialmente, um efeito negativo. Isto ocorre porque as

corporações multinacionais de manufaturas de alta-tecnologia desestimulam o investimento em tecnologia pelos grupos domésticos que preferem investir em recursos naturais, commodities e serviços, utilizando baixa qualificação e tecnologia. As que investem em desenvolvimento acabam sendo compradas pelas corporações multinacionais. Por outro lado, esta relação apresenta um aspecto positivo. Enquanto as instituições de coordenação servem para aumentar o horizonte temporal do trabalho e do capital nas Economias de Mercado Coordenado, a organização de não-mercado das Economias de Mercado Hierárquico permite às corporações multinacionais e aos grupos de negócios uma resposta mais rápida e flexível aos dinâmicos sinais do mercado. Mesmo a diversidade na propriedade das corporações das Economias de Mercado Liberal é menos eficaz na adaptação às mudanças de políticas do que a hierarquia das Economias de Mercado Hierárquico. (SCHNEIDER, 2009: 565-566)

Quanto à relação de complementaridade das corporações multinacionais e das empresas que utilizam mão-de-obra com a baixa qualificação, encontra-se aqui também um efeito negativo. Os trabalhadores não investem na sua qualificação porque sabem que não terão um retorno financeiro que justifique este investimento. Ao mesmo tempo, as firmas não investem em processos de produção que requerem mão-de-obra especializada e qualificada porque sabem que os trabalhadores qualificados são escassos. (SCHNEIDER, 2009: 567-568)

Já a soma da baixa qualificação com as relações de trabalho atomísticas também traz outros efeitos negativos para estas economias, fazendo com que a alta rotatividade dos empregos e os fracos sindicatos contribuam para a diminuição do interesse da firma em qualificar os trabalhadores. A mesma lógica faz também com que os trabalhadores não sejam estimulados a se qualificar. Isto ocorre porque, ao investir em uma qualificação específica que satisfaça as necessidades de uma determinada função, o trabalhador não tem garantias de que

esta mesma qualificação lhe será útil caso tenha a necessidade de procurar um emprego diferente. (SCHNEIDER, 2009: 568-569)

A abordagem de variedades de capitalismo também aponta para o fato de que os países com um determinado tipo particular de coordenação em uma esfera da economia tende a desenvolver práticas complementares em outras esferas. Nas Economias de Mercado Hierárquico, a hierarquia é uma preferência do Estado e das elites empresariais que tiveram grande influência na formação institucional original. Nestes países, a manutenção destas características ocorre, não por um equilíbrio institucional interno como nas outras variedades, mas sim por uma resistência às pressões externas por mudança, visando à manutenção da atual conjuntura. (SCHNEIDER, 2009: 569)

Além destas características principais, as Economias de Mercado Hierárquico na América Latina apresentam alguns aspectos secundários em comum. A volatilidade, que gera uma incerteza endêmica, a intervenção estatal generalizada, porém fraca, e a desigualdade socioeconômica são outros aspectos que acabam por reforçar as características principais desta variedade de capitalismo. (SCHNEIDER, 2009: 569-571)

A introdução da análise sobre complementaridades traz importantes contribuições, tanto teóricas quanto práticas. Algumas destas contribuições merecem destaque, como por exemplo: a pesquisa sobre efeitos de instituições isoladas pode ser enganadora, uma vez que estes efeitos podem ser resultado de uma interação institucional; ao se assumir a sobreposição entre complementaridade e estabilidade institucional, assume-se também que a complementaridade pode reforçar a resistência contra mudanças, assim como, caso a mudança de um subsistema ocorra, ou seja imposta, por um fator externo, o resultado pode ser uma

mudança não intencional em outras esferas da política econômica; como consequência para a reforma política, ao explorar os benefícios da complementaridade, a teoria serviria como uma orientação para que os governos busquem um equilíbrio nos seus sistemas internos, ao invés de orientarem as instituições nacionais com referência em instituições estrangeiras. Ou seja, apesar de não acreditar muito na capacidade dos governos de adicionar instituições provenientes de outros contextos, a ênfase na complementaridade estimula a busca por instituições funcionais de sucesso de outros países, que complementem as instituições domésticas. (HÖPNER, 2005: 334)

As complementaridades também ajudam a entender a persistência de compromissos sociais, uma vez que as partes envolvidas tendem a se dispor mais a fazerem concessões quando sentem que grandes sinergias podem surgir. Por isso, as complementaridades não tratam apenas de características estruturais, mas também das prováveis ações e opções de escolhas sociais. (LANE & WOOD, 2009: 539)

## **2.5. Economias de Mercado Liberal x Economias de Mercado Coordenado**

Após o estudo sobre as características das Economias de Mercado Hierárquico, assim como sobre o efeito que as complementaridades institucionais geram no reforço de cada uma destas características, passa-se agora à análise sobre algumas diferenças marcantes entre as Economias de Mercado Liberal e as Economias de Mercado Coordenado. Pretende-se com isso vislumbrar se alguma destas duas variedades se apresenta como uma alternativa para o futuro do capitalismo brasileiro ou, pelo menos, encontrar indícios sobre quais características

de cada uma destas variedades podem ser aproveitadas pela Economia de Mercado Hierárquico brasileira.

Quando se foca na comparação entre as Economias de Mercado Liberal e as Economias de Mercado Coordenado, verifica-se que cada uma apresenta aptidões e limitações específicas. Em meio a uma crise econômica, por exemplo, as Economias de Mercado Liberal repassam o aumento de seus custos para os consumidores, pois dependem do lucro para sobreviver e podem compensar as perdas de mercado demitindo trabalhadores. Já nas Economias de Mercado Coordenado, o aumento do custo não é repassado aos consumidores diminuindo-se o lucro, pois o sistema financeiro oferece acesso a capital e não seria fácil demitir trabalhadores, pois existem proteções visando contratos longos de trabalho. (HALL & SOSKICE, 2001: 36-44)

No que se refere a educação e treinamento, estas duas variedades apresentam características marcadamente distintas. As Economias de Mercado Liberal oferecem grandes oportunidades aos atores econômicos para moverem seu capital de acordo com o que trazer mais retorno, estimulando o investimento em qualificações gerais e tecnologias de multiusos. Já as Economias de Mercado Coordenado oferecem apoio institucional para o investimento em qualificações específicas, juntamente com pesquisa e desenvolvimento colaborativos (HALL & SOSKICE, 2001: 36-44). O investimento maior em qualificação geral das Economias de Mercado Liberal se deve à sua inserção em um mercado de trabalho amplamente desregulamentado e com salários significativamente flexíveis. Enquanto o investimento maior em qualificações específicas das Economias de Mercado Coordenado ocorre devido à promoção da cooperação entre os trabalhadores e acordos coletivos no estabelecimento de salários. De alguma forma, as instituições do mercado de trabalho

complementam e são, ao mesmo tempo, complementadas pelo regime financeiro e a política de competição em cada uma destas duas configurações. (BOYER, 2005: 27)

Outra diferença importante entre estas variedades de capitalismo é o fato de que nas Economias de Mercado Liberal se verifica um maior número de horas de trabalho acompanhado de uma maior desigualdade de rendimentos. Já nas Economias de Mercado Coordenado se verifica um menor número de horas trabalhadas acompanhado de rendimentos mais iguais. Apesar das visões convencionais sobre a globalização apontarem para uma convergência que faria com que estas duas variedades de capitalismo caminhassem para a configuração de um modelo único, já existem muitas pesquisas que apontam para o fato de que, enquanto se desenvolvem, cada uma destas variedades está, na verdade, reforçando suas características principais e mantendo, assim, as diferenças que levaram a esta divisão classificatória. (HALL & SOSKICE, 2001: 36-44)

As mudanças institucionais recentes vêm levando alguns autores a defender a ideia de que as Economias de Mercado Coordenado estão se convertendo em Economias de Mercado Liberal. Outros defendem a ideia de que a maioria das políticas econômicas está se tornando híbrida. Economias que antes tinham um bom desempenho começam a se deteriorar, enquanto economias retardatárias passam a se destacar. Com isso, pode-se questionar a utilidade da divisão e classificação de países dentro das variedades de capitalismo. (HALL, 2007: 39)

Por outro lado, os autores que adotam essa abordagem defendem que as divergências, nas práticas institucionais e nos padrões de atividade econômica entre os países, apontadas pela visão de variedades de capitalismo é algo que persiste ao longo do tempo. Entendem que essa abordagem é importante porque é focada na maneira como as estruturas institucionais

condicionam as mudanças nas políticas econômicas. Argumentam ainda que as estruturas institucionais que distinguem as diferentes variedades de capitalismo influenciam não apenas as ações das firmas ou dos governos, mas também influenciam as respostas das políticas econômicas aos desafios socioeconômicos. Embora não seja a única resposta para a questão, as estruturas e estratégias produzidas ao nível das firmas tendem a orientar políticas econômicas por caminhos distintos. Com isso, a concepção de variedades de capitalismo é inserida em uma perspectiva dinâmica, que enxerga cada variedade não como um conjunto de diferenças institucionais fixas ao longo do tempo, mas como um acervo de práticas institucionais que evoluem por diferentes trajetórias. Desta forma, as recentes mudanças institucionais que levam ao questionamento sobre ainda existir sentido na abordagem de variedades de capitalismo são encaradas não apenas como uma ocorrência comum, mas também como uma característica permanente da concepção de variedades de capitalismo, que pode ser definida como um conjunto de trajetórias de ajustes institucionalmente condicionados, apresentando um contínuo processo de adaptação (HALL, 2007: 39-41)

## **2.6. Alternativas para o Futuro do Capitalismo Brasileiro**

A noção de hierarquia, que caracteriza as Economias de Mercado Hierárquico, é também associada às Economias de Mercado Liberal, uma vez que a lógica de mercado também estabelece relações hierárquicas entre seus atores (HALL & SOSKICE, 2001). Juntamente com o processo de liberalização econômica internacional, isso poderia levar à ideia de que o único, ou o “melhor caminho” para as Economias de Mercado Hierárquico seria no sentido de se transformarem em Economias de Mercado Liberal. Por outro lado, estudos neste sentido apontam que não se verifica essa esperada tendência de convergência

para o modelo liberal nem nas Economias de Mercado Coordenado (como anteriormente analisado), nem nas Economias de Mercado Hierárquico. Ao contrário, as economias latino-americanas, assim como as asiáticas, vêm demonstrando resistência e contestação a esta ideia de convergência (HIGGOTT & PHILLIPS, 2000).

Apesar de apresentarem algumas características comuns às Economias de Mercado Liberal e Coordenado, as Economias de Mercado Hierárquico não se confundem com uma forma mista, ou híbrida, como no caso da classificação de alguns países (como Espanha e Itália) em Economias de Mercado Misto, por combinarem mecanismos de coordenação de mercado com mecanismos de coordenação não baseados no mercado (MOLINA & RHODES, 2007). Mas a possibilidade de combinação entre estes mecanismos abre uma perspectiva interessante para que não se fique restrito, mais uma vez, a alternativas polarizadas. A alternativa de se conjugar ações baseadas no mercado com ações baseadas na coordenação se alinha com a intenção do novo desenvolvimentismo de conciliar um mercado forte com um Estado também forte, visando desenvolvimento econômico sem abrir mão de uma melhor distribuição de renda. Além disto, tanto a visão de variedades de capitalismo, como a do novo desenvolvimentismo, defende a ideia de que cada país apresenta peculiaridades econômicas e institucionais que fazem com que mereçam análises próprias sobre seus capitalismos e estratégias individualizadas para seus desenvolvimentos.

Sabe-se da existência de variações entre os capitalismos dos países da América Latina, que merecem consideração para uma classificação separada, mas isso se verifica apenas em alguns aspectos, ou algumas áreas. As demais características fazem com que suas classificações se mantenham como sendo de Economias de Mercado Hierárquico, mas estas

variações podem servir para ajudar a identificar as potenciais fontes de mudança de cada país para outras variedades de capitalismo. (SCHNEIDER, 2009: 571-572)

Além destas variações em alguns aspectos dos capitalisms latino-americanos, também pode-se verificar a existência de especificidades regionais e setoriais dentro de um mesmo país (não apenas nas Economias de Mercado Hierárquico, mas em todas as variedades de capitalismo). Mesmo quando a economia de um país é fortemente caracterizada por um relativo sucesso em certas áreas da economia, em detrimento de outras, frequentemente serão encontradas exceções como firmas, ou mesmo setores inteiros, que funcionam de uma maneira aparentemente incongruente com a perspectiva do padrão global. Mas estas exceções não devem ser tratadas como anomalias. Pelo contrário, exceções e características minoritárias são tão parte da realidade quanto as características predominantes e o seu estudo pode ser valioso por apresentarem algo sobre a total complexidade de como as instituições econômicas operam. A pesquisa sobre estes desvios pode trazer também algumas perspectivas interessantes por demonstrar que, mesmo inseridas em uma variedade de capitalismo que não lhes deem suporte, certas indústrias excepcionais podem sobreviver. (CROUCH, SCHRÖDER & VOELZKOW, 2009: 655 e 659)

Mesmo tomando consciência sobre a existência de variações e exceções, a tentativa de se classificar os países dentro de um modelo ideal para cada variedade de capitalismo segue sendo válida. Qualquer tipo ideal representa a captura de um conjunto de fenômenos sociais, que ocorrem em um determinado período, sendo objeto não apenas de mudanças, mas também de diversidade interna, incorporando muitas dimensões diferentes. De um lado, o uso de tipos ideais ajuda a entender porque tipos específicos de firmas se saem melhor em diferentes momentos ou locais, e como o nível nacional de sistemas de governança e os

conglomerados dominantes de relações entre firmas podem promover certas práticas comuns. Por outro lado, estes tipos ideais são necessariamente descrições não permanentes e formadas por peças heterogêneas. (LANE & WOOD, 2009: 532)

As conjunturas institucionais que definem as variedades de capitalismo são construídas a longo prazo. O estudo de casos empíricos indica que, ao invés de caminharem em um sentido de convergência e homogeneização como se esperava em decorrência da globalização, cada variedade de capitalismo vem, na verdade, reforçando suas características peculiares que se formaram e se formam dentro do contexto específico de cada país. Mas uma explicação completa sobre a forma e a direção destas trajetórias é uma questão que apenas começou a ser respondida. (HALL, 2007: 80)

Mesmo que esta explicação esteja começando a ser construída, pode-se apontar que, tanto evidências empíricas, como razões teóricas podem explicar a diversidade nas configurações do capitalismo. A maioria, se não todas as formas institucionais são resultado de conflitos políticos e sociais inseridos numa sociedade específica e num dado momento histórico. As instituições básicas que governam a economia capitalista geralmente combinam uma variedade significativa de mecanismos de coordenação. Dentro da recorrente relação oposta entre Estado e mercado, atores como comunidades, redes, associações e organizações privadas também desempenham um papel na construção das instituições econômicas. (BOYER, 2005: 38)

Mesmo com todo o reforço que as características das Economias de Mercado Hierárquico exercem umas sobre as outras através de complementaridades institucionais negativas, o desenvolvimento destes sistemas de mercado, para formas que apresentem um

melhor desempenho econômico, ainda é possível de diversas maneiras. Algumas das alternativas apontadas seriam: uma reforma estatal; a diminuição da volatilidade nos mercados de trabalho; e/ou uma melhoria educacional e de treinamento profissional. Com isso, se poderia caminhar na direção de alguma das outras variedades de capitalismo. (SCHNEIDER, 2009: 571)

As economias latino-americanas apresentam problemas comuns como a falta de incentivos para a inovação e redistribuição, e a existência de Estados fracos, porém predominantes. Um processo de desenvolvimento mais acelerado para estes países dependeria de mudanças significativas na lógica operacional de suas firmas e dos incentivos dados por estas para o *upgrade* industrial. (MARTÍNEZ, MOLYNEUX & SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2009: 13)

Diante desta perspectiva, percebe-se que há sim opções de estratégias que possam levar a uma configuração institucional mais favorável a um desempenho econômico mais eficaz nas Economias de Mercado Hierárquico. A opção da reforma estatal, de certa forma, extrapola o âmbito das firmas e se encaixa melhor com a discussão do capítulo anterior, onde o papel do Estado é analisado mais diretamente. Todas as outras opções apontadas estão, de uma forma ou de outra, ligadas ao tema do próximo capítulo. A diminuição da volatilidade nos mercados de trabalho, a melhoria educacional e de treinamento profissional, a mudança na lógica operacional das firmas e o incentivo ao *upgrade* industrial são temas onde a qualificação profissional pode assumir um papel crucial.

### **3. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**

Depois de analisar o papel do Estado no desenvolvimento brasileiro e de estudar, no âmbito das empresas, as possibilidades de uma melhor configuração do capitalismo de mercado das Economias de Mercado Hierárquico, torna-se necessária uma verificação sobre os fatores que podem gerar mudanças no atual contexto nacional. Percebe-se que, no Brasil, tanto o Estado, como as empresas e os trabalhadores, apresentam características que não favorecem o melhor desempenho econômico. Por isso, passa-se agora à abordagem sobre como é possível a alteração destas características.

