



Secretaria de Assuntos Estratégicos  
Presidência da República

# REFORMAS INSTITUCIONAIS E AÇÕES PARA GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES

*Documento para discussão*  
*Versão preliminar*

Brasília, junho de 2009



## SUMÁRIO

**Introdução.....5**

### **PARTE I - DESCRIÇÃO DAS PROPOSTAS**

---

**Eixo 1: Instrumentos estruturantes de promoção e gestão das políticas sociais .....9**

Iniciativa 1: Lei de Responsabilidade Social .....9

Iniciativa 2: Articulação federativa e interministerial..... 10

**Eixo 2: Instrumentos para atender cidadãos de perfil mais vulnerável .....13**

Iniciativa 1: Formação de Gestores Sociais ..... 13

Iniciativa 2: Serviço civil..... 14

**Eixo 3: Instrumentos para atender cidadãos inseridos no mercado de trabalho .....15**

Iniciativa 1: Instituição do “trabalhador em qualificação” ..... 15

Iniciativa 2: Novas formas de financiamento e oferta para qualificação e escolarização..... 16

**Eixo 4: Instrumentos para atender cidadãos empreendedores.....19**

Iniciativa 1: Criação da Agência de Empreendedorismo ..... 19

### **PARTE II - ANEXOS**

---

**Anexo I – Proposta detalhada: Gestor Social .....23**

Formação de gestores sociais como promotores de políticas de renda e de oportunidades ..... 23

Etapa 1: Consolidação de estrutura curricular universitária para a formação do gestor social .....	24
Ações previstas.....	26
Etapa 2: Engajamento e contratação dos gestores sociais.....	27
Modalidade para atuação no Plano Estratégico: .....	27
Modalidade para atuação no Plano Tático Operacional: .....	27
Etapa 3: Articulação federativa – modelo de gestão tripartite .....	28
Responsabilidades compartilhadas das três esferas governamentais:	29
Atribuições básicas do Gestor Social:.....	29

**Anexo II – Proposta detalhada: Instituição do “trabalhador em qualificação” .....31**

Proposta de projeto de lei para institucionalizar contratos especiais de para qualificação profissional.....	31
Nota explicativa .....	31
Anteprojeto de lei .....	33
Quadro Comparativo.....	37
Contrato Especial de Qualificação Profissional e institutos semelhantes .....	37

**Anexo III – Proposta Detalhada: Agência de Empreendedorismo .....39**

Política Industrial com foco nas MPEs.....	40
Agência de Empreendedorismo.....	40

## INTRODUÇÃO

**N**ão há resposta para o Brasil que não passe pelo equacionamento da questão social. E a questão social não será equacionada enquanto o Brasil se fiar apenas de esquemas de transferência de renda. É necessário radicalizar as reformas institucionais e os projetos experimentais que visem ao soerguimento do cidadão e à geração de oportunidades produtivas e educativas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) já vem empreendendo, com bastante sucesso, esforços para assegurar vida digna à parcela da população brasileira que se encontra em situação de pobreza. São exemplos desse compromisso os avanços no desenho do Sistema Único de Assistência Social e dos programas de transferência de renda, em particular o Programa Bolsa Família.

O caráter federalista e descentralizado dessas ações impõe grandes desafios na gestão dos programas. A intenção deste documento é atuar de forma complementar aos programas ora em curso. Para tanto, é preciso não só potencializá-los, como também apontar para novos caminhos e instituições.

O presente documento contribui com propostas que visam tanto a reformas estruturais amplas quanto a projetos experimentais específicos. Foram urdidas pelo debate com representantes de outros Poderes, de outras esferas de governo e da sociedade civil. Pretendem antes fomentar e orientar o debate público que serem o ponto de chegada.

As propostas estão organizadas em quatro diferentes eixos diversos. O primeiro diz respeito a alterações institucionais e de modelo de gestão para as políticas sociais. O segundo busca atender à necessidade dos cidadãos mais vulneráveis. O terceiro é voltado para aqueles já incluídos no mercado de trabalho. O escopo do quarto são os empreendedores populares.