Conforme apontado por todos os teóricos da visão de variedades de capitalismo, cada uma das formas de capitalismo apresenta configurações institucionais que acabam determinando uma específica lógica de ação entre seus atores. Além disto, estas características institucionais também exercem influência umas sobre as outras, de uma maneira que, seja positiva ou negativamente, a atividade de uma instituição fortalece as características de outras. Mas, apesar disto, estes mesmos estudos sugerem que uma grande

ruptura nas características de uma área, ou instituição, pode acabar “irradiando” mudanças em áreas vizinhas, ou instituições relacionadas. (HALL & SOSKICE, 2001; THELEN, 2004: 03)

Os “sistemas nacionais” também são vistos como resultados do pensamento e da intervenção política atual e do passado, através da manutenção e da reconfiguração de suas características. Estes sistemas devem ser “continuamente estabilizados, restaurados, redefinidos e defendidos contra todos os tipos de forças desorganizadoras”. (STREECK, 2001: 31)

Independentemente da visão institucional adotada, seja ela mais estável (HALL & SOSKICE, 2001) ou menos estável (STREECK, 2001), a formação de qualificação profissional é vista como um elemento chave nas variedades de capitalismo apontadas (THELEN, 2004: 04). Estudos apontam para o fato de que a qualificação profissional, assim como os sistemas de qualificação profissional, é central para o desenvolvimento e para a articulação das preferências nas políticas sociais. (IVERSEN & SOSKICE, 2001; IVERSEN, 2003)

Uma das principais diferenças citadas entre as Economias de Mercado Liberal e as Economias de Mercado Coordenado é que as últimas apoiam de forma mais intensa e mais eficaz o treinamento profissional, especialmente os treinamentos ligados a uma qualificação profissional específica, seja para uma empresa ou mesmo para toda uma área da indústria. (CULPEPPER & THELEN, 2008)

Especificamente, o sistema de treinamento vocacional da Alemanha foi realizado através da solução exemplar para uma série de graves problemas de coordenação que infestam

os regimes de treinamento do setor privado. O sistema alemão encoraja as empresas a investirem no treinamento de seus funcionários e para gerarem mecanismo que assegurem um alto nível de qualidade no treinamento de seus aprendizes. Juntamente com a barganha coletiva centralizada, fortes ligações entre bancos e indústrias e sindicatos e associações patronais abrangentes, o sistema de treinamento vocacional alemão é visto como um conjunto de instituições que servem de base para os altos índices de qualificação profissional, para os altos salários e para a economia de alto valor agregado daquele país. (THELEN, 2004: 06)

Atribui-se ao sistema de treinamento vocacional da Alemanha o papel chave dentro de um complexo institucional muito maior que apoia um regime de produção organizado entorno de uma produção de qualidade diversificada que, por sua vez, permite a combinação de sindicatos comparativamente fortes com uma performance elevada no mercado manufatureiro mundial. (STREECK, 1991)

Diferentes perspectivas de estudos teóricos oferecem visões variadas sobre o sistema de formação de qualificação profissional alemão. De uma perspectiva sociológica-cultural, este sistema de treinamento vocacional é visto como um primeiro exemplo de um distintivo modo alemão de auto-governança, que é operado pelos atores sociais do país, sem muita intervenção estatal (LEHMBRUCH, 2001). Uma perspectiva funcional-utilitarista vê este sistema como parte de uma configuração institucional complexa onde há, sobretudo, o apoio a uma coordenação, entre os empregadores, baseada em um equilíbrio de alta qualificação profissional (SOSKICE, 1991). Sob uma perspectiva de fontes de poder, este sistema é visto como resultado da força da classe trabalhista (GILLINGHAM, 1985). (THELEN, 2004: 06)

Independentemente da perspectiva adotada, é muito interessante que se entenda a maneira como a Alemanha conseguiu construir estas características institucionais. Sabe-se que não foi através de um rompimento total com as antigas instituições e a sua substituição por novas. Uma das principais características do sistema alemão é a resiliência de elementos centrais mesmo quando defrontados com grandes dificuldades como as mudanças de regime do país, a incorporação da classe trabalhista, as derrotas em duas guerras mundiais dentro de seu território, a ocupação e as transições de entrada e saída do fascismo. Mesmo que, certamente, tenham ocorrido mudanças dentro de cada conjuntura, são marcantes as surpreendentes continuidades nas características chave deste sistema, mesmo diante de tantos desafios. (THELEN, 2004: 07)

### **3.1. Qualificação Profissional e Desenvolvimento**

As instituições de treinamento vocacional estão diretamente ligadas à variedade de capitalismo apresentada por cada país, uma vez que a qualificação profissional é associada a uma série de resultados relevantes política e economicamente. A aquisição de qualificação profissional e o investimento em capital humano são associados a mecanismos de crescimento (ACEMOGLU & PISCHKE, 1999), considerados absolutamente centrais para a performance de crescimento dos países (BOOTH & SNOWER, 1996), diretamente ligados à produtividade (ACEMOGLU, 1996; BLACK & LYNCH, 1996; BISHOP, 1994; LYNCH, 1994) e também como figuras preponderantes nas teorias de crescimento endógeno, que a base de conhecimento de um país é uma importante fonte de inovação, ligando os níveis educacionais dos países às suas rendas per capita (ROMER, 1990). (THELEN, 2004: 08-09)

Existem estudos que levam em consideração não apenas os efeitos econômicos dos diferentes sistemas de qualificação profissional, mas também seus impactos sociais (BROWN, GREEN & LAUDER, 2001). Outros apontam as consequências para resultados sociais e institucionais como desigualdade de gêneros e divergentes regimes de políticas sociais (ESTEVEZ-ABE, IVERSEN & SOSKICE, 2001; MARES, 2000; IVERSEN & SOSKICE, 2001; LAUDER, 2001). Particularmente com relação às Economias de Mercado Liberal, são encontradas grandes diferenças nas oportunidades oferecidas para os trabalhadores, resultando em desigualdade de renda, enquanto nas Economias de Mercado Coordenado os trabalhadores têm mais oportunidades e são caracterizadas por maiores salários e maior igualdade de renda (HALL & SOSKICE, 2001; CROUCH, FINEGOLD & SAKO, 1999). As desigualdades nos salários são apontadas como resultantes de mudanças tecnológicas que aumentam a recompensa pela qualificação profissional, assim como a intensidade de produção qualificada de uma forma geral (LEVY & MURNANE, 1992; KATZ & MURPHY, 1992; GOTTSCHALK & SMEEDING, 1997). (THELEN, 2004: 09)

A qualificação profissional é considerada uma vantagem competitiva crucial para as empresas operarem em mercados tecnologicamente e economicamente instáveis. Apesar disto, estudos indicam que as firmas que funcionam com base em uma racionalidade estritamente econômica sistematicamente deixam de investir em qualificações gerais e transferíveis (para outras firmas ou outras áreas), que são necessárias para que se possa competir nestes mercados. Assim, as firmas que investem apenas naquelas qualificações profissionais que lhe são necessárias, acabam ficando com menos do que elas precisam, sendo que a consciência da relação custo-benefício é mais parte do problema do que da solução (STREECK, 1992). Neste sentido, pode-se utilizar o exemplo britânico de falta de

qualificação profissional, levando a problemas de *free riders*<sup>19</sup>, fazendo com que as empresas buscassem estratégias baseadas em baixa qualificação profissional, desencorajando ainda mais os investimentos em qualificação, gerando-se, assim, um círculo vicioso. (THELEN, 2004: 10)

Por outro lado, também encontram-se padrões divergentes desta lógica. Na Alemanha, verifica-se que mesmo mantendo o alto investimento em qualificação inicial (aprendizes), existem déficits no comprometimento de firmas com a continuidade deste treinamento, que ganha cada vez mais relevância devido à crescente velocidade das mudanças nas tecnologias de produção (FINEGOLD, 1993; PICHLER, 1993). Também percebe-se uma escassez de qualificação em certas áreas como tecnologia da informação e engenharia (CROUCH, FINEGOLD & SAKO, 1999; ATKINS, 2000). Em contrapartida, nos Estados Unidos, apesar da continuidade na falta de investimentos em qualificações manufatureiras convencionais, é notável o destaque da abundante qualificação na área de tecnologia da informação (HALL & SOSKICE, 2001; SMITH, 2000). Devido a estas divergências nos padrões inicialmente verificados, alguns estudos (ESTEVEZ-ABE, IVERSEN & SOSKICE, 2001; CROUCH, FINEGOLD & SAKO, 1999) vêm substituindo o enfoque na “quantidade” de qualificação profissional por uma visão que privilegie a análise das diferenças transnacionais nas combinações particulares de empregos e qualificações que caracterizam as diferentes economias. (THELEN, 2004: 10-11)

A questão sobre investimento em qualificação profissional também apresenta um dilema de ação coletiva que se verifica quando empresas “caçam” e “furtam” (*poaching*) profissionais que foram qualificados por outras empresas. Uma empresa que necessite de

---

<sup>19</sup> Problema de *free riders* é o que ocorre quando alguém consome um determinado recurso sem ter pago por ele, ou pagando um valor abaixo do seu custo, levando à não produção, ou à baixa produção deste recurso.

funcionários qualificados pode adotar duas estratégias: investir na qualificação de seus funcionários, fornecendo seu próprio treinamento e assumindo o custo deste investimento; ou procurar trabalhadores já qualificados que estejam no mercado de trabalho, ou seja, atraindo trabalhadores que tenham sido qualificados por outras firmas. Uma vez que as firmas são competidoras nos mercados de trabalho e de produtos, cada firma, individualmente, será tentada a atrair trabalhadores que tenham sido qualificados por outras empresas, evitando assim os custos com a qualificação e, ainda mais, utilizando o investimento de seus concorrentes em seu benefício. Quanto maior for a quantidade de empresas que agirem dentro desta lógica, maiores serão os custos para aquelas empresas que investem em qualificação. Caso todas as firmas adotem esta estratégia, o resultado será ruim para todas, uma vez que haverá a diminuição de mão-de-obra qualificada no mercado de trabalho para satisfazer as necessidades destas firmas. (THELEN, 2004: 11)

Contrariando esta lógica, há quem defenda que a “caça” e o “furto” de profissionais qualificados não é um problema, seja com relação às qualificações gerais, seja com relação às específicas. No que se refere às qualificações gerais, assumindo a existência de mercados de trabalho perfeitamente competitivos, mesmo que as firmas não investissem em qualificação, os trabalhadores o fariam. A competição entre firmas para se apropriarem dos profissionais mais qualificados resultaria em maiores salários para aqueles com mais qualificação e seria uma forma de se garantir a valorização do investimento em qualificação feito pelo trabalhador. Uma vez que o investimento em qualificação geraria uma renda maior para o empregado, caberia a ele, e não às firmas, este investimento, eliminando assim o problema. Já com relação às qualificações específicas, vistas aqui como sendo completamente não transferíveis (nem para outras empresas, nem para outras áreas), a apropriação de profissionais qualificados por outras empresas também não seria um problema, uma vez que o

treinamento profissional dado serviria apenas para aquela empresa em específico. Desta forma, a empresa e o trabalhador dividiriam os custos com a qualificação, já que, não havendo competidores por este profissional exclusivamente qualificado, seu salário pode ser menor do que seria se houvesse competição, o que estimularia as empresas em participar dos custos desta qualificação. Ao mesmo tempo, os trabalhadores também são incentivados a participar destes custos, uma vez que irão ter um aumento nos seus salários devido à sua qualificação maior, mesmo que este aumento de salário não seja tão significativo como seria se houvesse competição. Ainda de acordo com este ponto de vista, o problema de baixo investimento em qualificação profissional não seria, então, a “caça” e o “furto” de profissionais por outras empresas, mas sim a dificuldade que os trabalhadores enfrentam para conseguirem empréstimos para realizarem tal investimento, assim como o alto risco sobre se este investimento terá, efetivamente, o retorno esperado. (BECKER, 1993)

Por outro lado, esta análise recebe críticas, especialmente por duas razões. A primeira é que a categorização utilizada para dividir as qualificações entre gerais ou específicas não inclui uma forma distinta de qualificação intermediária, que é encontrada num número muito grande de casos, chamada de transferível, e que tem valor para mais de uma firma, mas que não gera um aumento de salário como esperado (STEVENS, 1999). Ainda com relação à categorização, uma firma pode precisar de uma combinação particular de qualificações onde, mesmo que cada uma seja individualmente geral, esta combinação, em si, é específica (FINEGOLD & SOSKICE, 1988; ACEMOGLU & PISCHKE, 1999). Além daqueles que defendem que a aquisição das qualificações gerais e específicas são complementares, onde o investimento em uma reduz o custo do investimento na outra (FRANZ & SOSKICE, 1995). Com isso, aumenta-se a possibilidade de empresas basearem suas estratégias na apropriação

de profissionais qualificados por outras empresas e, assim, volta-se ao problema de baixo investimento em qualificação. (THELEN, 2004: 13-14)

A segunda razão é que, diferentemente do que foi tomado como base, os mercados de trabalho não são perfeitamente competitivos. Existem exemplos (ACEMOGLU & PISCHKE, 1999) que contrariam a ideia de que uma firma jamais investirá em qualificações gerais (como no caso dos aprendizes alemães), onde as firmas arcam com boa parte do custo destes investimentos. Além disto, algumas imperfeições dos mercados de trabalho podem impedir que os trabalhadores exijam aumentos proporcionais aos ganhos de produtividade decorrentes da qualificação, o que pode ocorrer quando grandes firmas dominam uma economia local. (THELEN, 2004: 14-15)

Em alguns casos, uma alternativa para que se quebre com o ciclo vicioso de baixa qualificação é a transferência dos custos com este investimento das empresas para os trabalhadores. Em muitos países, o treinamento de aprendizes é feito pelas empresas, mas com garantias que forcem os aprendizes a pagarem pelo custo da qualificação através do pagamento de baixos salários para o aprendiz durante um período prolongado, fazendo com que, em determinado momento, o treinamento esteja quase completo, mas o salário pago para este profissional ainda esteja abaixo do que se pagaria para um profissional qualificado. Mas para que isto funcione, fica evidente a necessidade de comprometimento entre o aprendiz e a empresa que oferece treinamento. Contratos prolongados servem para estimular as empresas a investirem em qualificação de qualidade por terem a garantia de que o trabalhador qualificado por ela seguirá trabalhando na empresa após a qualificação (o que é fundamental para justificar o investimento), assim como também servem para estimular o trabalhador a se qualificar por ter uma garantia mais prolongada de permanência no emprego, mesmo que esta

qualificação torne-se obsoleta. Mesmo assim, sabe-se que o aprendiz será estimulado a quebrar este contrato para entrar no mercado de trabalho regularmente, onde sua remuneração será maior por já estar qualificado. (HANSEN, 1997)

Com isso, a dificuldade recai sobre a segurança da credibilidade destes comprometimentos mútuos entre empresas e trabalhadores. Faz-se assim necessário um forte monitoramento e a existência de mecanismos de punição para quebras de contrato por ambos os lados. Caso não se estabeleçam tais mecanismos, o treinamento de aprendizes pode se deteriorar para a forma de trabalho barato e desqualificado. Uma alternativa para a solução deste problema pode ser a certificação de qualificações, na qual Estado, empresas e trabalhadores podem criar e fazer valer procedimentos de avaliação e certificação. Isto contribuiria para que se evitasse a apropriação de aprendizes qualificados por outras firmas, porque as firmas que não oferecessem um treinamento de qualidade perderiam suas licenças para treinar (a também a vantagem dos baixos custos com aprendizes). Também contribuiria para que os aprendizes não saíssem de suas empresas antes do término do treinamento (visando maiores salários oferecidos pelo mercado), pois deixariam de receber sua certificação (que serve de porta de entrada para melhores empregos). (THELEN, 2004: 17-19)

Outra solução para os problemas de investimento em qualificação seria a criação de um sistema para a provisão coletiva de um suprimento pleno de trabalhadores altamente treinados com qualificações transferíveis, para o qual todas as firmas contribuiriam e do qual todas as firmas também poderiam retirar trabalhadores qualificados. Este sistema dependeria de uma padronização na certificação das qualificações que, por outro lado, estimularia a competitividade entre as firmas e a apropriação de profissionais qualificados de outras firmas (uma vez que as informações específicas sobre o nível e as áreas de qualificação de cada

trabalhador estariam disponíveis a todos, o que não acontece quando as firmas qualificam seus próprios profissionais e detêm informações privilegiadas sobre estes). Com isso, seriam também necessários mecanismos para combater os efeitos negativos desta competição, o que pode ser atingido através do acompanhamento de uma coordenação de salários (diminuindo o incentivo à troca de empregos por parte dos trabalhadores). Também seria importante a existência de fortes associações empresariais que monitorassem o comportamento das firmas e punissem a apropriação de profissionais qualificados de outras firmas. Além disto, mais uma alternativa sugerida seria o comprometimento a longo prazo das firmas com os aprendizes através de pacotes de benefícios e planos de carreira que diminuíssem o interesse do trabalhador em mudar de emprego, estimulando assim o investimento da empresa na qualificação dos seus funcionários, por terem a segurança de que este investimento poderá ser amortizado ao longo das carreiras destes trabalhadores dentro da firma. (THELEN, 2004: 19-20)

As diferenças entre os regimes de treinamento vocacional de cada país (especialmente Alemanha, Estados Unidos, Japão e Reino Unido) podem ser vinculadas aos diferentes ajustes políticos alcançados entre artesões independentes, trabalhadores industriais qualificados e empresários de indústrias de alta qualificação no início do período industrial. Estes ajustes foram fortemente condicionados pela ação do Estado e pelo terreno político e econômico no qual estavam inseridos. Nestes países, a construção institucional envolveu o forjamento de coalisões e a mobilização de vários atores sociais e políticos no apoio de uma configuração institucional particular. As diferenças nestas alianças foram determinantes para o estabelecimento das diferenças entre os sistemas de formação de qualificação profissional que delas surgiram. (THELEN, 2004: 31)

Além disso, o Estado exerceu um papel crucial no estabelecimento da força que cada ator tinha para influenciar os tipos de coalizões desejadas, assim como na formação dos terrenos onde as instituições estavam sendo construídas. Quando as instituições foram fundadas, elas não estavam todas unidas ou diretamente adaptadas. Pelo contrário, continuaram sendo objeto de conflitos, enquanto os atores discutiam sobre as formas e as funções que estas instituições deveriam ter. Desta forma, o desenvolvimento institucional é visto como uma disputa entre os diferentes atores (Estado, empresários e trabalhadores) no estabelecimento de regras que levem a um equilíbrio mais favorável para estes. Isto vai contra a noção de consenso, que pode ser associada à formação institucional, e está mais ligada a uma disputa de forças entre os atores onde apenas a cooperação entre eles torna possível o exercício do poder de cada um, ao mesmo tempo em que a expectativa que se tem de cada um também exerça seu poder incentiva a prática da cooperação. (THELEN, 2004: 31-32)

Trazendo esta discussão para o âmbito brasileiro, reforça-se a importância do papel do Estado (citada no primeiro capítulo) para intermediar os conflitos e o surgimento de um círculo vicioso de baixa qualificação que decorrem da relação entre firmas e trabalhadores (citados neste e no segundo capítulo). Com isso, faz-se necessário um aprofundamento nas questões relativas a este diálogo tripartite entre governo, empresas e trabalhadores, procurando um enfoque mais específico no contexto brasileiro.

### **3.2. Diálogo Tripartite: Governo, Empresários e Trabalhadores**

Devido à natureza oligárquica e hierárquica que caracteriza a variedade de capitalismo brasileira, o diálogo tripartite entre governo, empresários e trabalhadores é algo recente.