O documento organiza-se da seguinte forma: a primeira parte contém uma discussão de cada um dos eixos, explicitando suas motivações e resumindo as propostas. A segunda parte compreende o detalhamento de propostas específicas, compreendendo tanto a descrição de projetos a serem implementados quanto propostas legislativas.





# PARTE I

## DESCRIÇÃO DAS PROPOSTAS



## EIXO 1: INSTRUMENTOS ESTRUTURANTES DE PROMOÇÃO E GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

**E**xiste grande desarticulação entre as políticas de geração de oportunidades implementadas pela União, pelos estados e pelos municípios. É necessário novo pacto federativo para viabilizar a necessária integração entre essas políticas, por meio da cooperação entre os três níveis da Federação.

Em muitos casos, as políticas sociais estão pulverizadas e fragmentadas entre si. É também frequente sua redundância no âmbito do Governo Federal – levantamentos apontam a existência de 167 programas espalhados por 18 ministérios. Tal situação gera perda de sinergias e desperdício de recursos em decorrência da superposição de políticas.

São necessários, portanto, instrumentos e instituições que permitam melhor articulação federativa, em busca de maior efetividade das políticas sociais. É esse o conteúdo das iniciativas propostas a seguir.

### INICIATIVA I: LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

Tramita no Senado Federal Proposta de Emenda Constitucional que prevê a criação de Lei de Responsabilidade Social, sob forma de Lei Complementar. Seu louvável objetivo é criar mecanismos que permitam gerenciar a eficácia e a efetividade de políticas sociais. A presente iniciativa visa contribuir para a construção de tal Lei Complementar, nos termos propostos a seguir. Visa também promover esforços na agenda de gestão nos municípios, coordenada pela Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

A Lei de Responsabilidade Social tem por escopo ampliar os compromissos sociais dos governantes e promover a melhoria e a modernização da gestão das políticas sociais. Isso deve ocorrer pela criação de mecanismos de responsabilização dos gestores públicos, de garantia de participação social e de controle social das ações governamentais. Seu objetivo é também promover o desen-

volvimento social combatendo as desigualdades regionais. Possibilitará, dessa maneira, maior coordenação e efetividade de políticas sociais no Brasil.

Nesta proposta, entende-se por política social o conjunto dos programas que têm como objetivo garantir os direitos sociais listados no artigo 6º da Constituição: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

A Lei de Responsabilidade Social deve ser fundada em alguns pilares. O primeiro deles é a pactuação de metas sociais a serem cumpridas por União, estados e municípios. Sem metas, não há parâmetros referenciais para a busca de efetividade. Sem pactuação, não existe compromisso efetivo sobre elas. Não passariam de meros indicativos de um futuro desejável. A construção de metas deve servir como norteador das ações das autoridades locais, que devem buscar a sua consecução visando ter acesso aos estímulos positivos e evitar os estímulos negativos, em caso de seu não cumprimento.

O segundo é a instituição de mínimo obrigatório de políticas de geração de oportunidades por parte dos entes federados. Além de enfatizar o caráter de colaboração federativa, é preciso também atribuir de forma clara e coordenada as responsabilidades inerentes à implementação de políticas sociais.

Em terceiro lugar, é preciso criar gatilhos a serem acionados quando determinado município atingir nível crítico de seus indicadores sociais. Uma vez constatado o descumprimento das obrigações pactuadas, deve ser prevista a obrigatoriedade da assistência *in loco* e/ou financeira da União e do estado e a responsabilização das autoridades locais por meio de processo administrativo, sem que se comprometa a população beneficiária dos serviços prestados.

Por fim, é preciso flexibilizar a Lei de Responsabilidade Fiscal nos casos de tensão desta com a necessidade de gastos sociais. É importante, nesse sentido, criar mecanismos que permitam superar o engessamento orçamentário para determinadas áreas, para permitir o desenvolvimento de políticas sociais equilibradas com as efetivas demandas locais.