Desde a independência brasileira até hoje, existe uma certa fusão entre uma oligarquia tradicional e o Estado. Com isso, os projetos de transformação industrial acabam se transformando em oportunidades adicionais para esta oligarquia, que também age no sentido de sabotar quaisquer tentativas de reforma estatal. O regime militar conseguiu alcançar uma maior “coerência corporativa” inicialmente, mas acabou se demonstrando incapaz de construir uma relação mais coordenada com a elite industrial, através de vínculos institucionalizados. O que ocorreu foi um relacionamento individualizado formando os chamados “anéis burocráticos” que consistiam em “pequenos grupos de empresários individuais conectados com burocratas individuais”. A eleição de Fernando Collor serve de exemplo desta “simbiose entre a oligarquia privilegiada e o poder de Estado”. (EVANS, 2004)

Na década de 1990, as demissões nas indústrias manufatureiras geraram um aumento do trabalho informal, onde não é possível a existência do diálogo tripartite, nem a cobertura das medidas de proteção social. Por outro lado, foi justamente no ano de 1990 que o Brasil criou o seu Programa Seguro-Desemprego, que se baseia justamente no diálogo tripartite para a definição de suas políticas de proteção social e emprego. Foi com este programa que se estabeleceu legalmente, pela primeira vez, um fundo estável para a proteção do trabalho, chamado de Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Logo em seguida, em 1994, também foi criado um conselho tripartite encarregado de administrar os recursos deste fundo, chamado de Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Duas razões foram determinantes para a criação do programa, do fundo e do conselho: após um longo período de ditadura militar, a reforma da Constituição Federal em 1988 trazia em si uma lógica baseada no controle social sobre as políticas públicas e no aumento da cidadania (maior participação da população nas decisões públicas); e o alinhamento dos governos brasileiros com as orientações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que recomendavam o

diálogo social como mecanismo importante para a implementação e respeito às leis trabalhistas. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 02)

Um dos maiores desafios para o desenvolvimento social e para o *upgrade* industrial do Brasil é fazer com que as políticas de emprego, que passaram a receber maior atenção com o crescimento econômico brasileiro e a valorização do papel do Estado nestas políticas, consigam conciliar proteção social com o desenvolvimento das qualificações profissionais necessárias para que se ganhe competitividade. No caso brasileiro, esta tarefa torna-se ainda mais difícil devido às características nacionais de baixa qualificação profissional, baixa remuneração e à fraca e restrita proteção social nas relações entre capital e trabalho. Além disto, a mão-de-obra brasileira apresenta uma enorme heterogeneidade com fortes diferenças regionais, fazendo com que as políticas públicas sejam mais inclinadas à inclusão social do que para a qualificação profissional de sua força de trabalho. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 02-03)

Neste contexto, o diálogo tripartite pode ser visto como uma resposta aos mercados auto-regulados, que tendem a desestabilizar as estruturas sociais em favor dos atores com maiores recursos políticos e econômicos. Devido a isto, estes mercados não devem ser tomados como substitutos de uma regulação social, mas, pelo contrário, devem sujeitar-se a esta. Apesar dos limites impostos ao diálogo social, a relação tripartite é o terreno onde os atores sociais, políticos e econômicos podem disputar sobre suas obrigações sociais institucionalizadas. Muito mais do que uma mera demagogia à democracia ou à cidadania, a reivindicação por um diálogo social está muito mais ligada às tensões entre as obrigações sociais (ligadas à ordem pública) e a expansão do mercado (ligada à liberalização). (STREECK, 2010)

A partir dos exemplos dos Estados de bem-estar europeus, pode-se concluir que o diálogo tripartite é um dos pilares destes sistemas econômico-sociais. Na relação entre empresários e trabalhadores, o papel do Estado é fundamental no sentido de forçar os empresários a manter uma boa relação com os sindicatos trabalhistas. Um alto índice de sindicalização dos trabalhadores e sindicatos que assumam o papel de uma força social e política significativa são fundamentais para que os empresários aceitem os sindicatos de trabalhadores como parceiros legítimos, o que é indispensável para a construção de um diálogo social. (VISSER, 2006)

Mesmo com as orientações da OIT no sentido de que o diálogo social é o que torna possível uma coesão social que permita as reformas econômicas necessárias (ALEMAN, 2009), o Brasil continua apresentando déficits de cidadania e problemas históricos ligados aos altos custos das ações coletivas para seus trabalhadores. Tanto as elites como o Estado, historicamente, impuseram punições severas para as classes trabalhistas quando estas buscaram melhores condições de vida, alimentando a ideia de que a luta por estes direitos através de ações coletivas acaba gerando, paradoxalmente, piores condições para os trabalhadores. (DOS SANTOS, 2006)

Com a falta de atores políticos fortes o suficiente para defender as barganhas coletivas dos trabalhadores, as regulamentações trabalhistas tornam-se ainda mais importantes, principalmente no estabelecimento de compromissos duráveis entre as classes empresariais e trabalhistas. Desta forma, assim como o diálogo tripartite, a regulamentação do mercado de trabalho tem contribuído para um aumento dos níveis de negociação entre governo, empresários e trabalhadores. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 04)

Duas condições são consideradas fundamentais para o sucesso do diálogo tripartite: atores sociais politicamente independentes e o pleno respeito ao direito de organização; e o exame conjunto dos problemas juntamente com a busca por soluções que tragam benefícios mútuos. Ou seja, necessita-se de um mínimo de confiança e de interesse em se estabelecer uma relação que gere resultados positivos para as partes. (ISHIKAWA, 2003)

Em contrapartida, há que se indicar que existem limitações para o diálogo tripartite. A principal delas, em especial para os países latino-americanos, que se caracterizam como Economias de Mercado Hierárquico, é o papel do Estado. Em muitos casos os governos não demonstram interesse em se engajar na construção de um diálogo significativo entre as partes. Nesta relação, o Estado deveria assumir o papel de intermediação, que é considerado crucial como primeiro passo para promover uma configuração institucional favorável ao diálogo. No que diz respeito à classe empresarial, a predominância de grandes companhias serve de obstáculo para a representatividade de organizações empresariais. E, por último, quanto à classe trabalhista, as limitações são ainda maiores, uma vez que verifica-se uma diminuição na quantidade de trabalhadores vinculados a sindicatos, o que acaba por prejudicar a representatividade destes. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 05-06)

Seguindo a linha classificatória das variedades de capitalismo, pode-se também dividir as formas de governança das políticas de emprego em três categorias. A primeira, associada às Economias de Mercado Liberal, é baseada no mercado, implica em uma abordagem contratual, onde o principal papel do Estado é o de apenas gerenciar a rede de contratos com agências privadas e organizações não-governamentais. Neste caso, existe pouco espaço para a governança tripartite, uma vez que as políticas são estabelecidas de forma centralizada. A

segunda, associada às Economias de Mercado Coordenado, é uma governança social, onde o papel do Estado é facilitado, devendo apenas encorajar a construção de uma forte discussão entre os atores envolvidos para a tomada de decisões. Os objetivos, assim como as formas das políticas públicas de emprego são definidas por representantes de empresários e trabalhadores. Neste caso, a consulta tripartite e o diálogo social são muito fortes. Já a terceira forma de governança, associada às Economias de Mercado Hierárquico, é baseada na hierarquia, onde o Estado assume um papel proeminente, devendo implementar as políticas através de suas agências estatais e mecanismos burocráticos que assegurem a uniformidade na aplicação de regras e procedimentos, dando, assim, pouco espaço para autonomias regionais e locais (FENGER, 2008).

No caso específico do Brasil, algumas mudanças nas políticas públicas de emprego foram resultado do início de um diálogo social tripartite como, por exemplo, a descentralização, a criação de um fundo estável e a ampliação dos atores sociais envolvidos (com a inclusão de organizações não-governamentais e de organizações privadas de treinamento). Algumas deficiências também são apontadas, principalmente relacionadas à integração entre políticas públicas de emprego passivas (como o benefício do seguro-desemprego, que visa a proteção social) e ativas (como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional, que visam ao fortalecimento da competitividade e do desempenho do mercado de trabalho). As principais desvantagens apontadas seriam o investimento instável e limitado nas políticas públicas de emprego ativas e a necessidade de melhores taxas de escolarização da força de trabalho (CACCIAMALI, 2005). Cabe ainda indicar a criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), Comissão Tripartite de Relações Internacionais e da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidade de Gênero e Raça no Trabalho como espaços de diálogo social, coordenando a negociação entre os diferentes atores. Contudo,

estas iniciativas ainda estão muito restritas e ainda reproduzindo características hierárquicas. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 08)

Considera-se que aqui, já se tenha estabelecido uma análise sobre a importância da qualificação profissional para o desenvolvimento brasileiro, servindo como uma alternativa para que a variedade de capitalismo nacional possa evoluir para alguma outra forma mais propensa a uma maior eficiência econômica. Mesmo assim, este trabalho pretende apresentar algumas questões complementares. A primeira dela será a importância dos processos de inovação para a superação de incertezas e a manutenção da competitividade.

### **3.3. Competitividade, Incertezas e Processos de Inovação**

Antes que se entre na análise da importância dos processos de inovação para a competitividade das empresas, é interessante que se apresente uma caracterização destes processos. A partir de pesquisas empíricas, alguns autores caracterizam os processos de inovação com sendo incertos, coletivos e acumulativos. (O'SULLIVAN, 2000) Melhor explicando estas características, no momento em que se faz um investimento em um processo de inovação, não se pode prever qual será o resultado deste processo e a transformação de investimentos em inovação não pode ser feita por uma única pessoa, assim como não pode ser feita de uma só vez (PENROSE 1959; BEST, 1990).

Para a construção de uma estratégia que se sobreponha à incerteza é necessário um processo de aprendizado que será, necessariamente, coletivo e acumulativo. Quando se estuda os processos de inovação, a estratégia assume o papel de confrontar a incerteza, a organização

assume o papel de gerar aprendizado coletivo e a finança assume o papel de sustentar o aprendizado acumulativo. Para a “teoria dos empreendimentos inovadores”, a inovação é um processo social, que recebe apoio em certos momentos e lugares pelo que os pesquisadores desta teoria chamam de “condições sociais dos empreendimentos inovadores”. Esta teoria também observa três condições sociais que podem contribuir para que cada uma das três áreas citadas acima sejam favoráveis ao processo de desenvolvimento econômico, como resultado da transformação de estratégia, organização e finança. Estas condições sociais são verificáveis nas relações sociais que são centrais para o desenvolvimento econômico de cada país. (LAZONICK, 2007: 02)

Explicando de forma mais detalhada, a condição social que pode transformar a estratégia, fazendo que ela gere inovação, é o “controle estratégico”. Este controle estratégico é visto como um conjunto de relações que dotam os tomadores de decisão com poderes para alocarem os recursos das firmas com o objetivo de confrontar as incertezas tecnológicas, de mercado e competitivas que caracterizam os processos de inovação. Outro requisito para que ocorram processos de inovação é que estes tomadores de decisão que ocupam posições estratégicas devem ter tanto as habilidades como os incentivos necessários para a alocação dos recursos em estratégias de investimento inovadoras. Para ter as habilidades, eles devem saber como as capacidades inovadoras atuais de sua organização podem ser reforçadas por investimentos estratégicos em outras capacidades, que sejam complementares as já existentes. Para ter os incentivos, eles devem alinhar seus interesses pessoais com os interesses da organização na conquista e na manutenção de competitividade. (LAZONICK, 2007: 03)

Já a condição social que pode transformar a organização, fazendo com que ela também gere inovação, é a “integração organizacional”. Esta integração organizacional é vista como

um conjunto de relações que cria incentivos para que todos os trabalhadores dediquem suas habilidades e seus esforços coletivamente para o atingimento dos objetivos da organização e ela torna-se necessária devido à complexidade dos processos de inovação (ou seja, devido à necessidade de aprendizagem organizacional) e devido ao imperativo de que se assegure uma larga utilização do investimento inovador (decorrente da necessidade de transformar o alto custo fixo deste investimento inovador em um número muito grande de unidades de baixo custo). Para que se desenvolva a integração entre os indivíduos e a organização, mecanismos de compensação como promoções, remuneração e benefícios são muito importantes. Mas para que se gere inovação, estes mecanismos de compensação não podem se limitar a atrair e manter os funcionários. Eles devem ser parte de um sistema de recompensas que estimule cada funcionário individualmente a se engajar no aprendizado coletivo que, além disto, deve ser acumulado continuamente e, por isso, necessita de comprometimento financeiro para que a aprendizagem organizacional se mantenha. (LAZONICK, 2007: 03)

Por último, a condição social que pode transformar a finança, fazendo com que ela seja geradora de inovação, é o “comprometimento financeiro”. Este comprometimento financeiro é visto como um conjunto de relações que assegura a alocação de recursos suficientes para manter o acumulativo processo de inovação até que ele gere retornos financeiros. Somente a capacidade de investimento deste denominado capital “paciente” que é capaz de permitir a acumulação contínua das capacidades que são resultado do aprendizado coletivo, não obstante a incerteza que caracteriza os processos de inovação. Para o comprometimento financeiro, também é fundamental o controle estratégico das receitas internas, mas este capital interno deve ser frequentemente complementado por recursos externos como emissão de ações, emissão de obrigações ou dívidas bancárias que, dependendo do momento e do local em que esta complementação for realizada, pode ser mais

ou pode ser menos comprometida com a sustentabilidade do processo de inovação. (LAZONICK, 2007: 03)

Estes três pontos têm importância não apenas pelo aprofundamento que oferecem à análise sobre os processos de inovação, que possibilitam o desenvolvimento e a manutenção da competitividade de um empreendimento. Outra relevância fundamental relacionada aos dois primeiros pontos é a ligação direta que eles terão com o tema do final deste capítulo. O controle estratégico e a integração organizacional necessitam do desenvolvimento de qualificações profissionais (mais especificamente de competências, como será explicado adiante) que se adaptem às demandas da chamada “economia do conhecimento”.

Mas voltando aos processos de inovação, esta perspectiva sobre as “condições sociais dos empreendimentos inovadores” procura entender como e sob quais condições o exercício do controle estratégico assegura que o empreendimento estará direcionado para o crescimento utilizando processos coletivos e ao longo de trajetórias acumulativas que formam as bases do seu sucesso competitivo que o distingue. Nas indústrias de conhecimento intensivo, a base de qualificação profissional na qual a firma investe ao visar uma estratégia inovadora é fundamental para a acumulação e a transformação de capacidades (o que também reforça o argumento do parágrafo anterior). Dentro da firma, o trabalho é dividido em diferentes especialidades funcionais e responsabilidades hierárquicas, que em algum momento definem a base de qualificação profissional desta firma. As pessoas responsáveis por exercer o controle estratégico podem escolher como estruturar esta base de qualificação profissional, visão à geração de aprendizado coletivo e acumulativo, através de decisões sobre como os funcionários se deslocarão, ao longo de suas carreiras, dentro desta divisão hierárquica e funcional. Por outro lado, a organização da base de qualificação profissional será limitada

pelas necessidades particulares do aprendizado referente à área na qual a firma escolheu competir e pelas oportunidades alternativas de contratação de pessoal que a firma deseja contratar. Os tomadores de decisão também devem ser capazes de perceber os pontos fortes e os pontos fracos na base de qualificação já existente na firma, assim como as mudanças que ali possam vir a ser necessárias para uma resposta inovadora a desafios competitivos. Eles também devem ser capazes de mobilizar o comprometimento financeiro para manter o investimento na base de qualificação profissional até que possam ser gerados produtos de maior qualidade e com custos mais baixos do que anteriormente. (LAZONICK, 2007: 03-04)

Quando se compara as diferenças entre os países, a base de qualificação profissional que o empreendimento utiliza para transformar tecnologias e para acessar mercados pode variar de forma marcante, mesmo dentro de uma mesma atividade industrial durante um mesmo período, com diferentes resultados competitivos. Isto ocorre precisamente porque os empreendimentos inovadores dependem de condições sociais. Assim, o desenvolvimento e a utilização de uma base de qualificação profissional que ocorrem em um determinado ambiente institucional pode não, pelo menos naquele momento, atingir os mesmos resultados em outros ambientes institucionais. O mesmo pode ocorrer com a diferença de momentos históricos gerando diferentes resultados para uma mesma atividade industrial dentro de um mesmo país. Ao se aceitar que os empreendimentos inovadores são estruturas sociais que estão incrustadas em um ambiente institucional maior e tipicamente nacional, a teoria do empreendimento inovador deve ser também incrustada em um modelo de relações envolvendo setores industriais, empreendimentos de negócios e instituições econômicas que possam apoiar processos que transformem tecnologias e acessem mercados visando a criação de produtos que apresentem maior qualidade e/ou menor custo do que anteriormente. (LAZONICK, 2007: 04-05)

Apesar desta diferença entre a capacidade de inovação dos setores industriais em transformar tecnologias e acessar mercados, na teoria das empresas otimizadas, os empreendimentos de negócios tomam tecnologia e mercado como dados, limitando as estratégias dos empreendimentos a serem as mesmas para todas as firmas desta indústria. Neste aspecto, a teoria do empreendimento inovador torna-se relevante porque, ao contrário, coloca a estratégia como transformadores de tecnologias e de mercados. Com isso, a estratégia confronta a incerteza tecnológica (que é a possibilidade de uma estratégia de investimento inovador falhar no desenvolvimento de uma qualidade maior de produtos ou processos) e a incerteza de mercado (que é a possibilidade de esta estratégia falhar em acessar uma fatia do mercado grande o suficiente para transformar os altos custos fixos do desenvolvimento destes produtos ou processos em unidades de baixo custo). Além disto, o empreendimento inovador deve confrontar a incerteza de competitividade (que é a possibilidade desta estratégia, mesmo vencendo as incertezas anteriormente citadas, ser superada por competidores que consigam fazer o mesmo com mais qualidade ou com menores custos). (LAZONICK, 2007: 05-06)

Com o surgimento de novos competidores, o empreendimento inovador assume um novo desafio, devendo escolher entre procurar oferecer uma resposta inovadora, ou manter a mesma base de investimento já realizada, através da obtenção de concessões de salários ou de trabalho dos seus funcionários, abatimentos de dívidas dos seus credores, ou diminuição de impostos e outros subsídios do Estado. O empreendimento que opta pela segunda escolha, acaba deixando de ser inovador e passa a ser otimizador. A resposta do empreendimento vai depender das habilidades e dos incentivos dos tomadores de decisão, assim como da qualificação e dos esforços que podem ser integrados na sua organização e no

comprometimento financeiro que possa ser aplicado na manutenção do processo de inovação.  
(LAZONICK, 2007: 06)

Outros aspectos que apresentam particular relevância para a configuração das condições sociais dos empreendimentos inovadores são as instituições econômicas ligadas à governança, emprego e investimento, que são instituições que existem e sobrevivem independentemente destes empreendimentos. A governança determina como uma sociedade atribui direitos e responsabilidades para diferentes grupos de pessoas através da alocação de recursos produtivos e de que forma isto impõe restrições ao desenvolvimento e utilização destes recursos. As instituições de emprego determinam como a sociedade desenvolve as capacidades das suas forças de trabalho atuais e futuras, assim como o nível de emprego e as condições de trabalho e remuneração. Já as instituições de investimento determinam as maneiras pelas quais a sociedade assegura que estarão disponíveis suficientes recursos financeiros para sustentar o desenvolvimento de suas capacidades produtivas. Estas instituições econômicas permitem e impedem as atividades estratégicas, organizacionais e financeiras dos empreendimentos, além de influenciar as condições dos empreendimentos inovadores que caracterizam as relações sociais entre quaisquer firmas em algum momento. Mesmo que um empreendimento tenha sucesso no processo de inovação, pode ser necessária uma reformulação nas condições do empreendimento inovador devido a novas necessidades de processos de inovação. (LAZONICK, 2007: 06-07)

Uma das hipóteses levantadas por esta teoria é a de que as formas de propriedade das firmas é menos importante do que as habilidades e incentivos daqueles que exercem seus controles estratégicos. Também é apontado que, apesar da importância do controle estratégico

e do comprometimento fiscal, é a integração organizacional que vai efetivamente determinar as capacidades de uma firma. (LAZONICK, 2007: 07-08)

Nesta abordagem, estratégia, organização e finança estão interligadas em um processo dinâmico que tem o aprendizado como resultado. Devido a isto, para que se compreenda perfeitamente um empreendimento inovador, deve-se procurar entender também os processos de aprendizado. Nestes processos, existe uma relação entre conhecimento tácito e conhecimento codificado, entre capacidades individuais e capacidades coletivas e entre o que é aprendido em um momento e aquilo que é acumulado ao longo do tempo (LAZONICK & O'SULLIVAN, 2000). As condições sociais prevaletentes dos empreendimentos inovadores dão as bases para estes processos de aprendizagem, moldando as formas de aprendizado que são escolhidas (até a extensão onde estes processos consigam se manter) e os caminhos pelos quais as pessoas interagem cognitivamente e comportamentalmente no processo de aprendizado. A influência do contexto social é manifestada pela integração funcional e hierárquica das bases de qualificação profissional que podem variar drasticamente entre indústrias, ambientes institucionais, assim como no tempo. (LAZONICK, 2004).