## **INICIATIVA 2: ARTICULAÇÃO FEDERATIVA E INTERMINISTERIAL**

A formulação e implementação de políticas sociais frequentemente ocorre de forma desarticulada, gerando superposições e desperdício de sinergias. Assim, é importante considerar a aplicação do público do Cadastro Único (CadÚnico) como elemento orientador das políticas de governo em todas as áreas sociais, graças à representatividade do público abarcado por este cadastro. Além disso, é necessário trabalhar novo conceito de Desenvolvimento Social no Brasil, esforço este a ser coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A articulação iniciada entre os principais ministérios envolvidos nas políticas de governo será exemplo para ser reverberado pelos entes federados, agregando esforços ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, estabelecido pelo Decreto 6.393/2008.



## EIXO 2: INSTRUMENTOS PARA ATENDER CIDADÃOS DE PERFIL MAIS VULNERÁVEL

**P**ara os cidadãos em situação de maior vulnerabilidade, não bastam os incentivos e apoios econômicos: é necessário também garantir acesso a oportunidades econômicas e educativas que permitam o seu desenvolvimento social. Para tanto, é preciso articular, de forma cooperativa, corpo de pessoas empenhadas em tal missão. Este é o espírito das iniciativas de formação de gestores sociais e de criação de serviço civil, apresentadas aqui.

### INICIATIVA I: FORMAÇÃO DE GESTORES SOCIAIS

Trata-se da construção de corpo de gestores sociais, formado por analogia ao corpo de agentes comunitários de saúde.

A primeira etapa da proposta envolve a consolidação de estrutura curricular universitária para a formação de gestores sociais. Essa estrutura envolverá universidades para formação e capacitação do gestor social com base na perspectiva territorial. O desafio é formar profissionais nas áreas de Tecnologias Sociais, Empreendedorismo, Gestão Criativa e Desenvolvimento Social. O foco será reunir ensino, pesquisa e extensão a serviço do desenvolvimento na base: nas comunidades pobres da sociedade local.

A segunda etapa consiste na contratação desse corpo de profissionais qualificados destinados a tal missão. Os gestores sociais, uma vez formados, poderão ser contratados pelos municípios por meio de acordo cooperativo e financeiro entre governo federal, governos estaduais e prefeituras municipais.

O gestor social terá como principais atribuições: *i)* diagnosticar as vocações de potenciais empreendedores locais; *ii)* pesquisar, elaborar e implementar estratégias de desenvolvimento de arranjos produtivos, tanto econômicos quanto sociais, em âmbito local; *iii)* promover a integração entre a criatividade e a

capacidade empreendedora dos trabalhadores batalhadores por meio de levantamentos das ferramentas de fomento disponíveis, ainda que potencialmente; e iv) acompanhar o andamento dos novos empreendimentos gerados a partir do programa, até que se criem condições para que sejam autogeridos.

## **INICIATIVA 2: SERVIÇO CIVIL**

---

A proposta envolve a criação e regulamentação de Serviço Civil, em todo o território nacional, a ser prestado por cidadãos que não forem designados para a realização do Serviço Militar.

O serviço civil tem como objetivo fortalecer a unidade da Nação, reafirmando nos jovens brasileiros o espírito de cidadania e voluntariado. Além disso, é oportunidade para que esses jovens contribuam para diminuir as carências do povo brasileiro, ao mesmo tempo em que adquirem novas competências, conhecem novas pessoas e se aproximam da diversa realidade do Brasil. Ocupa-se, ainda, de contribuir para tornar os jovens que venham a prestá-lo parte da reserva mobilizável do país, seja em caso de eventual invasão estrangeira – ainda que improvável –, seja em situações de emergências de cunho puramente civil.

## EIXO 3: INSTRUMENTOS PARA ATENDER CIDADÃOS INSERIDOS NO MERCADO DE TRABALHO

Para os cidadãos com algum grau de inserção no mercado de trabalho, importa atuar no ponto fraco do acesso a oportunidades econômicas: a qualificação profissional. Esse é o conteúdo das iniciativas a seguir, que visam garantir recursos e arcabouço normativo para fomentar esta qualificação.

### INICIATIVA I: INSTITUIÇÃO DO “TRABALHADOR EM QUALIFICAÇÃO”

---

A iniciativa tem por objetivo criar contrato especial para qualificação profissional que aliar desoneração para as empresas e ampliação de vagas e qualificação específica para os trabalhadores. A estrutura proposta prevê que as empresas qualifiquem os trabalhadores desempregados, contratando-os na modalidade de “trabalhador qualificando”. Para a empresa, a vantagem é que tal contrato não implicaria a constituição de vínculo de emprego e prescindiria do pagamento de FGTS, INSS, férias e outros direitos celetistas. Para o trabalhador, a vantagem é permitir maior acesso a empregadores, garantia de remuneração aliada à qualificação profissional e aumento nas perspectivas de contratação. A proposta prevê que as empresas ofertantes de vagas para qualificandos possam deduzir as despesas com o curso de qualificação de sua base tributável.

Propõe-se sistema que funcione da seguinte forma: caberá à empresa selecionar, por meio do sistema público de intermediação de mão-de-obra, trabalhadores postulantes a postos de trabalho. A empresa será responsável por providenciar curso de qualificação desses trabalhadores, combinando aulas teóricas e atividades práticas.

A empresa deverá remunerar o trabalhador qualificando com, no mínimo, 75% do salário de trabalhador efetivo que execute as mesmas atividades ou 75% do salário previsto ao trabalhador por ocasião de sua efetivação. Sob qualquer hipótese, deve ser garantido ao trabalhador qualificando o salário mínimo/

hora. O contrato especial de qualificação profissional teria prazo limite de seis meses.

Assim, o trabalhador postulante teria fonte de renda durante o seu tempo de qualificação e acesso a treinamento prático. A empresa, por sua vez, poderia customizar curso de qualificação para atender a suas necessidades. O governo, por sua parte, teria os custos de qualificação profissional parcialmente pagos pelo setor empresarial.

Caberá ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) regulamentar exigências mínimas de conteúdo para o curso de qualificação profissional e social, fiscalizar a qualidade dos cursos e a aderência dos contratos especiais às prerrogativas desta Lei.

## **INICIATIVA 2: NOVAS FORMAS DE FINANCIAMENTO E OFERTA PARA QUALIFICAÇÃO E ESCOLARIZAÇÃO**

---

Grande parte dos recursos que deveriam estar voltados à qualificação dos trabalhadores do país reverte, hoje, para o financiamento de grandes empresas. É necessário modificar esse ciclo. É preciso fazer que os recursos de contribuições oriundas do trabalho sejam efetivamente alocados para o financiamento da qualificação profissional.

A arrecadação atual do PIS/PASEP é dividida entre BNDES (40%) e Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (60%). Do montante destinado ao BNDES, a maior parte é utilizada para financiamento a grandes empresas (mais de 75% dos recursos). Restam menos de 10% para pequenas empresas. Tais empréstimos são feitos diretamente ou por meio de operações indiretas, via bancos públicos e privados.

Ademais, a Lei nº 8.019/90, que altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), permitiu que parte dos recursos excedentes à reserva mínima de liquidez fosse alocada em instituições financeiras oficiais federais, na forma de Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Os Depósitos Especiais, dessa forma, podem ser emprestados a determinados segmentos, com taxa de captação subsidiada (o custo da operação é o custo de captação – TJLP – acrescido do *spread* bancário). Em ambos os casos, são recursos originalmente destinados à qualificação do trabalhador que se encontram desviados para financiar o empresariado.

Segundo estudos do Banco Central, os bancos brasileiros operam com grande margem de lucro. O último Relatório de Economia Bancária e Crédito mostra que o resíduo líquido (ou seja, o retorno livre de custos administrativos, inadimplência, custos do compulsório, taxas e tributos e impostos indiretos)

dos *spreads* cobrados pelos bancos brasileiros é do montante de 26%. É necessário repassar parte desses lucros para a qualificação dos trabalhadores.

Assim, deve-se direcionar parte da rentabilidade que os bancos auferem com a operacionalização dos recursos do FAT para a qualificação dos trabalhadores. Para tal, sugere-se a criação de fundo, no qual os bancos públicos depositarão parte das suas rentabilidades. Os recursos do Fundo deverão ser exclusivamente direcionados para a qualificação profissional.