A interação entre o empreendimento inovador e o Estado desenvolvimentista é apontada como sendo fundamental para a performance econômica de um país. Um empreendimento inovador desenvolve recursos produtivos para diferenciá-lo de seus rivais e utiliza estes recursos produtivos para gerar produtos de maior qualidade e de menor custo que serão a fonte de sua vantagem competitiva. Ao fazer isto, o empreendimento inovador torna o desenvolvimento econômico possível, mas não necessariamente certo. Os investimentos do governo em educação e pesquisa formam as bases indispensáveis para o investimento em inovação. Além disto, os governos podem servir como fonte de demanda por produtos

inovadores, durante os estágios iniciais de desenvolvimento, quando os custos tendem a ser maiores. Quando os retornos dos investimentos em inovação são muito incertos, o governo também pode subsidiar estes empreendimentos, para que as firmas mantenham os investimento necessário nesta área. Os governos também podem proteger os mercados internos de competidores estrangeiros, para que as empresas nacionais possam gerar receitas e se manter no mercado, durante o período em que os processos acumulativos de inovação estão se estabelecendo. Alguns governos também podem estruturar seus sistemas bancários para que eles provenham o comprometimento financeiro necessário até que os empreendimentos inovadores possam gerar retornos financeiros. Ou seja, o subsídio e o apoio estatal são em virtualmente todos os lugares e todos os momentos, partes integrantes do processo de inovação. (LAZONICK, 2007: 35)

Além de todo este suporte que o Estado pode oferecer para os empreendimentos inovadores, os governos podem também procurar assegurar que o resultado dos empreendimentos inovadores seja, efetivamente, o desenvolvimento econômico do país como um todo, que é um processo onde se aumentam os padrões de vida para mais e mais pessoas ao longo do tempo. Caso aja sozinho, o empreendimento inovador pode gerar crescimento econômico, mas de uma forma desigual e instável que acaba prejudicando sua contribuição para o desenvolvimento econômico. A questão chave aqui é que se entenda de que forma, histórica e comparativamente, os governos têm apoiado os empreendimentos inovadores, ao mesmo tempo em que influenciam seus resultados para aumentar a contribuição destes empreendimentos inovadores no estabelecimento e na equidade do crescimento econômico, gerando assim, desenvolvimento. (LAZONICK, 2007: 35-36)

### **3.4. Qualificação Profissional, Competência e Economia do Conhecimento**

A abordagem histórica e a definição sobre o conceito de qualificação profissional, que serão realizadas agora, deveriam estar no início deste capítulo, para que estes pontos fossem estabelecidos antes da análise da qualificação em relação a todos os outros fatores trabalhados até aqui (desenvolvimento, diálogo tripartite e inovação). Por outro lado, estes pontos foram deixados para o final deste capítulo propositadamente. Isto se deve ao fato de que tanto a abordagem histórica como a conceituação de termo levam, invariavelmente, às novas perspectivas que envolvem o papel da qualificação profissional atualmente e, provavelmente, com uma abrangência muito maior no futuro. Estas perspectivas não apenas dão um sentido especial para a abordagem histórica e para a conceituação, como também, e talvez principalmente, abrem novos horizontes e novos desafios para o futuro. E foi justamente para que esta diferente visão sobre o tema não contagiasse a revisão bibliográfica até aqui realizada (preponderantemente baseada no contexto prévio sobre qualificação), que esta análise foi deixada para o final.

O debate sobre qualificação profissional surgiu em meio ao contexto da Revolução Industrial, como consequência das novas formas de organização da produção e do trabalho. O trabalhador, que possuía um conhecimento amplo e aprofundado de cada etapa do processo produtivo, começa a especializar seu conhecimento e suas habilidades em procedimentos específicos e isolados, visando atender à demanda por este tipo de profissional que surgiu com a industrialização, a mecanização e a divisão do trabalho.

Juntamente com essa nova configuração da produção, do trabalho e do mercado desenvolve-se a discussão teórica sobre o tema. Os ideais iluministas e a ascensão burguesa se

fazem sentir nos pensamentos de David Ricardo e Thomas Rober Malthus ao defenderem que todo o valor é fruto do trabalho. No mesmo sentido (e servindo como marco inicial do debate sobre qualificação), Adam Smith define a qualificação profissional como um meio através do qual seria possível o progresso social, uma vez que permitiria o aprimoramento das forças produtivas, gerando mais riqueza. (CASTIONI, 2010: 77-78)

Por outro lado, contribuindo para a o desenvolvimento da discussão, sugeriram críticas a esta visão sobre a qualificação profissional, como a obra de Thomas Hodgskin, que alteraram o foco da abordagem. Ele retira o enfoque primordialmente econômico, visando o aumento do acúmulo de capital, e prioriza o âmbito social da educação profissional, ressaltando a importância do papel do trabalhador dentro do processo produtivo. Desta forma, Hodgskin se contrapõe às teses ricardianas defendendo que, se o valor é fruto do trabalho, este valor não deveria ser acumulado pelos empregadores, mas sim, repassado aos trabalhadores. Além disso, ele aponta que a educação deveria ser organizada pelos próprios trabalhadores, visando suas reais necessidades sociais e educacionais, e não pelos empregadores que a realizam apenas até o limite em que a educação profissional corresponde a um aumento de produtividade. (CASTIONI, 2010: 77-78)

Seria melhor para os trabalhadores ficar privados de educação do que recebê-la de seus patrões, porque a educação, neste sentido, não é melhor do que o adestramento dos animais que são subjugados pela canga (...) Os trabalhadores de Londres devem preservar, como os de Glasgow, e fundar a nova instituição às suas próprias custas<sup>20</sup>

A obra de Hodgskin, apesar de pouco conhecida, também é vista como tendo grande influência em estudos posteriores sobre o tema. Seu trabalho teria servido como referência para o desenvolvimento do conceito de mais-valia de Karl Marx. Em sua obra mais conhecida, *O Capital*, encontra-se várias referências ao trabalho de Hodgskin. Apesar de

Marx não escrever especificamente sobre educação ou qualificação, o tema surge na forma de reflexões ao longo de diversas obras<sup>21</sup> onde ele defende que apenas a educação, a ciência, a extensão do conhecimento e o desenvolvimento da razão poderiam realizar a emancipação dos indivíduos e sua libertação das condições opressoras do capital. Desta forma, Marx aparece como o expoente de uma visão sobre educação profissional contrária àquela apresentada por Adam Smith. (CASTIONI, 2010: 77)

A fim de evitar a degeneração completa da massa do povo, originada pela divisão do trabalho, A. Smith recomenda o ensino popular pelo Estado, embora em doses prudentemente homeopáticas<sup>22</sup>

Para Marx, a divisão manufatureira do trabalho estaria demandando uma educação voltada para as necessidades produtivas de acordo com os interesses dos empregadores, sem o objetivo de formar pessoas mais educadas e qualificadas que pudessem contribuir para a emancipação destas de sua subjugação econômica.

(...) [a divisão manufatureira do trabalho] é apenas um método especial de produzir mais-valia relativa e aumentar a auto-valorização do capital – o que se denomina riqueza social –, à custa dos trabalhadores.<sup>23</sup>

Com isso, estabelece-se uma visão dicotômica (mais uma vez) a respeito do tema. De um lado, estariam os teóricos que, como Adam Smith, preocupam-se com a questão econômica envolvendo produtividade e lucro, onde a qualificação profissional aparece como algo positivo por servir de base para o desenvolvimento. De outro, estariam aqueles teóricos que, como Karl Marx, entendem a qualificação, dentro destes moldes, como algo negativo, uma vez que atende às necessidades econômicas dos empregadores, sem levar em

---

<sup>20</sup> Thomas Hodgskin; *A Defesa do Trabalho Contra as Pretensões do Capital*; p. 318.

<sup>21</sup> *Manuscritos Econômico-Filosóficos e A Ideologia Alemã*, além da antologia organizada por François Maspero, chamada *Crítica da Educação e do Ensino*, que reúne textos de Marx e Engels.

<sup>22</sup> Karl Marx; *O Capital*; p. 284.

<sup>23</sup> Karl Marx; *op. cit.*; p. 286.

consideração a necessidade dos trabalhadores aumentarem seus conhecimentos, possibilitando a melhoria de suas condições de vida. Ou seja, uma corrente teórica defende a necessidade de uma qualificação profissional específica, voltada para a eficiência nas tarefas profissionais e outra corrente teórica, ao contrário, defende a necessidade de uma qualificação mais ampla, realizada de forma que os trabalhadores possam se libertar da sua condição de dominação.

Mesmo considerando a educação e a aprendizagem industrial como fatores preponderantes para o desenvolvimento produtivo, Alfred Marshall observa a industrialização em um estágio posterior ao analisado por Adam Smith, onde o processo de produção tornou-se mais complexo. Ele verifica que a mecanização e a divisão do trabalho geraram a desqualificação do trabalhador por não conhecer mais o processo produtivo como um todo, porém, sem que esta seja uma trajetória inexorável, conforme Adam Smith. Isto ocorre porque, juntamente com a desqualificação do trabalho em determinadas tarefas, também se desenvolvem novas atividades, que incorporam um maior conhecimento científico, e que passam a exigir uma qualificação intelectual, e não apenas manual. (CASTIONI, 2010: 79)

No desenvolvimento de seus estudos, Marshall passa a analisar a existência de dois conjuntos de habilidades distintas, onde em um conjunto se têm as habilidades gerais e, em outro, as habilidades especializadas.

Podemos então empregar a expressão “habilidade geral” para designar as faculdades, os conhecimentos de ordem geral e a inteligência, que são, em diversos graus, propriedade comum em todos os graus elevados da indústria; enquanto a destreza manual e o conhecimento dos materiais e processos necessários a determinados fins podem ser classificados como “habilidade especializada”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Alfred Marshall; *Princípios de Economia: tratado introdutório*; p. 185.

No mesmo sentido da divisão proposta por Marshall, Frederick Winslow Taylor defendia a existência de pessoas preparadas para atividades intelectuais, de planejamento e de supervisão, enquanto outras pessoas teriam apenas a capacidade de realizar trabalhos manuais. Este segundo grupo de pessoas chega a ser denominado por ele de “tipo bovino”. Porém, cabe ressaltar que Marshall separa apenas habilidades, enquanto Taylor separa tipos de pessoas. Para Marshall, assim como para Marx, a qualificação profissional é uma construção social. (CASTIONI, 2010: 80-81)

A habilidade geral depende, em grande parte, do ambiente da infância e da juventude. Nisso a primeira e mais poderosa influência é a da mãe. Segue-se a influência do pai, a de outras crianças e, em alguns casos, a dos empregados domésticos. (...)

Podemos concluir, portanto, que não se pode medir as vantagens de consagrar fundos públicos e particulares para a educação do povo apenas pelos seus frutos diretos. Até mesmo como uma aplicação de capital, é vantajoso dar às massas maiores oportunidades do que as que possuem atualmente, pois é só por esse meio que todos aqueles que morreriam desconhecidos terão o impulso necessário para fazer brotar suas aptidões latentes.<sup>25</sup>

A partir destas colocações, passa a ser possível uma divisão entre três abordagens sobre o tema da qualificação profissional que orientarão o desenvolvimento deste estudo. A primeira tem a qualificação como positiva por atender às necessidades econômicas da indústria (tecnicista). A segunda toma a qualificação como negativa por não atender às necessidades sociais do trabalhador (marxista). E a terceira abordagem abre a possibilidade para a qualificação servir como um instrumento de desenvolvimento e de atendimento às necessidades econômicas da indústria e sociais dos trabalhadores.

Seguindo estas análises iniciais, deu-se continuidade ao estudo sobre qualificação profissional em diferentes áreas. Por se tratar de um objeto que engloba questões sociais e individuais, o estudo do tema acabou sendo realizado por diferentes disciplinas das Ciências

---

<sup>25</sup> Alfred Marshall; *Princípios de Economia: tratado introdutório*; p. 191.

Sociais e das Ciências Humanas. No campo das Ciências Sociais, economia, sociologia, história e antropologia tomaram a qualificação profissional como objeto de estudo, assim como educadores, linguistas e psicólogos nas Ciências Humanas. Além destes, o tema também foi e é muito trabalhado pelos meios de comunicação e muito discutido por governos, empresários e trabalhadores.

Como resultado dessa apropriação por diversos grupos, o conceito de qualificação acabou sendo utilizado com diferentes significados e, muitas vezes, de maneira equivocada. A utilização variada e diversificada faz com que seja necessário o estabelecimento de uma correta definição para o termo, o que acaba por demandar uma análise sobre a construção histórica do conceito, partindo das três abordagens já apresentadas e chegando ao atual debate sobre qualificação e competência.

Nas décadas de 1950 e 1960 predominava a ideia de desenvolvimento elaborada a partir da teoria do capital humano, que teve como principal expoente Theodore Schultz<sup>26</sup>. Para os adeptos desta teoria, a instrução e progresso do conhecimento são necessários para formar capital humano, solucionando a escassez de pessoas qualificadas para as funções-chave do processo de desenvolvimento econômico e político de um país. Neste contexto, qualificação é sinônimo de capital humano e formação de mão de obra especializada. Essa concepção gerou uma série de políticas públicas no campo da educação com o objetivo de criar sistemas de formação profissional que estivessem direcionados a satisfazer as demandas e as necessidades técnicas e administrativas do mercado. (MANFREDI, 1999)

---

<sup>26</sup> Theodore Schultz; *O Valor Econômico da Qualificação*.

Outra corrente que se utiliza do conceito é a teoria do planejamento macrossocial, que mede a relação entre custo e benefício social dos investimentos em educação. Aqui, a qualificação profissional é vista como sinônimo de qualificação formal, que seria a capacidade de um Estado expandir quantitativa e qualitativamente seus sistemas escolares. Nas décadas de 1960 e 1970 utilizou-se muito a noção de qualificação formal como um índice de desenvolvimento socioeconômico (abrangendo taxas médias de escolarização e duração da escolaridade) para a avaliação e o replanejamento das políticas de educação nos países considerados de terceiro mundo. Alguns autores chegam a utilizar os termos super-educação ou super-qualificação, designando o fato de se receber mais educação, em média, do que a que seria realmente necessária para o exercício do emprego, devido a uma noção generalizada e supervalorizada de que a educação traria igualdade e oportunidade. (MANFREDI, 1999)

Estas duas visões sobre qualificação – teoria do capital humano e teoria do planejamento macrossocial – se fundamentam em abordagens macroeconômicas que dão ênfase a questões ligadas ao desenvolvimento econômico, ao mercado de trabalho e às relações destes com o sistema educacional. Por outro lado, a análise sobre qualificação pode se fundamentar na organização da produção e do trabalho, sendo que este enfoque se divide também em duas visões – marxista e tecnicista.

Os considerados críticos do capitalismo e defensores do trabalho adotam a visão marxista de qualificação social do trabalho e do trabalhador. Para estes, o trabalho serve de referência para a definição do conceito de qualificação, e se divide em duas correntes de análise. Uma corrente que chama a atenção para os aspectos negativos do processo capitalista de organização do trabalho devido a um trabalho de caráter alienado, fragmentado e desqualificante. Enquanto outra corrente destaca a positividade do processo de organização

capitalista do trabalho por verem o trabalho como uma atividade humana e social que é capaz de reproduzir, mas também de transformar o conteúdo do trabalho assim como o contexto onde este se desenvolve. Uma vez que se constitui uma relação dialética entre sujeito e objeto, apesar das condições alienantes do trabalho, este também serve para construir e qualificar os trabalhadores através de sua participação na dinâmica social de conflitos, negociações e de formação, que está presente nos espaços de trabalho. (MANFREDI, 1999)

No modelo tecnicista (também chamado de taylorista/fordista), que se alinha melhor com os interesses dos gestores do capital e defensores do capitalismo, a qualificação se orienta no modelo *job/skills*, tomando como base a posição que será ocupada no processo produtivo. A qualificação é vista como dependente do posto de trabalho e não como um conjunto de atributos inerente ao trabalhador. Além disso, ela é tida como um bem a ser conquistado de forma privada, sem conotação ou condicionamento sociocultural. O ensino e a aprendizagem das tarefas e das habilidades devem preparar o trabalhador para desempenhar funções específicas e devem ser realizados dentro de uma sequência lógica, objetiva e operacional que enfatize os aspectos técnico-operacionais, e não uma fundamentação teórica mais ampla. A hierarquia dos postos de trabalho corresponde à hierarquia de qualificações, que corresponde à hierarquia de escolaridade, seguindo a lógica de uma separação entre teoria e prática que privilegia a atividade teórica como sendo superior. Os trabalhadores responsáveis pela execução prática das tarefas são tidos como incompetentes, enquanto os trabalhadores responsáveis pelas decisões teóricas são considerados competentes. Desta forma, aqui também aparece a noção político-ideológica de que a educação é o meio pelo qual se consegue acesso às posições mais qualificadas dentro desta cadeia hierárquica, o que acaba por camuflar os demais mecanismos sociais e organizacionais que definem estas posições. Além da visão meritocrática da educação, verifica-se a crença na neutralidade da educação, da

ciência e da tecnologia que servem para legitimar a superioridade da atividade intelectual sobre a manual. Mas esta concepção entra em crise com a reorganização do sistema capitalista por intermédio da adoção de sistemas de produção flexíveis e da criação de novas formas de organização do trabalho. (MANFREDI, 1999)

As transformações decorrentes do processo de globalização da economia capitalista, assim como a modernização técnica e organizacional, têm alterado o mercado de trabalho, as estruturas ocupacionais e as qualificações profissionais. Além disso, também estão diretamente relacionadas a uma busca por novos conceitos e definições dos termos trabalho, qualificação profissional e competência. Desta forma, verifica-se, no que se refere às concepções e às representações, uma tendência de substituição do conceito de qualificação pelo conceito de competência. A noção de competência, nestes moldes, surgiu do discurso empresarial francês das duas últimas décadas e, devido a isso, ainda é muito imprecisa. Ela é fruto da necessidade de avaliação e classificação de novos conhecimentos e habilidades desenvolvidos a partir das demandas que as novas formas de trabalho e produção apresentam. (HIRATA, 1994: 132-133)

No Brasil, desde 1990, estudos empíricos vêm apontando para o fato de que as transformações na base técnica e material do trabalho não correspondem a ganhos de qualificação por parte dos trabalhadores (MACHADO, 1994). Por outro lado, estes estudos revelam a emergência de um novo perfil de qualificação da força de trabalho, institucionalizando as seguintes exigências: escolaridade básica; capacidade de adaptação a novas situações; capacidade de abstração e de seleção para compreensão global de um conjunto de tarefas e das funções conexas; trato e interpretação de informações; atenção e

responsabilidade; abertura para a criatividade e para o enfrentamento de imprevistos; e capacidade de comunicação grupal. (MACHADO, 1996)

No modelo fordista, a qualificação recaía na transmissão de habilidade/conhecimentos no trabalho, no “credencialismo” a partir dos sistemas escolarizados e nos sistemas escalonados de ascensão, fundamentalmente dados pelo tempo de antigüidade na empresa. Agora, no modelo “neofordista” ou “pós-fordista”, a “nova qualificação” recai num sistema de capacitação e treinamento, tanto no início da contratação (ou prévia a ela), como posterior a ela. A mobilidade ocupacional ascendente se alcança, idealmente, através da multiqualificação ou da polivalência (domínio de conhecimentos, técnicas e inclusive de áreas específicas no interior de disciplinas) e da rotação de tarefas (destreza em habilidades múltiplas). (...) Outro atributo da “nova qualificação” se insere na dimensão cultural. Requer-se no trabalho uma cultura colaborativa ampla caracterizada por: a) colaboração entre trabalhadores, grupos e equipes de trabalho e entre trabalhadores de produção e dos setores supervisão e comando; b) a co-determinação e participação ativa, e c) as práticas interdepartamentais e interprofissionais colaborativas.<sup>27</sup>

Há que se ressaltar, que esta substituição não trata apenas de uma questão conceitual. A mudança no perfil de trabalhador demandado pelo mercado de trabalho é muito mais profunda e exige, entre outros pontos, uma melhor integração entre educação formal e formação profissional.

... a evolução em direção ao modelo da competência é uma obra de longo prazo, uma mutação muito grande. O risco é subestimar seu alcance e limitar-se a fazer reparos no modelo do emprego. Assim, só se faz adiar o momento da mudança e estagnar em uma situação transitória, freqüentemente “podre”, porque não baseada em um princípio claro. Muitas empresas se encontram atualmente nessa situação e abusam da referência à lógica competência. Rebatizar as capacidades requeridas pelas descrições de emprego com termos como “referencial competências” não ajuda em nada, a não ser criar mais confusão.

...  
Portanto, considero que o maior desafio não reside no modelo da competência em si, mas na sua associação a uma redefinição profunda das condições de produtividade e do desempenho das empresas.<sup>28</sup>

Em contra partida, pesquisas apontam para o fato de que existe uma controvérsia com relação à abordagem que é dada ao conceito de competência. De um lado, pode-se colocar o conceito utilizado por Zarifian, “que toma a definição como algo em si mesmo e tenta fazer

<sup>27</sup> Jorge Carrillo; *Flexibilidad y calificación en la encrucijada industrial*; pp. 140-141.

<sup>28</sup> Philippe Zarifian; *O Modelo da Competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas*; p. 189.

medições de sua aplicabilidade”. De outro, pode-se apontar a visão de Schwartz que “problematiza o que seja competência e aponta como ela vem sendo posta como absoluta”. Dentro desta segunda lógica, quebra-se com a noção que se baseia na influência que o meio exerce sobre o homem, e insere-se a possibilidade de que o homem possa, ele mesmo, alterar seu meio. (CASTIONI, 2010: 135)

Ainda dentro da mesma lógica, entende-se que o conceito de competência inclui certos “ingredientes” que abrandem a relação do indivíduo com ele mesmo, com os outros e com seu meio social (incluindo seu trabalho). Nestas relações, cada indivíduo age de acordo com suas características específicas, decorrentes de sua experiência, que constituem seus conhecimentos não formalizados. Estes conhecimentos não formalizados estabelecem uma relação dialética com outros conhecimentos, chamados de formalizados, que são decorrentes de normas e valores. E, justamente, desta relação dialética é que se abre a possibilidade para que o indivíduo não seja apenas um produto de seu meio, mas possa também alterá-lo. (CASTIONI, 2010: 145)

Diante do exposto, percebe-se porque encontra-se tamanha dificuldade na conceituação sobre o que é competência. Por estar diretamente ligada à história pessoal de cada indivíduo, a competência não deve basear-se no posto de trabalho, mas sim no próprio trabalhador, uma vez que cada um apresentará uma resposta diferente para uma mesma situação de trabalho. Devido a isso, qualquer tentativa de se estabelecer um modelo de competências, ou em uma lista que busque enquadrá-las nas necessidades das empresas, verificará a impossibilidade de antecipação deste conceito.

Essas considerações, brevemente resumidas aqui, nos levam pelo menos a recusar toda ilusão de uma definição possível da competência separada das condições que, no dia a dia, dão, pura e simplesmente, conta de nossa capacidade de

viver. A competência é uma realidade vaga que recebe um conteúdo em tendência no campo das atividades sociais: sendo assim, buscar definir suas “condições nos limites” equivaleria à busca absurda do que poderiam ser as “competências necessárias para viver”. Pela mediação do “corpo-si”, da linguagem, dos valores, entre o uso de si industrioso e os outros momentos da vida biológica, psíquica, política, cultural, múltiplas circulações em todos os sentidos cristalizam um núcleo comum e vago de “competência para viver” e das polaridades específicas, segundo as características concretas em que cada indivíduo há de pô-lo em prática.<sup>29</sup>

Com isso, percebe-se a complexidade do exercício que é a tentativa de se conceituar, de forma antecipada e desvinculada de um indivíduo específico, o termo competência. Como um aprofundamento desta discussão abarca uma quantidade enorme de fatores (e a maioria destes não está diretamente ligado ao tema desta pesquisa), não será prolongado aqui este debate. Para os fins do presente trabalho, a importância deste tema é o fato de que ele desnuda uma dificuldade conceitual que vem desde o início da discussão sobre qualificação e que se complexifica ainda mais quando inserido no contexto atual. Em outras palavras, se a definição sobre o que é qualificação profissional já não era simples no começo, com as recentes mudanças nos mercados de trabalho, nas formas de produção e nas mais diversas áreas da vida humana, definir o que seja qualificação, ou competências, pode até mesmo vir a ser uma “questão insolúvel”. (SCHWARTZ, 1998)

Todas estas transformações apresentam novos desafios aos trabalhadores para que possam se inserir, retornar, ou permanecer no mercado de trabalho. As empresas também têm suas atividades dificultadas dentro destes moldes. No mesmo sentido, as ações dos governos também estão tendo que se adequar à nova realidade. Mas a indefinição de certos aspectos problemáticos pode ajudar a se estabelecer as bases no que se tem como certo. A dificuldade em se definir previamente quais as competências um trabalhador tem, uma empresa necessita, ou um governo deve investir, não impede que se trabalhe em outros pontos. Não há mais

---

<sup>29</sup> Yves Schwartz; *Os Ingredientes da Competência*; p. 05.

espaço para abordagens que separem a formação profissional da educação formal. Espera-se que não apenas a qualificação profissional seja precedida de uma boa base de educação propedêutica, mas também que a educação formal se adapte ao atendimento das necessidades de preparação para o mundo do trabalho.

... um dos dilemas a ser enfrentado no século XXI, é o da sociedade centrada no crescimento sem emprego. As tentativas de explicar e de resolver esse dilema apontam consensualmente para a qualidade da formação profissional, uma vez que o pressuposto é de que os empregos que agora são criados tendem a exigir um aumento de qualificações.

Esse pressuposto coloca no centro do debate, o questionamento da capacidade dos sistemas de ensino e de formação de fazer frente a estas demandas, uma vez que a conclusão é de que o potencial técnico-econômico das novas tecnologias só podem ser realizados, em sua plenitude, se ocorrerem concomitantemente mudanças sociais e institucionais nesses sistemas.<sup>30</sup>

Além de todas as transformações pelas quais a educação profissional vem passando, seja no campo teórico, seja no prático, existem estudos que apresentam outros desafios a serem enfrentados. Uma das abordagens do tema trabalha diretamente com as questões sobre informação e aprendizado, no campo da economia do conhecimento, apontando novos desafios para a qualificação profissional, numa realidade onde o conhecimento é visto como o recurso mais estratégico e o aprendizado como o processo mais importante para o atendimento às demandas de uma realidade muito dinâmica e flexível.

Alguns economistas apontam também para mudanças provenientes da existência de novos produtos, processos, insumos, mercados e formas de organização, mas trabalham com questões envolvendo diretamente conhecimento e informação. Para a economia do conhecimento, o dinamismo e a flexibilidade do mercado impõem a necessidade de investimento constante em inovação, o que implica na necessária promoção de processos que estimulem o aprendizado e a acumulação de conhecimentos.

---

<sup>30</sup> Olgamir Francisco de Carvalho; *Educação e Formação Profissional: trabalho e tempo livre*; p. 67.

O termo “sociedade do conhecimento” é utilizado com frequência em textos que se voltam para o exame e análise das mudanças que se têm verificado no campo do trabalho, em particular aquele afeto ao setor industrial, em razão da adoção de novas tecnologias de base física e organizacional, com especial atenção para as primeiras. É comum encontrá-lo também em textos oriundos da área educacional, tendo em vista o argumento de que, sendo as sociedades atuais “do conhecimento”, cabe à educação, de forma geral, e à escolar, de forma particular, atentar para essa característica, adequando-se às demandas que, nesse sentido, lhe são feitas. Nem sempre, todavia, a expressão “sociedade do conhecimento” é interpretada da mesma forma. Na verdade, dado seu caráter vago e polissêmico, assume vários significados, conforme a conveniência dos que a utilizam.

...  
 No caso da informação, é óbvio que o desenvolvimento da informática e, mais particularmente, de equipamentos como computadores pessoais, pagers, celulares, CDs e DVDs, bem como de produtos/processos viabilizadores a comunicação mais rápida, dinâmica e de melhor qualidade, como a fibra ótica e a digitalização da telefonia, tornaram seu acesso muito mais rápido e eficiente e, mais que isso, amplo. Não há, teoricamente, limites de acesso, com comodidade e economia de tempo e recursos, a informações diversificadas e de variados níveis de complexidade por parte dos possuidores de equipamentos informáticos que lhes permitam navegar pela Internet. Daí o surgimento de uma outra expressão – “a sociedade da informação” – ou, como querem alguns, a “sociedade informática”, freqüentemente usadas, ambas, como sinônimas de “sociedade do conhecimento”<sup>31</sup>

O aprendizado é visto como um processo envolvendo a combinação de experiência, reflexão, formação de conceitos e experimentação. Este processo envolve três componentes principais: a acumulação e o desenvolvimento de “competências centrais”, diferenciando as firmas de acordo com seus potenciais de vantagem competitiva; a dimensão temporal do aprendizado como um processo contínuo e cumulativo de longo prazo; e a sua idiossincrasia, uma vez que os processos de aprendizado são próprios de cada organização e dificilmente podem ser replicados por outras. (BESSANT, KAPLINSKI & LAMMING, 1999)

A maior parte da literatura focaliza o aprendizado individual mas – em anos recentes e em consonância com o já referido maior reconhecimento do caráter interativo e localizado do conhecimento – tem havido uma forte ênfase (a) no conceito de “organizações aprendizado” (*learning organizations*); e (b) à idéia de que os indivíduos são atores, as organizações provêm o contexto onde esse aprendizado ocorre. Como decorrência, diferentes contextos podem ser mais ou menos indutores de aprendizado. Do mesmo modo, ao interagir e compartilhar

---

<sup>31</sup> Celso João Ferreti; *Sociedade do Conhecimento e Educação Profissional de Nível Técnico no Brasil*. pp. 638-639.

conhecimentos, os indivíduos são parte de uma cultura organizacional – ao disporem de valores e crenças semelhantes.<sup>32</sup>

Neste contexto, as pessoas ficam expostas a novos riscos devido ao alto volume de informação em circulação e começam a surgir problemas como a grande quantidade de informações com conteúdo pobre ou publicitário, gerando o que está sendo chamado de “poluição informacional”. Em decorrência disto, o problema pode deixar de ser a falta de fontes de informação, para passar a ser a falta de capacidade de aprendizado e conhecimentos suficientes para fazer uso desta grande quantidade de informação.

Como contraponto à noção sobre a existência de uma sociedade do conhecimento, há quem defenda que esta classificação “desempenha mais um papel de um caráter ideológico do que de caracterização científica das sociedades contemporâneas”. E isto seria uma consequência da hegemonia de uma visão, com origem na classe empresarial, que supervaloriza o papel da ciência e dos avanços científicos. (FERRETI, 2008)

A importância deste ponto, assim como a do conceito de competência, está nas perspectivas futuras que ele gera. Independentemente de existir, ou não, uma sociedade do conhecimento nos dias de hoje, este enfoque serve como indício de que as bases que orientam a sociedade e a economia estão em constante mudança e sempre abertas a uma nova configuração. Em decorrência disto, novos desafios podem se apresentar para toda sociedade e economia. Inserir a discussão sobre a relevância da qualificação profissional para o desenvolvimento brasileiro no debate sobre competência ou sociedade do conhecimento serve para que a discussão tema deste trabalho não se limite a uma realidade passada ou atual, mas também vislumbre possibilidades futuras.

---

<sup>32</sup> Helena Maria Martins Lastres e João Carlos Ferraz; *Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado*; pp. 49-50.

#### **4. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO**

Após a conclusão da pesquisa bibliográfica dos três capítulos anteriores, é importante que se faça uma pesquisa empírica que possibilite a verificação da teoria, na prática. A análise dos dados coletados, assim como os próprios dados, não tem o objetivo de ser exaustiva. Pelo contrário, busca-se uma compreensão mais geral e ampla do tema, que sirva como base para a orientação de pesquisas futuras que deem continuidade a esta. Assim, as conclusões deste trabalho orientarão as pesquisas seguintes que, estas sim, terão o objetivo de analisar questões mais específicas e de forma mais aprofundada.

Mesmo dentro do presente trabalho, esta orientação, ou reorientação, já foi ocorrendo. O projeto desta pesquisa previa a análise de dados empíricos que abordassem a relevância dada à qualificação profissional por parte de empresários e trabalhadores. Partindo do senso comum, imaginava-se que estes seriam os atores mais relevantes para o processo de qualificação por estarem mais diretamente ligados a seus resultados. Ao longo da pesquisa, foi ficando evidente a importância do papel do Estado neste processo que, devido a isto, foi incluído no rol de atores dos quais a pesquisa levantaria dados empíricos. Mas até aqui, previa-se que a fonte de dados relativa a cada um destes atores seria a visão individual que

cada um deles apresentaria sobre a importância da qualificação profissional para o desenvolvimento brasileiro.

Mais adiante na revisão teórica, foi se fortalecendo a ideia de que a principal função do Estado, nos processos de qualificação profissional, é a de ser um intermediador entre os outros dois atores, criando, desenvolvendo e mantendo um espaço de diálogo social tripartite. A partir da inserção deste conceito ao trabalho, passou a ser fundamental que a pesquisa procurasse por fontes de dados oriundas de algum espaço onde esta relação de diálogo tripartite fosse verificável.

Uma análise histórica da economia brasileira, mesmo que breve, permite que se perceba a tendência hierárquica que parece perdurar em diferentes relações sociais e econômicas ao longo da história do Brasil. Apesar desta característica e da classificação brasileira como sendo uma Economia de Mercado Hierárquico, onde não há muito espaço para um diálogo tripartite, a bibliografia indicou que, desde 1990, o Brasil possui um programa nacional (Programa Seguro-Desemprego), inserido nas políticas públicas de emprego e renda, que tem suas bases justamente neste diálogo entre governo, empresários e trabalhadores. Além disto, este programa realiza ações envolvendo proteção social, geração de emprego e qualificação profissional.

Devido a estes resultados da pesquisa realizada ao longo dos capítulos anteriores, tornou-se indispensável para uma correta orientação das categorias de análise, que o objeto da pesquisa empírica fosse o Programa Seguro-Desemprego. Conforme indicado pela teoria, esta pesquisa deve buscar analisar de que forma o governo brasileiro vem articulando este diálogo

tripartite, especialmente naquelas questões que envolvam a qualificação profissional do trabalhador.

Pode-se citar o chamado Sistema S, como outra importante fonte de qualificação profissional no Brasil, mas que não será foco de pesquisa empírica por não ter a mesma representatividade do Programa Seguro Desemprego com relação ao diálogo tripartite. Com base na Constituição Federal de 1988<sup>33</sup>, a União instituiu um conjunto de contribuições, que têm o objetivo de atender a interesses profissionais e econômicos. Estas contribuições formam o chamado Sistema S, que repassa estes recursos para entidades (em sua maioria de direito privado) que são responsáveis pela aplicação destes recursos. Estas entidades são as seguintes: SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural); SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio); SESC (Serviço Social do Comércio); SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo); SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); SESI (Serviço Social da Indústria); SEST (Serviço Social de Transporte); SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte); DPC (Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha); INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária); SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas); e Fundo Aeroviário (fundo vinculado ao Ministério da Aeronáutica).

Mas voltando ao foco deste trabalho, a pesquisa sobre o Programa Seguro-Desemprego demonstra que existe um trabalho de avaliação externa do programa, que foi realizado através de uma parceria entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Universidade de Brasília, ao longo dos anos de 2008 e 2009, ouvindo mais de 25 mil usuários do programa, em nível nacional, e envolvendo as três principais ações do programa: benefício seguro-

---

<sup>33</sup> Mais especificamente no seu artigo 149, inciso III, que diz que compete exclusivamente à União a instituição de contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

desemprego, intermediação de mão-de-obra; e qualificação profissional. Este trabalho de avaliação foi tomado como fonte de dados empíricos para esta pesquisa devido à sua amplitude e forte base acadêmica.