## EIXO 4: INSTRUMENTOS PARA ATENDER CIDADÃOS EMPREENDEDORES

Um dos gargalos para o soerguimento do empreendedorismo popular urbano no Brasil é a grande dificuldade de acesso a crédito. As taxas cobradas atualmente são proibitivas, principalmente para pequenos empreendedores com pouca capacidade de ofertar garantias. Ademais, os esquemas estatais de subsídio ao crédito são direcionados, quase exclusivamente, à atividade rural e às grandes empresas, por meio do sistema FAT-BNDES. Uma das principais razões para essa dificuldade de acesso são os altos *spreads* cobrados pelas instituições financeiras no Brasil.

Adicionalmente, embora grandes empresas tenham acesso às poupanças das pessoas físicas via mercado de ações, não existe mecanismo que permita que pessoas físicas possam aplicar sua poupança em pequenos empreendimentos populares. A proposta a seguir visa sanar esse problema, a fim de buscar soluções para cidadãos com perfil empreendedor.

### INICIATIVA I: CRIAÇÃO DA AGÊNCIA DE EMPREENDEDORISMO

Sugere-se engendrar esforços para criação da Agência de Empreendedorismo, com objetivo precípuo de mobilizar as iniciativas relacionadas à instrumentação das microempresas e das pequenas empresas.

A Agência mobilizará três tipos de instituições: as financeiras públicas (BB, CEF, BNB, BASA, BNDES), as tecnológicas (ICTs, CVTs e análogas) e as que oferecem aconselhamento gerencial e capacitação de mão-de-obra (Sistema “S”, escolas profissionalizantes, sindicatos, associações setoriais).

Com relação a seu funcionamento, a Agência oferecerá uma espécie de “selo de qualidade” dos negócios, intermediando a relação entre empreendedores emergentes e instituições vinculadas. Por um lado, isso ocorrerá pela indicação de serviços de terceiros que poderão ser contatados para reforçar a capacidade dos novos empreendimentos, diminuindo o risco do negócio e levando ao caminho da formalidade. Por outro, caberá à agência articular o crédito facilitado àqueles empreendimentos avalizados pela Agência.

As atividades da Agência serão operacionalizadas por agentes de campo, que deverão conhecer em profundidade a realidade do mercado e da dinâmica produtiva da região. Tais agentes terão a missão de prospectar negócios e orientar os empreendedores na contratação de serviços. Os empreendedores deverão estipular planos de negócios estruturados segundo padrões acordados com os agentes financeiros, como condição para concessão de crédito facilitado.

Importante ressaltar que a Agência terá função complementar ao trabalho das organizações locais que desenvolvem atividades ligadas ao empreendedorismo. Não se pretende, assim, substituir seu papel, mas potencializar suas capacidades, até mesmo pelo credenciamento de instituições locais com comprovada capacidade, para que exerçam a função de mobilização.



# PARTE II

## ANEXOS



## ANEXO I – PROPOSTA DETALHADA: GESTOR SOCIAL

### FORMAÇÃO DE GESTORES SOCIAIS COMO PROMOTORES DE POLÍTICAS DE RENDA E DE OPORTUNIDADES

---

Esta proposta tem por objetivo apresentar instrumento para fortalecer e consolidar os programas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família. Nesse sentido, é preciso dar o próximo passo rumo a iniciativas que ajudem a capacitar os beneficiários e a integrá-los, em melhores condições, ao mercado de trabalho.

A consolidação desses programas passa, invariavelmente, por ações para desenvolvê-los. Um dos instrumentos para isso é a construção de um corpo de gestores sociais, formado por analogia ao corpo de agentes comunitários de saúde. Para progredir nesse caminho, é crucial começar por distinguir dois grupos de populações-alvo entre os beneficiários dos programas de transferência. Cada um desses grupos exige políticas distintas.

A primeira população-alvo é a de trabalhadores já parcialmente inseridos no mercado de trabalho, ainda que de forma precária. Originários do mesmo meio pobre que outros beneficiários dos programas de transferência, foram à luta e conseguiram alterar a sua condição econômica. Sozinhos, foram capazes de superar as dificuldades e de alcançar objetivos importantes em suas vidas. Para potencializar esse perfil empreendedor e “batalhador”, esse grupo é o público-alvo prioritário para as políticas de capacitação.

A segunda população-alvo é o núcleo duro da pobreza. Lutam contra os efeitos adversos de estruturas familiares frágeis. São representados, em sua maioria, por famílias monoparentais, conduzidas por mulheres desempregadas ou em condição de subemprego. Para esse grupo, é preciso direcionar políticas que supram as necessidades que a família sozinha é incapaz de assegurar a seus membros. Só depois de atendidos em suas necessidades mais básicas é que os mais pobres se tornam, de fato, mais suscetíveis a participar das iniciativas de capacitação. Essa população é tipicamente o público-alvo das políticas tradicionais de assistência social.

Em diversas experiências ao redor do mundo, o equívoco mais comum, na passagem de uma política de transferência para uma política de capacitação, é direcionar as iniciativas capacitadoras à segunda população-alvo antes de direcioná-las à primeira.

Tanto num caso como no outro, os gestores sociais devem gozar de poderes amplos para requisitar e coordenar, de forma personalizada, as políticas direcionadas a essas populações, formuladas pelos órgãos do Governo Federal. Além disso, devem organizar uma rede colaborativa de ações desenvolvidas pelos outros entes federados: estados e municípios. Cabe ressaltar que o gestor social terá como público prioritário as famílias caracterizadas no primeiro grupo sem, contudo, deixar de dar assistência a todas as demais famílias.

O gestor social será fundamental para fazer a interface entre essa população e a Agência Brasileira de Empreendedorismo, a ser representada por Agências Estaduais de Fomento com o apoio do BNDES.

A estratégia de ação será implementada em três etapas. A primeira consiste em articular universidades para a consolidação de estrutura curricular universitária, a ser aplicada em diferentes níveis de ensino, na formação de gestores sociais. A segunda abrange a estruturação das formas de engajamento e contratação dos gestores sociais. A terceira cuida do modelo de gestão federativo tripartite a ser implementado, com as respectivas distribuições de competências.

## **ETAPA I: CONSOLIDAÇÃO DE ESTRUTURA CURRICULAR UNIVERSITÁRIA PARA A FORMAÇÃO DO GESTOR SOCIAL**

---

O objetivo geral deste projeto é construir, desenvolver, testar e disseminar modelos de ensino para a gestão social do desenvolvimento de territórios integrando cursos de graduação tecnológica, extensão, especialização, mestrado profissional e doutorado por meio de conteúdos, estratégias e ferramentas de ensino e aprendizagem.

Essa estrutura envolverá Universidades para formação e capacitação do gestor social com base na perspectiva territorial. O desafio é formar profissionais nas áreas de Tecnologias Sociais, Empreendedorismo, Gestão Criativa e Desenvolvimento Social. O foco será reunir ensino, pesquisa e extensão a serviço do desenvolvimento na base: nas comunidades pobres da sociedade local.

A ideia da formação do Gestor Social Territorial surgiu no Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIA-GS/UFBA). A proposta de ampliá-la a outras universidades (inicialmente em estados piloto do Nordeste) é ferramenta para construção de alternativas que promoverão melhorias socioeconômicas para os indivíduos da região. O curso de formação e capacitação utilizará tecnologias sociais adequadas à prática da

gestão social, conjugando ensino, pesquisa e extensão em prol do desenvolvimento social territorial.

A proposta fundamenta-se em metodologia inovadora desenvolvida pelo CIAGS/UFBA, denominada Residência Social, reconhecida como pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) como uma das inovações sociais do Nordeste. Essa metodologia instaura nova relação entre universidade e comunidade, complementando a formação acadêmica do estudante com vivência prática intensiva. A ideia é apoiar a capacitação de gestores para exercerem liderança em processos de transformação das relações entre Estado, mercado e sociedade civil, contribuindo para a reconfiguração do espaço local e do espaço público.