Ressalta-se que, mesmo com as mudanças ao longo do processo do presente trabalho de pesquisa, os elementos principais foram mantidos e ainda melhor direcionados. Enquanto inicialmente se buscava por informações relativas às visões de empresários e trabalhadores individualmente, com a pesquisa baseada no Programa Seguro-Desemprego, mantém-se a utilização de uma fonte de dados sobre as visões de cada um destes atores, só que não mais de forma isolada, mas inseridas num contexto de disputas e diálogo com os demais atores envolvidos e em um ambiente (de diálogo tripartite) apontado como fundamental para que se atinja o objetivo esperado por esta pesquisa empírica, que é a verificação sobre a forma com que o Estado exerce o papel crucial que tem em construir e estabelecer um diálogo social com empresários e trabalhadores, e entre estes, para que a qualificação profissional possa gerar melhores resultados no sentido de contribuir para o desenvolvimento brasileiro.

#### **4.1. Programa Seguro-Desemprego**

O contexto histórico no qual foi criado o Programa Seguro-Desemprego já foi analisado no capítulo anterior. Com isso, procura-se aqui identificar algumas características deste programa, que possam auxiliar na análise dos dados sobre o seu desempenho.

A primeira característica que se pode apontar diz respeito a seus objetivos. O programa tem o objetivo de exercer ações em três áreas distintas, mas complementares: a

primeira, que dá nome ao programa, se refere ao pagamento de um benefício (seguro-desemprego) que sirva de assistência financeira temporária para trabalhadores que estejam desempregados involuntariamente; a segunda está ligada a um serviço de assistência (intermediação de mão-de-obra) que integre aquelas pessoas que estão procurando emprego com as vagas de trabalho oferecidas pelas empresas; e a terceira, tema deste trabalho, é o oferecimento de iniciativas que visem à qualificação profissional dos trabalhadores. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 08)

Percebe-se, então, uma outra característica do Programa Seguro-Desemprego que é agregar políticas passivas (benefício do seguro-desemprego) com políticas ativas (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) de geração de emprego e renda. Quanto a seu público, as ações de intermediação e de qualificação são universais. Já o benefício do seguro-desemprego só é oferecido para trabalhadores que tenham um mínimo de 6 meses de emprego formal. O valor do benefício é proporcional ao salário que o trabalhador recebia quando empregado e esta assistência pode se estender até o limite de 5 meses. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 08-09)

O atendimento no âmbito do Programa Seguro-Desemprego é realizado através de uma grande rede que inclui unidades do Ministério do Trabalho e Emprego, postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e agências credenciadas da Caixa Econômica Federal. Quando foi realizado o trabalho de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego, as 643 unidades do Ministério, os 1.368 postos SINE e as 378 agências credenciadas da Caixa atendiam mais de 14 milhões de trabalhadores por ano. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 13)

Conforme já mencionado no capítulo anterior, o Programa Seguro-Desemprego é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que é responsável pela alocação de recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e formado por representantes do governo e das classes empresariais e trabalhistas, o que define sua configuração tripartite. Os recursos financeiros do FAT subiram de pouco menos de US\$10 bilhões, em 2000, para aproximadamente US\$15 bilhões, em 2008 (Relatórios Financeiros Anuais do FAT). Esta grande soma de recursos financeiros colocados à disposição do CODEFAT é um fator fundamental para a legitimidade da governança tripartite que se pretende. Uma vez que, tanto governo, como empresários e trabalhadores participam das decisões sobre a alocação destes recursos, isto serve como um teste indicativo da aceitação da governança tripartite e do diálogo social no Brasil. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 09)

Dentro do mesmo período utilizado para analisar a evolução dos recursos disponibilizados pelo FAT, a cobertura do programa também evoluiu. Enquanto, em 2000, ela atingia 64% da força de trabalho nacional, em 2008, ela aumentou para 77% dos trabalhadores formalmente empregados, que correspondem a aproximadamente 50% da força de trabalho nacional (CAGED e MTE). Este crescimento é condizente com a taxa anual de crescimento do número de empregos formais que, entre 2004 e 2007, foi de 6,8% (CAGED e MTE). Estes números também foram acompanhados de um aumento na volatilidade do mercado brasileiro, que subiu de 3,37 para 3,97 (CAGED e MTE). (BALESTRO & MARINHO, 2010: 09-10)

Este aumento na volatilidade é associado a uma legislação trabalhista mais flexível, que permita contratos de trabalho temporários, horas de trabalho flexíveis, meio turno de

trabalho e o encerramento de contratos de trabalho. Fazendo uma ligação com as características das Economias de Mercado Hierárquico, a complementaridade entre baixa qualificação e baixos salários contribui para a manutenção desta volatilidade (SCHENEIDER & KARCHER, 2010). Some-se a isto, a relação que existe entre o pouco interesse dos empresários com relação à qualificação profissional e a consequente falta de preocupação com os problemas de apropriação de profissionais qualificados por outras empresas, assim como a falta de preocupação com a redução dos empregos formais. (BALESTRO & MARINHO, 2010: 10)

A análise das características do Programa Seguro-Desemprego indica que seu ponto mais fraco está no balanço entre os recursos aplicados em políticas passivas e ativas. Em princípio, seria interessante para empresário, trabalhadores e, até mesmo, governo que houvesse um aumento de qualificação da força produtiva nacional. Isto é considerado um elemento crucial para que se tenha melhores salários, maior produtividade e uma melhor performance econômica do país como um todo. Em 2000, foram investidos US\$8.820 milhões para o pagamento do seguro-desemprego, contra o investimento total de US\$540 milhões em intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional (Relatórios Financeiros Anuais do FAT). Já em 2007, investiu-se US\$14.407 milhões em políticas passivas, contra pouco mais de US\$105 milhões em políticas ativas (Relatórios Financeiros Anuais do FAT). (BALESTRO & MARINHO, 2010: 10-11)

Com relação à proporção de investimentos interna às políticas ativas, também se percebe uma grande falta de balanceamento. Em 2000, foram investidos US\$85 milhões em intermediação de mão-de-obra, enquanto para a qualificação profissional o investimento foi de US\$455 milhões (Relatórios Financeiros Anuais do FAT). Já em 2007, investiu-se

US\$54,5 milhões na intermediação, contra US\$50,6 milhões em qualificação (Relatórios Financeiros Anuais do FAT). (BALESTRO & MARINHO, 2010: 11)

Além da limitação de recursos para a qualificação profissional, pode-se verificar que a forma de distribuição destes recursos também não é coordenada de uma maneira coerente com as taxas de emprego relativas a cada setor do mercado de trabalho. Apenas 5,31% dos trabalhadores qualificados pelo governo federal obtiveram esta qualificação nas áreas de comércio e serviços, apesar destas áreas representarem 34,98% dos empregos no mercado. Por outro lado, a área de telemática<sup>34</sup>, que apresenta uma taxa de emprego de 2,9%, reuniu 11,48% dos trabalhadores que foram qualificados (SIGAE-PNQ e RAIS, 2007). (BALESTRO & MARINHO, 2010: 12)

Para que se destaque o problema que envolve a qualificação profissional como sendo a parte mais deficiente de todas as políticas públicas de emprego, outro aspecto relevante é a expectativa que o público dos cursos de qualificação tem com relação a estas iniciativas, comparadas com suas impressões sobre os resultados obtidos. Neste aspecto: 6,1% dos trabalhadores qualificados esperava, como resultado do curso, um aumento de salário, mas apenas 2,5% afirmou ter obtido este aumento; 44,6% tinha a expectativa de conseguir um emprego melhor na sua área, mas apenas 11% disse ter conseguido; 13,1% acreditava que iria ter melhores oportunidades, mas apenas 5,5% percebeu essa melhoria; 0,4% esperava conseguir uma promoção, mas apenas 0,1% afirmou ter sido promovido; 2,2% tinha a expectativa de mudar de emprego, mas apenas 1,3% disse que mudou; e finalmente, dos 8,7% que acreditava que a qualificação aprimoraria seus procedimentos de trabalho, 10,5%

---

<sup>34</sup> Telemática refere-se a um conjunto de tecnologias de transmissão de dados, que resulta da junção entre telecomunicações e informática.

perceberam esta melhora (Projeto de Avaliação do Programa Seguro Desemprego). (BALESTRO & MARINHO, 2010: 12)

Pode-se perceber que as expectativas das pessoas que frequentaram cursos de qualificação já eram, inicialmente, baixas, com uma relativa exceção relacionada à expectativa de conseguir um emprego melhor dentro da mesma área em que o trabalhador já estava trabalhando. Além disto, fica claro, quando comparadas com os resultados obtidos, que houve uma frustração destas já baixas expectativas que envolviam uma resposta do mercado de trabalho (envolvendo trocas de emprego, promoções ou melhores salários, empregos ou oportunidades). Sendo verificada a obtenção de um resultado melhor do que a expectativa, apenas com relação às capacidades do próprio trabalhador.

#### **4.2. Análise dos Principais Resultados da Avaliação Externa**

O trabalho de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego ouviu agentes, atores, usuários e beneficiários do programa, distribuídos por todo território nacional, através da aplicação de mais de 26 mil questionários, entrevistas em profundidade e grupos focais. Um trabalho de avaliação tão abrangente e detalhado é privilégio de poucas políticas públicas brasileiras e permitiu um melhor entendimento sobre os princípios, sobre a gestão e sobre os resultados do Programa Seguro-Desemprego, demonstrando a importância que esta política pública tem para o desenvolvimento do Brasil.<sup>35</sup> (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 16)

---

<sup>35</sup> Mais informações sobre o trabalho de Avaliação Externa nos Anexos I e II

Os resultados desta pesquisa indicam que o perfil do trabalhador que utiliza o programa apresenta um padrão em todos os estados. Estes trabalhadores, em geral, são desempregados que vêm do mercado formal urbano, “com baixa escolaridade e com dificuldades de aplicação de conceitos básicos”, sem o hábito de procurar se qualificar enquanto estão empregados, “com pouco ou nenhum conhecimento em informática” e com uma idade superior à que o mercado de trabalho requer. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 35)

Constatou-se que existe uma grande diferença entre o número de trabalhadores que o programa encaminhou para vagas de emprego disponíveis no mercado, e o número de trabalhadores que efetivamente conseguiram a ocupação destas vagas. Verificou-se uma divergência entre o perfil dos trabalhadores que utilizam o programa e o perfil que os empregadores demandam para suas vagas de emprego. Como consequência, é necessária uma adaptação das ações de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, no sentido de tentar aproximar estes perfis. Esta diferença entre o perfil do trabalhador e o perfil da vaga oferecida, faz com que o programa apresente baixos resultados de intermediação, além de fazer com que muitas empresas não se sintam atraídas a procurar mão-de-obra através do SINE e também faz com que, tradicionalmente, trabalhadores mais qualificados também não utilizem este serviço para encontrar emprego. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 36)

Muitos dos entrevistados apontaram também para uma falta de adequação desta política pública de emprego e renda às diferentes realidades socioeconômicas peculiares a cada região e estado, não favorecendo “a inserção ou a reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho local”. Além disto, mencionaram a “falta de respeito do nível central

com o pacto federativo e se ressentem da falta de instrumentos de análise, de planejamento estratégico e de competências específicas, próprias do processo de gestão participativa” que permitam um melhor entendimento e acompanhamento das especificidades locais, tanto a curto, como a médio e longo prazo, com propostas de ações sustentáveis e estruturantes. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 37)

Os entrevistados também entendem que a política deva se orientar sob dois eixos distintos, porém complementares, que são a busca por uma formação e qualificação social e profissional e a orientação da política para o desenvolvimento econômico regional. Acreditam que a qualificação não deva se restringir a cursos que visem o aprimoramento de conhecimentos e habilidades, pois também devem ser orientados pela subjetividade do trabalhador, levando em consideração “sua base cultural, educacional, formativa e emocional”. Com isso, a política deve ser orientada para superar aquelas dificuldades básicas que impedem o trabalhador de obter resultados mais satisfatórios quando participa de cursos de qualificação. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 37-38)

Os dados levantados pela pesquisa de avaliação indicam que “o Programa Seguro-Desemprego ainda não conseguiu consolidar as estratégias de integração previstas”. Com isso, surgem diversas críticas e sugestões para uma melhor orientação e estruturação do programa como, por exemplo, a necessidade de um investimento maior de recursos para as políticas ativas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 39)

São apontados também problemas como “a ingerência do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Orçamento e Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nas

prioridades definidas pelo” Ministério do Trabalho e Emprego e pelo CODEFAT. Soma-se a isso, a dificuldade geral apresentada pelo governo em integrar suas políticas públicas, através da ação conjunta de seus ministérios, visando à geração de desenvolvimento econômico e social no Brasil. Outro fator de dificuldade é a proposta do programa em conciliar proteção social (através o pagamento do benefício do seguro-desemprego) com uma maior eficiência do mercado de trabalho (através da intermediação de mão-de-obra e da qualificação profissional). (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 40)

Há que se ressaltar ainda a necessidade de superação de “muitas práticas atuais centralizadoras exercidas pelo poder executivo sobre os Conselhos e Comissões de Emprego”, assim como a melhora dos “mecanismos de articulação entre as Comissões Municipais e Estaduais e o CODEFAT, garantindo organicidade ao sistema”. Com isso, faz-se necessário que se rompa com o atual modelo de ações descontinuadas, qualificando permanentemente os conselheiros, através de promoções de motivação e empenho e de uma melhor preparação técnica que satisfaça às necessidades de “planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda em seus respectivos territórios”. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 41)

Na pesquisa de opinião sobre o seguro-desemprego, realizada com mais de 20 mil beneficiários, estabeleceu-se um perfil destes que apresenta as seguintes características: dois terços deles são do sexo masculino; apresentam escolaridade média; com aproximadamente 30 anos de idade; são casados; de cor parda; e que se classificam como pertencendo à classe média, ou como pobres. Os dados colhidos vão contra a ideia de que a proteção social oferecida pelo seguro-desemprego estimularia alguma forma de inatividade ou desinteresse por um emprego, uma vez que se verificou um grande índice de satisfação com o benefício,

com sugestões para seu aumento em apenas duas ou três parcelas, o que demonstra a consciência destes trabalhadores sobre o caráter provisório da assistência. Além disto, aqui também ficou evidente que praticamente não existe integração entre o pagamento do benefício do seguro-desemprego com as ações de intermediação e qualificação, uma vez que os encaminhamentos para cursos de qualificação são muito raros e a procura pelo serviço de intermediação de mão-de-obra é muito baixa. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 42-45)

A parte da pesquisa dedicada à coleta de dados sobre a opinião dos trabalhadores com relação à intermediação de mão-de-obra foi feita através de duas mil entrevistas presenciais. Apesar de revelar uma satisfação muito grande dos entrevistados (58% considerou bom e 40% considerou ótimo), verificou-se que esta satisfação não estava ligada aos resultados obtidos com a intermediação. As respostas menos satisfeitas foram devido à demora no atendimento, ou por questões individuais que dificultavam a busca por um emprego (como longo período de desemprego, baixa escolaridade ou baixa qualificação), que são os casos que necessitam de maior atenção e orientação para que a intermediação seja possível. E aqui, novamente, também se percebe a falta de integração entre os componentes do programa, uma vez que a baixa participação deste público em cursos de qualificação profissional indica ineficiência da intermediação no que diz respeito ao encaminhamento dos trabalhadores para estes cursos. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 45-47)

Já na pesquisa de opinião dos empregadores cadastrados junto ao SINE sobre o serviço de intermediação de mão-de-obra foi feita através de duas mil entrevistas por telefone. O aparecimento do SINE como principal fonte de recrutamento de trabalhadores em menos de 30% dos casos evidencia a pouca atratividade deste serviço para as empresas. Ressalte-se que

este percentual refere-se apenas aos empregadores cadastrados no SINE e não a totalidade nacional. A satisfação dos entrevistados estava diretamente relacionada à qualidade do atendimento recebido, especialmente no que diz respeito à relação com o atendente e ao retorno de suas solicitações. Por isso, o investimento na melhoria do atendimento e no retorno das demandas pode colaborar para que “mais empregadores se tornem clientes constantes e satisfeitos”. Além disto, esta relação do SINE com as empresas clientes deve ser flexível e diferenciada para que satisfaça as necessidades particulares de cada empresa. O perfil de candidato requerido pelas empresas concentra-se fortemente em uma escolaridade de nível médio, diferenciando-se assim da média de escolaridade da População Economicamente Ativa (PEA) nacional, que é de nível fundamental. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 47-49)

A pesquisa de avaliação também incluiu dados, referentes ao ano de 2007, sobre o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que não é o foco principal deste trabalho por não ser tão representativo quando o Programa Seguro-Desemprego no que se refere ao diálogo tripartite e por, assim como o Sistema S (cujas entidades fazem parte das instituições mobilizadas pelo PNQ na execução das políticas de qualificação), apresentar uma gama muito variada de abordagens, críticas e perspectivas que merecem um estudo separado. Mesmo assim, a análise dos dados colhidos pela Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego referentes ao PNQ 2007 será aqui apresentada devido à sua relevância para um aprofundamento na questão relativa à execução das políticas de qualificação profissional no Brasil. Isto também se deve ao fato de que, mesmo que o PNQ apresente “objetivos, público-alvo, e forma de operacionalização” específicos, estes devem ser organizados, teoricamente, de tal forma que estejam “em consonância com as políticas públicas de trabalho, emprego e renda do País” (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 31).

O Plano Nacional de Qualificação é implementado através de ações em três frentes: os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs); os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs); e os Planos Setoriais de Qualificação (Plan SeQs). Os dados colhidos durante a Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego incluiu dados dos educandos do PNQ de 2007, juntamente com a análise sobre a “execução dos PlanSeQs como mecanismos de implementação da Política Pública de qualificação social e profissional”. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 49)

Através destas análises, constatou-se que o público atendido pelo Plano Nacional de Qualificação é diferente daquele atendido pelos postos de atendimento do SINE. Neste caso, o perfil encontrado foi de: mulheres, jovens e com o ensino médio completo. Isto provavelmente se deve ao fato de que, de maneira geral, os jovens têm mais acesso a informações e se dispõem a participar de qualquer curso. Como a educação básica é vista como “descontextualizada da realidade”, estes jovens buscam, ao frequentarem os cursos do PNQ, a obtenção de conhecimentos que não lhes foram passados na escola, mas que são importantes para a inserção no mercado como “a experiência e a vivência prática em situações de trabalho”. Neste sentido, os pesquisados recomendaram a existência de formas de encaminhamento para estágios ao final dos cursos, o que também indica a insuficiência destes cursos na satisfação das necessidades de seus alunos para a inserção no mercado de trabalho. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 49-50)

Os mesmos problemas que são tradicionalmente citados com relação às outras ações de qualificação profissional que existiram (ou ainda existem) no Brasil nos últimos 15 anos, como o PLANFOR (que foi substituído em 2003 pelo PNQ), estavam sendo reproduzidos

pelo PNQ, especialmente no que se refere à falta de integração das ações de orientação e recolocação no mercado de trabalho. Com isso, os trabalhadores acabam acumulando “uma infinidade de cursos e nomenclaturas que não os ajudam a melhorar suas competências no mercado”. As ações de qualificação profissional são espalhadas por diversos ministérios, competem entre si, e não apresentam uma associação entre políticas de trabalho e educação. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 50)

A pesquisa de opinião com egressos do PNQ foi feita através de 2 mil entrevistas domiciliares. Os dados colhidos apontam para cursos muito dispersos e com um público muito incerto, o que vai contra o objetivo de PNQ em atender públicos preferenciais. Os educandos tomam conhecimento dos cursos através de suas relações pessoais, muito mais do que através de vias institucionais, o que fortalece a necessidade de melhores canais de divulgação e de informação sobre os cursos oferecidos. As melhores avaliações sobre os cursos foram daquelas pessoas mais velhas, com menor escolaridade e entre aqueles que gostaram da relação entre teoria e prática. Com relação às aulas práticas, metade dos entrevistados acredita que seja necessário um aumento de carga horária. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 52-53)

Um terço dos egressos indicou dificuldade de acesso a equipamentos e máquinas, quando estes eram necessários; metade dos alunos afirmou ser insuficiente a quantidade de máquinas e equipamentos; a insuficiência no tempo de uso dos equipamentos foi apontada por 40% dos entrevistados; e pouco menos de um terço indicou defeitos nas máquinas ou equipamentos. Estas constatações ganham mais relevância quando associadas à demanda anterior por uma maior carga horária de aulas práticas. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 53)

Com relação à duração dos cursos, metade dos entrevistados demonstrou o interesse de que fossem mais longos, especialmente com relação à parte prática. Pouco mais da metade dos egressos também citou a necessidade de reforço quanto ao conteúdo de noções básicas, mas este percentual foi menor entre os que consideram importante o conhecimento sobre informática, o que revela a consagração da ideia de que o aprendizado de informática é importante para o desempenho profissional. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 53-54)

A principal razão que levou os estudantes a procurarem estes cursos foi o aumento das chances de se inserir no mercado de trabalho, especialmente entre aqueles que buscavam o primeiro emprego. Muitos participaram de cursos que não estão relacionados com suas habituais áreas de trabalho e menos de 20% passou a trabalhar na área do curso realizado, o que demonstra a baixa efetividade destes cursos. Dentre aqueles que vieram a realizar novos cursos, após já terem realizado um primeiro, quase 75% escolheram cursos em outras áreas, confirmando a falta de planejamento com relação à qualificação profissional, que se baseia no desejo ansioso de se conseguir um emprego ou melhorar o que já possui. (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 54)

Menos de 20% dos entrevistados citou os serviços de intermediação de mão-de-obra e, entre os que receberam este serviço ao longo do curso, menos de 30% foram efetivados, ficando em apenas 5% do total, aqueles que conseguiram um emprego através do apoio recebido durante o curso. Mais uma vez verifica-se a falta de articulação e integração entre a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. Quase metade dos egressos tem suas expectativas de melhora de emprego frustradas, e manifestam a impressão de que nada

mudou após o curso. Finalmente, as maiores dificuldades apontadas para a inserção no mercado de trabalho foram a falta de experiência e a falta de qualificação profissional.

(MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010: 55)

## CONCLUSÃO

Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento é algo positivo, a história econômica do Brasil demonstra que foram adotadas diversas estratégias de desenvolvimento ao longo do tempo, cada uma com características peculiares que fazem com que mereçam análises individualizadas. Mesmo assim, percebe-se que, desde a independência até os dias de hoje, todas estas estratégias ou fracassaram, ou atingiram seus objetivos, mas pagando algum preço por isso. Este sintoma, que parecia apenas um efeito colateral num primeiro momento, passa a ser um dos maiores problemas do estágio seguinte. Para ilustrar a questão, os governos militares desenvolvimentistas tiveram sucesso na realização da industrialização brasileira, através da substituição de importações. Mas esta conquista se deu “em troca” de uma dívida externa que juntamente com a inflação passaram a ser as maiores vilãs dos anos seguintes. Após pagar um preço alto durante muitos anos devido a elas, os anos neoliberais conseguiram controlar a inflação e as dívidas, mas ao custo de seguir estratégias importadas de outras realidades que falharam, por não utilizar o Estado como complementar ao mercado nos papéis de agentes de desenvolvimento. E na sequência, os últimos governos tem enfrentado o desafio de conseguirem utilizar o Estado como um agente conciliador de crescimento econômico com distribuição de renda, porque alcançar um desenvolvimento, nestes moldes, é a missão que foi herdada da estratégia anterior.

Quanto a isso, entende-se que cada uma destas estratégias adotadas teve seu mérito e sua importância particular. Apesar disto, falharam em algum ponto, sendo que este ponto, muitas vezes, era justamente a crítica que esta estratégia recebia daqueles que defendiam estratégias alternativas opostas às que falharam. Assim sendo, estas falhas podem ser associadas à incapacidade das estratégias anteriores de superarem os efeitos negativos de suas fragilidades e, assim, conseguirem se manter num longo prazo. Com base nestas experiências, conclui-se que o novo desenvolvimentismo é uma estratégia inovadora por procurar conciliar todos os lados de um mesmo problema, sem apostar em uma lógica de foco único. O grande diferencial da estratégia dos novos desenvolvimentistas é integrar, em um só plano, interesses sociais, ligados à distribuição de renda, com interesses econômicos, ligados ao crescimento econômico, de uma forma que a satisfação dos interesses de um lado, contribua diretamente para a satisfação dos interesses do outro. E desta forma, conclui-se que o novo desenvolvimentismo oferece uma estratégia que satisfaz às necessidades e enfrenta os desafios para o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Com relação à visão de variedades de capitalismo, ela se demonstrou complementar à abordagem do capítulo anterior, uma vez que ambas apresentam uma discussão com objetivos semelhantes, de maior eficiência econômica, e complementa a primeira, por oferecer esta abordagem sob o ponto de vista das empresas, e não mais do Estado. A pesquisa sobre o papel das estruturas institucionais de um país no modelamento de uma tendência que influencia as mais diversas relações das empresas deste país, demonstra que existe uma orientação hierárquica na lógica das ações das empresas brasileiras. Esta hierarquia é proveniente de todo um contexto particular que envolve a história, a cultura e as instituições brasileiras. Seus efeitos são perceptíveis em diversas relações que envolvem governo, empresas e/ou

trabalhadores. As diferentes instituições que seguem esta lógica hierárquica exercem influência umas sobre as outras, no sentido de fortalecer suas características já existentes que, justamente pelo caráter hierárquico, não se apresentam como positivas para um melhor desempenho econômico. Em outras palavras, instituições que funcionam mal, fazem com que as outras instituições, que também já funcionam mal, funcionem de uma maneira pior ainda. Apesar destas dificuldades, existem outros modelos que podem ser utilizados como referência para que se busque por alternativas. Aqui também ficou claro que a solução brasileira não está em seguir o exemplo das economias liberais ou coordenadas. Cabe ao Brasil identificar os pontos positivos de cada uma destas variedades e tentar adaptá-los ao contexto institucional brasileiro, formando assim uma configuração econômica própria que combine mecanismos de mercado, com coordenação. As alternativas propostas como possíveis geradoras de mudança na variedade capitalista brasileira estão, de uma forma ou de outra, ligadas ao papel de Estado e, por isso, remetem também à discussão do capítulo anterior. Mas surge, entre estas alternativas propostas, a primeira resposta encontrada nesta pesquisa: de acordo com a literatura analisada, a qualificação profissional é uma alternativa para o futuro do capitalismo brasileiro.

Aprofundando a questão, fica evidente que os autores utilizados foram unânimes em apontar a qualificação como um fator chave de desenvolvimento e de configuração de vantagens comparativas institucionais. Estes autores também apontaram para o fato de que apesar de todo o reforço prejudicial que as complementaridades institucionais negativas das Economias de Mercado Hierárquico representam, caso se consiga alterar apenas um dos fatores institucionais que compõem esta equação, existe uma grande chance desta mudança se repercutir nos demais fatores institucionais, gerando uma mudança em cadeia. Neste aspecto, a qualificação profissional é fortemente indicada como uma estratégia fundamental para que

possa ocorrer esta transformação. Mas ao longo da análise foi sendo destacada a necessidade de construção e manutenção de um ambiente propício ao efetivo desenvolvimento de ações de qualificação profissional. Este tema envolve diretamente: os trabalhadores, que quanto mais qualificados forem, maior será o seu poder de barganha no mercado de trabalho; as empresas que, dispondo da oferta de trabalhadores mais qualificados no mercado, podem satisfazer suas necessidades e investir em processos de maior produtividade; e para o governo, uma vez que um país com uma força de trabalho mais qualificada e com empresas mais produtivas, passa a ser um país mais forte, como um todo, especialmente dentro do atual contexto de mundo globalizado e capitalista. Devido à convergência destes interesses em torno do mesmo tema, o diálogo entre os interessados torna-se fundamental. Desta conclusão retira-se a necessidade crucial de um ambiente favorável a um diálogo social tripartite entre estes três atores. Neste ponto, se encontra a lógica que determina a escolha do Programa Seguro-Desemprego como objeto da pesquisa empírica, justamente por ser um espaço onde é possível a percepção completa da forma como se dá a relação de diálogo sobre qualificação profissional entre os três atores envolvidos. Mas a pesquisa bibliográfica não se encerra aqui.

Mesmo que o tratamento do tema já fosse suficiente neste ponto, para que se pudesse verificar a importância da qualificação profissional para o desenvolvimento, uma simples onda de crescimento não seria suficiente para atender às expectativas de resultados ao longo prazo. Devido a isso, surge com uma marcante relevância a discussão sobre os processos de inovação, como sendo essenciais para a manutenção da competitividade, por ser o único mecanismo capaz de gerar soluções efetivas para as incertezas que são provenientes da dinâmica natural dos mercados. Estes processos de inovação, além de serem incertos, coletivos e acumulativos, dependem de um ambiente organizacional que ofereça: controle estratégico; integração organizacional; e comprometimento financeiro. Na pesquisa empírica,

ficou claro que deficiências nestas três características comprometem profundamente o desempenho do Programa Seguro-Desemprego.

Para jogar a discussão sobre qualificação profissional, mais ainda, dentro de perspectivas de longo prazo, entendeu-se que era importante o estudo sobre a “escorregada” que o conceito de qualificação profissional vem dando na direção do conceito de competência. Esta breve análise foi suficiente para que se recolhessem indícios de que a classificação das qualificações, ou das competências, está ficando cada vez mais difícil, uma vez que o conceito de competência absorve a ideia de que seja qual for o treinamento recebido, os resultados serão fortemente determinados pela experiência individual de cada qualificado, dentro da qual a história, a cultura e a percepção individual da cada pessoa é determinante. Esta diferença conceitual entre qualificações e competências ganha grande relevância quando se aprofunda na questão sobre a certificação da qualificação profissional e justifica a inserção do tema na pesquisa como indicador de desafios futuros.

Neste sentido, ainda procura-se fazer uma também breve passagem pelas características que envolvem o conceito de sociedade do conhecimento. Esta abordagem traz para o debate a possibilidade de que se esteja configurando uma ordem econômica que tem como principais valores o conhecimento, a informação e o aprendizado. Neste campo também é necessária uma pesquisa mais aprofundada, mas percebe-se que o tema da qualificação profissional pode ter que enfrentar novos desafios, incluindo novas formas de aprendizado, capacidade de gerenciar uma grande quantidade de informações e a sua inserção em uma sociedade onde o conhecimento é considerado o recurso mais estratégico. Como resultado desta análise, depreende-se que o planejamento de longo prazo da qualificação profissional deva incluir não apenas a superação das atuais deficiências e a construção de mecanismos de

inovação, mas também procurar uma forma de antecipar-se a futuras modificações nos próprios valores que orientam a dinâmica econômica de toda a sociedade.

A pesquisa empírica revelou que o Programa Seguro-Desemprego representa um marco na abertura de um espaço de diálogo social tripartite. Simplesmente por construir um ambiente de diálogo coordenado entre governo, empresas e trabalhadores, pode representar a mudança de um fator institucional que foi apontada como possível geradora de mudanças institucionais em cadeia dentro de todo o sistema econômico hierárquico brasileiro. A inclusão da qualificação profissional entre seus elementos fundamentais revela a consciência da relevância deste tema para o fortalecimento do mercado de trabalho e da economia como um todo, assim como para a geração de renda e melhoria das condições de vida dos trabalhadores de uma forma geral. Reunindo aqui os dois objetivos que são tomados como indispensáveis para os teóricos do novo desenvolvimentismo que é a integração de políticas de desenvolvimento econômico com políticas de distribuição de renda. Além disto, outro ponto que merece destaque com relação ao programa é a iniciativa de utilização de uma ferramenta como a Avaliação Externa para que se tenha uma compreensão melhor dos resultados da implementação das políticas de emprego e renda através de sua rede de atendimento. Desta iniciativa, pode-se evoluir para a implementação de sistemas permanentes que combinem ferramentas de avaliação com ferramentas de monitoramento, para que se tenha um acompanhamento mais atualizado e acumulativo sobre a eficiência das políticas, permitindo movimentos mais dinâmicos de reorientação para a realização dos objetivos propostos pelo programa.

Por outro lado, os números relativos à efetividade do programa só são satisfatórios com relação ao benefício do seguro-desemprego. No que se refere às políticas ativas de

intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, ainda há muito para evoluir. O problema da desproporção entre os investimentos em políticas passivas e ativas pode ser um ponto chave para a solução de muitos dos problemas encontrados. Uma melhor alocação de recursos passa também pela melhoria da lógica decisória interna ao programa, que ainda segue padrões hierárquicos e não consegue realizar ações descentralizadas e integradas de maneira eficiente. Mesmo assim, aponta-se que a despeito dos baixos índices de efetividade da intermediação, devido à enorme abrangência do programa, o pequeno percentual de efetividade representa uma quantidade muito grande de casos, o que não pode deixar de ser considerado.

Para encerrar este trabalho, a conclusão final, fruto da combinação entre os resultados da pesquisa bibliográfica e os resultados da pesquisa empírica, aponta que a relevância da qualificação profissional para o desenvolvimento brasileiro e para o futuro do capitalismo nacional indicada pela literatura está representada empiricamente na criação do Programa Seguro-Desemprego, especialmente no que se refere à necessidade de um ambiente de diálogo social tripartite. Além disto, dentro da lógica interna do próprio programa, a melhoria dos níveis de qualificação profissional contribuiria diretamente para a melhoria dos resultados de intermediação de mão-de-obra. Como resultado disto, a melhoria dos resultados de intermediação significaria um menor número de trabalhadores desempregados, diminuindo o volume de recursos necessários para o pagamento do benefício do seguro-desemprego. Com isso, seria possível a destinação dos recursos economizados na política ativa para as políticas ativas, o que permitiria um desempenho ainda melhor e uma economia, com o investimento em políticas passivas, maior ainda.

Por outro lado, em diversas etapas da execução desta política pública (como na destinação de recursos e na operacionalização e integração de seus componentes), os dados empíricos indicam que a qualificação profissional não vem recebendo a mesma atenção que a literatura dedica a ela, como elemento chave para, não apenas realizar os objetivos mais amplos do Programa Seguro-Desemprego, mas como também para que seja utilizada como um mecanismo propulsor de desenvolvimento econômico e social. Havendo espaço para melhorias em diversas áreas.

Como resultado desta pesquisa, construiu-se um bom referencial teórico sobre o tema, acrescido de dados empíricos relevantes, que servirão de base para as pesquisas futuras, que terão o objetivo de dar sequência, continuidade e aprofundamento às questões discutidas neste trabalho.

## **ANEXO I – Apresentação da Avaliação Externa (DataUnB)**

Devido à grande soma de recursos e às centenas de milhares de beneficiários, o Programa Seguro-Desemprego (PSD) destaca-se como uma das políticas sociais de maior abrangência no país. Tendo como princípio que a política pública é a materialização da ação do Estado e este condensa uma relação de forças sociais, o Programa acaba se convertendo em uma via de debate sobre visões das relações entre Estado e sociedade.

É neste contexto que a avaliação externa do PSD incluiu as percepções de seus atores em todo o processo, dos gestores de alto escalão ao beneficiário, o cliente último da política. A opinião do beneficiário ganha lugar de destaque, considerando seu ineditismo e as especificidades de sua avaliação, seu ponto de vista único e diferenciado.

A avaliação externa do PSD, realizada pela Universidade de Brasília, foi decorrente de solicitação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), estabelecida pelo Termo de Referência para Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego (TR), que incluiu o benefício Seguro-Desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional. Além disso, o TR demandou uma avaliação específica do PNQ 2007.

Embora tenha sido solicitada pelo MTE, a demanda de avaliação externa teve origem no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Desde o surgimento do Programa em 1986, foi a primeira vez que houve uma solicitação de avaliação

externa. O TR teve como propósito a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos três pilares do PSD; Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de obra e Qualificação Profissional e Social.

Poucas políticas públicas no Brasil tiveram a oportunidade de ser avaliadas de forma tão abrangente e detalhada como o Programa Seguro-Desemprego (PSD) o foi neste momento. Agentes, atores, usuários e beneficiários do Programa foram ouvidos em todo o país. Mais de 26 mil questionários foram aplicados, entrevistas em profundidade e grupos focais também foram realizados em todas as unidades da federação. Essa grande massa de informações permitiu uma compreensão dos princípios, da gestão e dos resultados do PSD, revelando sua importância como política social para o desenvolvimento do país.

Para realizar esse amplo projeto de avaliação, foram organizadas equipes multidisciplinares que envolveram professores da UnB e de outras universidades, bem como consultores não acadêmicos com experiência em avaliação de programas de significativo impacto econômico e social.

O Termo de Referência estabeleceu a realização de estudos preliminares sobre as políticas e programas de trabalho e emprego e seu contexto socioeconômico, a realização de um estudo piloto em uma unidade da federação, a proposição de uma metodologia de avaliação que contemplasse as demandas do TR e a realização da avaliação propriamente dita com representação de todo o país.

Para dar conta do escopo e da complexidade da avaliação do PSD, a metodologia do Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego se caracterizou pela diversidade de fontes de dados e pela utilização de várias técnicas de pesquisa. A coleta de dados ocorreu de forma simultânea e sequencial, com a utilização de técnicas qualitativas e quantitativas. A combinação das diferentes técnicas de análise contribuiu para um entendimento mais completo dos resultados da pesquisa e uma maior riqueza para a interpretação dos dados. Um elemento fundamental do desenho da pesquisa do Projeto foi o princípio da triangulação: as dimensões analíticas do Projeto foram consideradas sob diferentes técnicas de coleta e de análise dos dados.

Esta publicação apresenta os resultados da Avaliação Externa do PSD. Outros resultados não abrangidos por esta publicação encontram-se disponíveis no Ministério do Trabalho e no CODEFAT, como a base de dados das pesquisas quantitativas, as transcrições de centenas de entrevistas e de grupos focais, vários textos sobre emprego e trabalho, carteira de trabalho, finanças do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Certamente este material servirá para novas pesquisas sobre trabalho e emprego no Brasil. Cabe ressaltar, que os resultados sobre o PNQ 2007, especificados no Termo de Referência, estão apresentados no Relatório Consolidado e nos resultados das pesquisas quantitativas e qualitativas.

## **ANEXO II – Apresentação da Avaliação Externa (MTE)**

É com grande prazer que apresento à sociedade os resultados da Avaliação Externa do Programa do Seguro-Desemprego, realizada em parceria com a Universidade de Brasília ao longo dos anos de 2008 e 2009 e financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Nos 20 anos de existência do Programa, é a primeira vez que se realiza uma avaliação com visão integral do seu funcionamento, englobando o próprio benefício do seguro-desemprego e também a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional.

O Programa do Seguro-Desemprego atende a mais de 14 milhões de trabalhadores por ano, ajudando a mitigar os efeitos do desemprego, pela garantia de renda do seguro-desemprego, propiciando o aumento da empregabilidade via ações de qualificação e facilitando a busca de emprego, com o auxílio da intermediação de mão de obra. Para o atendimento a esse público, conta com uma ampla rede: 643 unidades do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, 1.368 postos do Sistema Nacional de Emprego – SINE e 378 agências credenciadas da Caixa Econômica Federal.

Tão abrangente quanto o Programa foi a avaliação realizada. Foram ouvidos mais de 25 mil beneficiários em todo o Brasil, por meio de pesquisas de opinião e grupos focais, entre trabalhadores segurados, qualificados e intermediados, e empresas usuárias dos serviços do SINE. Já a visão dos diversos atores envolvidos na gestão e operacionalização do Programa foi captada por meio de 292 entrevistas em profundidade em todas as UFs, seis oficinas participativas nas cinco regiões do País, e um seminário nacional, com participação dos

gestores do Programa no MTE, Superintendentes Regionais de Trabalho e Emprego, secretários de trabalho de estados, DF e municípios, conselheiros do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT e das comissões estaduais e municipais de emprego, e gestores da Caixa Econômica Federal.

Com a divulgação deste trabalho de peso, quero reforçar o compromisso do Ministério do Trabalho e Emprego e do CODEFAT com a transparência e o aprimoramento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, tão importantes para o desenvolvimento justo do País.

Carlos Lupi

Ministro do Trabalho e Emprego

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D. Credit Constraints, Investment, Externalities, and Growth. In: BOOTH, A. L.; SNOWER, D. J. (eds.) **Acquiring Skills**. London: Centre for Economic Policy Research, 1996.

ACEMOGLU, D.; PISCHKE, J. S. **Beyond Becker**: Training in Imperfect Labour Markets. *Economic Journal* 109: F112–F142 1999.

ALBERT, M. **Capitalism versus Capitalism**. New York: Four Walls Eight Windows, 1993.

ALEMAN, J. **The politics of tripartite cooperation in new democracies**: a multi-level analysis, *International Political Science Review*, Vol. 30, 141, 2009.

ATKINS, R. Germany's Greens watch as their support withers. **Financial Times**. March 17, 2, 2000.

BAER, W. **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil**. FGV, 1965.

\_\_\_\_\_. **A Economia Brasileira**: uma abordagem profunda da economia brasileira até 2008. São Paulo: Nobel, 2009.

BALESTRO, M. V.; MARINHO, D. N. C. **Unemployment Insurance in Brazil**: the possibility of combining social protection and a better labour Market functioning. In: SASE Annual Meeting, Philadelphia, 2010.

BECKER, G. S. **Human Capital**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BESSANT, J.; KAPLINSKY, R.; LAMMING, R. **Using supply chains to transfer learning about best practices**: a report to the Department of Trade and Industry. Mimeo, CENTRIM, Brighton: Brighton University, 1999

BEST, M. **The New Competition**: institutions of industrial restructuring. Harvard University Press, 1990.

BISHOP, J. The Impact of Previous Training on Productivity and Wages. In: LYNCH, L. M. (ed.) **Training and the Private Sector: International Comparisons**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

BLACK, S. E.; LYNCH, L. M. **Human Capital Investments and Productivity**. American Economic Review. Papers and Proceedings 86 (2): 263–7, 1996.

BLOCK, F.; KELLER, M. R.(eds.) **The State of Innovation: the U.S. government's role in the technology development**. Boulder: Paradigm Publishers, 2011.

BOBBIO, N. A Grande Dicotomia: o público e o privado. In: **Estado, Governo, Sociedade. Para Uma Teoria Geral da Política**. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995.

BOOTH, A. L.; SNOWER, D. J. (eds.) **Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses**. London: Centre for Economic Policy Research, 1996.

BOSCHI, R. R. Instituições, Trajetórias e Desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: BOSCHI, R. R. (ed.) **Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 07-30, 2011.

BOYER, R. **How and Why Capitalisms Differ?** Discussion Paper 05/04, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 2005.

BOYER, R.; HOLLINGSWORTH, J. R. (eds.). **Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions**. New York: Cambridge University Press, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo**. In: Nueva Sociedad. Buenos Aires, número especial, p. 156-173, out., 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. **Crescimento Econômico com Poupança Externa?** Revista de Economia Política, 23(2), pp. 3-27, 2003.

BROWN, P.; GREEN, A.; LAUDER, H. **High Skills: Globalization, Competitiveness, and Skill Formation**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CACCIAMALI, M. C. **As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul**. Estudos Avanzados, (19) 55, 2005.

CARRILLO, J. Flexibilidad y calificación en la encrucijada industrial. In: **Lecturas de Educación y Trabajo**. nº 3, Red. Latino-Americana de Educación y Trabajo, 1994.

CARVALHO, O. F. **Educação e formação profissional: trabalho e tempo livre**. Brasília: Plano Editora, 2003.

CASTIONI, R. **Educação no Mundo do Trabalho: qualificação e competência**. São Paulo: Francis, 2010.

CHANG, H. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

CROUCH, C. **Capitalist Diversity and Change**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CROUCH, C.; FINEGOLD, D.; SAKO, M. **Are Skills the Answer?** Oxford: Oxford University Press, 1999.

CROUCH, C.; SCHRÖDER, M.; VOELZKOW, H. **Regional and Sectoral Varieties of Capitalism**. In: *Economy and Society*, Vol. 38, N. 4, pp. 654-678, November, 2009.

CULPEPPER, P.; THELEN, K. Institutions and Collective Actors in the Provision of Training: Historical and CrossNational Comparisons. In: MAYER, K. U.; SOLGA, H. (eds.) **Skill Formation: Interdisciplinary and Cross-National Perspectives**. New York: Cambridge University Press, pp. 21-49, 2008.

DAVIDSON, P. **Post Keynesian Macroeconomic Theory: foundation for successful economic policies for the twenty-first century**. Aldershot: Edward Elgar Publishing, 1994.

DINIZ, E. Depois do Neoliberalismo: discutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. In: BOSCHI, R. R. (ed.) **Varietades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 07-30, 2011.

DOS SANTOS, W. G. **Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2006.

ESTEVEZ-ABE, M.; IVERSEN, T.; SOSKICE, D. **Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State**. In: HALL, P.; SOSKICE, D. (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press, 2001.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

\_\_\_\_\_. **Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal**. Bogotá: ILSA, 2007.

FENGER, M. **Governance Dynamics in European Employment Policy in Central**. *European Journal of Public Policy*, Vol. 2, NO. 2, 2008.

FERRETI, C. J. **Sociedade do Conhecimento e Educação Profissional de Nível Técnico no Brasil**. In: *Cadernos de Pesquisa*. UNISO, v. 38, N. 135, pp. 637-656, set./dez., 2008.

FINEGOLD, D. **Making Apprenticeships Work**. *Rand Issue Papers* March 1993 (1): 6, 1993.

FINEGOLD, D.; SOSKICE, D. **The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription**. *Oxford Review of Economic Policy* 4 (3): 21-53, 1988.

FRANZ, W.; SOSKICE, D. The German Apprenticeship System. In: BUTTLER, F. (ed.) **Institutional Frameworks and Labor Market Performance**. London: Routledge, 1995.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** Coleção Os Economistas; 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Raízes do Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GILLINGHAM, J. **The “Deproletarianization” of German Society: Vocational Training.** In: *The Third Reich.* *Journal of Social History* 19: 423–32, 1985.

GOTTSCHALK, P.; SMEEDING, T. M. **Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality.** *Journal of Economic Literature* XXXV: 633–87, 1997.

HALL, P. **The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe.** In: HANCKÉ, B; RHODES, M; THATCHER, M. (edit.) **Beyond Varieties of Capitalism: conflict, contradictions and complementarities in the European economy.** Oxford: Oxford University Press, pp. 39-85, 2007.

HALL, P.; SOSKICE, D. Introduction to Varieties of Capitalism. In: HALL, P.; SOSKICE, D. (edit.) **Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage.** Oxford: Oxford University Press, pp. 01-68, 2001.

HALL, P.; THELEN, K. **Institutional Change in Varieties of Capitalism.** In: *Socio-Economic Review*, Vol. 7, pp. 07-34, 2009.

HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M. **Beyond Varieties of Capitalism.** In: HANCKÉ, B. (edit.) **Debating Varieties of Capitalism: a reader.** Oxford: Oxford University Press, pp. 273-300, 2009.

HANSEN, H. **Caps and Gowns.** Ph.D. dissertation, Department of History, University of Wisconsin-Madison, Madison, 1997.

HIGGOT, R.; PHILLIPS, N. **Challenging the Triumphalism and Convergence: the limits of global liberalization in Asia and Latin America.** In: *Review of International Studies*, Vol. 26, pp. 359-379, 2000.

HIRATA, H. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, C. J. e outros. (eds.) **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar.** Petrópolis: Vozes, pp. 124-138, 1994.

HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of Economic Development.** New Heaven: Yale University Press, 1964.

\_\_\_\_\_. La Economía Política de la Industrialización Através de la Substitución de Importaciones em América Latina. In: **El Trimestre Económico.** México: Fondo de Cultura Económica, v. 35, n. 140, 1968.

HODGSKIN, T. **A Defesa do Trabalho Contra as Pretensões do Capital ou a Improdutividade do Capital Demonstrada em Relação Às Presentes Associações de Jornaleiros.** (Os Economistas) São Paulo: Nova Cultural, 1986.

HÖPNER, M. **What Connects Industrial Relations? Explaining Institutional Complementarity.** In: *Socio-Economic Review*, Vol. 3, pp. 331-358, 2005.

ISHIKAWA, J. **Key features of National Social Dialogue:** a Social Dialogue Resource Book, Geneva, International Labour Office, 2003.

IVERSEN, T. **Capitalism, Democracy and Welfare:** The Changing Nature of Production, Elections, and Social Protection in Modern Capitalism. Cambridge, MA: Harvard University manuscript, 2003.

IVERSEN, T.; SOSKICE, D. **An Asset Theory of Social Policy Preferences.** *American Political Science Review* 95 (4): 875–93, 2001.

KATZ, L. F.; MURPHY, K. M. **Changes in Relative Wages, 1963–1987:** Supply and Demand Factors. *Quarterly Journal of Economics* 107 (1): 35–78, 1992.

KEYNES, J. M. **The End of Laissez-Faire.** Amherst, new York: Prometheus Books, 2004.

KING, D.; WOOD, S. Political Economy of Neoliberalism. In: KITSCHOLT, H.; LANGE, P.; MARKS, G. STEPHENS, D. (eds.) **Continuity and Change in Contemporary Capitalism.** New York: Cambridge University Press, 1999.

LANE, C.; WOOD, G. **Capitalist Diversity and Diversity Within Capitalism.** In: *Economy and Society*, Vol. 38, N. 4, pp. 531-551, November, 2009.

LASTRES, H. M. M.; FERRAZ, J. C. Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (orgs.) **Informação e globalização na era do conhecimento.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LAUNDER, H. **Innovation, Skill Diffusion, and Social Exclusion.** Oxford: Oxford University Press, 2001.

LAZONICK, W. The Innovative Firm. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (eds.) **The Oxford Handbook of Innovation.** Oxford University Press, pp. 29-55, 2004.

\_\_\_\_\_. **Varieties of Capitalism and Innovative Enterprise.** In: *Comparative Social Research*. 24, pp. 21-69, 2007.

LAZONICK, W.; O’SULLIVAN, M. **Perspectives on Corporate Governance, Innovation, and Economic Performance.** Report to the European Commission (DGXII) under the TSER Programme, 2000.

LEHMBRUCH, G. The Rise and Change of Discourses on ‘Embedded Capitalism’ in Germany and Japan and their Institutional Setting. In: STREECK, W.; YAKAMURA, K. (eds.) **The Origins of Nonliberal Capitalism:** Germany and Japan. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

LEVY, F.; MURNANE, R. **U.S. Earnings Levels and Earnings Inequality:** A Review of Recent Trends and Proposed Explanations. *Journal of Economic Literature* 30 (3): 1333–81, 1990.

- LEWIS, W. A. **The Theory of Economic Growth**. London: Taylor and Francis, 2003.
- LIMA, M. C.; DAVID, M. D. **A Atualidade do Pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Francis, 2008.
- LYNCH, L. M. (ed.) **Training and the Private Sector: International Comparisons**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- MACHADO, L. R. S. A educação e os desafios das novas tecnologias. In: FERRETTI, C. J. e outros. **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 3a ed., pp. 165-184, 1994.
- \_\_\_\_\_. Qualificação do trabalho e as relações sociais. In: **Gestão do trabalho e formação do trabalhador**. Belo Horizonte: MCM, 1996.
- MANFREDI, S. M. **Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas**. In: Educação e Sociedade. Campinas: CEDES, v.19, n.64, set, 1999.
- MARES, I. **Strategic Alliances and Social Policy Reform: Unemployment Insurance in Comparative Perspective**. *Politics & Society* 28 (2): 223-44, 2000.
- MARINHO, D. N. C.; LOURENÇO, L. C. B. Aspectos do Desenvolvimento Vinculados à Sociedade e ao Estado: uma análise interdisciplinar. In: FERNANDES, A. M.; RANINCHESKI, S. (ed.) **Américas Compartilhadas**. São Paulo: Francis, pp. 173-195, 2009.
- MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V. e WALTER, M. I. M. T. (orgs.) **Políticas Públicas de Emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: Verbis, 2010.
- MARSHALL, A. **Princípios de economia: tratado introdutório**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MARTÍNEZ, J.; MOLYNEUX, M.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. **Latin American Capitalism: economic and social policy in transition**. In: *Economy and Society*, Vol. 38, N. 1, pp. 01-16, February, 2009.
- MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MOLINA, O.; RHODES, M. The Political Economy of Adjustment in Mixed Market Economies: a study of Spain and Italy. In: HANCKÉ, B; RHODES, M; THATCHER, M. (edit.) **Beyond Varieties of Capitalism: conflict, contradictions and complementarities in the European economy**. Oxford: Oxford University Press, pp. 223-252, 2007.
- MYRDAL, G. **The Political Element in the Development of Economic Theory**. London: Routledge & Keagan Paul, 1953.
- NURKSE, R. **Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries**. New York: Oxford University Press, 1961.

O'SULLIVAN, M. **The Innovative Enterprise and Corporate Governance**. Cambridge Journal of Economics 24, 4, 393-416, 2000.

PENROSE, E. **The Theory of the Growth of the Firm**. Blackwell, 1959.

PICHLER, E. **Cost-Sharing of General and Specific Training with Depreciation of Human Capital**. Economics of Education Review 12 (2): 117-24, 1993.

PREBISCH, R. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

PUNTIGLIANO, A. R. "**Latinoamerica**": reflections around globalization, state, nationhood, and development. In: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, Vol. 37, pp. 59-82, 2007.

ROMER, P. M. **Endogenous Technological Change**. Journal of Political Economy 98 (5): S71-S102, 1990.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Notas sobre a Teoria do Grande Impulso. In: ELLIS, H. S. (ed.) **Desenvolvimento Econômico para a América Latina**. Rio de Janeiro: Funde de Cultura, 1964.

ROSTOW, W. W. **The Stages of Economic Growyh**: a non-communist manifesto. Cambridge, Massachussets: University Press, 1960.

SCHNEIDER, B. R. **Comparing Capitalisms**: liberal, coordinated, network, and hierarchical varieties. Working Paper, March, 2008.

\_\_\_\_\_. **Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America**. In: Journal of Latin American Studies, Vol. 41, pp. 553-575, 2009.

SCHNEIDER, B. R.; KARCHER, S. **Complementarities and Continuities in the Political Economy of Labour Markets in Latin America**. Socio-Economic Review, v. 8, 623-651, 2010.

SCHNEIDER, B. R.; SOSKICE, D. **Inequality in Developed Countries and Latin America**: coordinated, liberal, and hierarchical systems. In: Economy and Society, Vol. 38, N. 1, 2009.

SCHWARTZ, Y. **Os Ingredientes da Competência**: um exercício necessário para uma questão insolúvel. In: Educação e Sociedade. N. 65, Campinas: CEDES, pp. 101-139, 1998.

SCHULTZ, T. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

SEM, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, H. W. **Contribuições à Análise do Desenvolvimento**: escritos em homenagem a Eugênio Gudín. Rio de Janeiro: Agir, 1957.

SMITH, M. **Warning over IT skills gap**. Financial Times, March 7, 3, 2000.

SOSKICE, D. The Institutional Infrastructure for International Competitiveness: A Comparative Analysis of the UK and Germany. In: ATKINSON, A. B.; BRUNETTA, R. (eds.) *The Economics of the New Europe*. London: Macmillan, 1991.

STEVENS, M. **Human Capital Theory and UK Vocational Training Policy**. *Oxford Review of Economic Policy* 15 (1): 16–32, 1999.

STIGLITZ, J. E. **Economics of Information and the Theory of Economic Development**. *Revista de Econometria*, pp. 5-32, April, 1985.

\_\_\_\_\_. **Rumo a um Novo Paradigma**. São Paulo: Francis, 2004.

STREECK, W. On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: MATZNER, E.; STREECK, W. (eds.) **Beyond Keynesianism**. Aldershot, UK: Edward Elgar, 1991.

\_\_\_\_\_. **Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies**. London: Sage, 1992.

\_\_\_\_\_. Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan. In: STREECK, W.; YAKAMURA, K. (eds.) **The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **Institutions in History: bringing capitalism back**. *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

THE ECONOMIST. **The Meaning of Lula**, U.K., October 3th, 2002.

THELEN, K. **How Institutions Evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan**. New York: Cambridge University Press, 2004.

VISSER, J. The five pillars of the European Social Model of Labor Relations. In: BECKERT, J. et al. (org.) **Transformationen des Kapitalismus**. Frankfurt, Campus Verlag, 2006.

ZARIFIAN, P. **O Modelo da Competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas**. São Paulo: Editora Senac, 2003.