A Universidade Federal da Bahia já possui experiência bem-sucedida nesse sentido, por meio de seu Programa de Apoio ao Ensino de Gestão Social do Desenvolvimento Territorial (PAEGS/DT). Esse programa articula rede de instituições de cursos de graduação tecnológica para promover a melhoria da qualidade do ensino na área de gestão social, com especial destaque à região Nordeste. Dessa forma, poderá contribuir para organizar a rede de universidades que participarão da montagem do curso.

Ainda segundo a metodologia proposta pelo CIAGS/UFBA, o curso de gestão social poderá ser organizado segundo as seguintes unidades temáticas: *i*) tecnologias sociais e inovação no desenvolvimento territorial; *ii*) gestão socioambiental; *iii*) políticas sociais e empreendedorismo; *iv*) gestão criativa, diversidade cultural e identidades territoriais; *v*) desenvolvimento territorial e cidadania; e *vi*) economia solidária e desenvolvimento social.

As estratégias propostas segundo a metodologia desenvolvida pelo CIAGS/UFBA são: *i*) construção e testagem de *designs* curriculares de cursos de graduação tecnológica; *ii*) desenvolvimento de modelos de ensino e aprendizagem, utilizando estratégias e tecnologias inovadoras na extensão e graduação; *iii*) *design* de avaliação de ensino interdisciplinar; *iv*) produção de materiais e ferramentas de ensino utilizando tecnologias de informação e comunicação; e *v*) qualificação e re-qualificação de professores para o ensino de gestão social.

Pelo menos 25% do curso, a ser estendido às outras universidades do Nordeste, deverão ser cursados a distância, para o que se pretende contar com o apoio da Universidade Aberta do Brasil. Outro importante parceiro será o REUNI (Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) no âmbito da formação dos cursos de graduação tecnológica. A ideia é criar cursos com caráter modular, que possam ter créditos aproveitados entre os diferentes níveis de ensino.

Deve ser estudada a possibilidade de priorizar um número específico de vagas para jovens estudantes de escolas públicas para a formação no curso. A finalidade desse incentivo é fazer que sejam formados gestores sociais advindos de locais que serão objeto de sua intervenção *a posteriori*. Essa motivação terá o efeito virtuoso de envolver pessoas que já conhecem os problemas como também as oportunidades locais.

## Ações previstas

### • Cursos de graduação tecnológica

- Desenvolver rede de cursos de graduação tecnológica em gestão social e gestão pública em quatro universidades do Nordeste, a partir da experiência da EAUFBA/CIAGS com Curso de Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Gestão Social, já em desenvolvimento no âmbito do REUNI.
- Apoiar pelo menos uma turma de cinquenta alunos em cada instituição da rede.
- Construir coletivamente modelo de ensino de graduação tecnológica em gestão social do desenvolvimento a partir de oficinas, fóruns virtuais e presenciais, ressaltadas as especificidades de cada estado.
- Disseminar o modelo de ensino total ou parcialmente e utilizar ferramentas de ensino virtual de forma compartilhada.
- Apoiar a realização das residências sociais dos estudantes nas universidades envolvidas, por meio de intercâmbio interinstitucional.
- Definir recursos e ferramentas intercambiáveis para disponibilização em formatos bimodal e a distância, a serem utilizados também em outros níveis de ensino, como módulos de conteúdos especiais.

### • Cursos de extensão

- Desenvolver sete propostas de cursos de extensão, visando à formação de agentes do desenvolvimento territorial, com ênfase em políticas e programas voltados para: i) desenvolvimento territorial; ii) área social; iii) responsabilidade social e ambiental; iv) gestão de infraestrutura e serviços públicos; v) cultura; vi) empreendedorismo e geração de emprego e renda; e vii) economia solidária e cooperativismo;
- Definir recursos e ferramentas intercambiáveis para disponibilização em formatos bimodal e a distância, a serem utilizados também em outros níveis de ensino, como módulos de conteúdos especiais.

## ETAPA 2: ENGAJAMENTO E CONTRATAÇÃO DOS GESTORES SOCIAIS

---

Uma vez formados, os gestores sociais poderão ser contratados pelos municípios por meio de acordo cooperativo e financeiro entre governo federal, governos estaduais e prefeituras municipais. Para a contratação dos gestores sociais, devem-se desenvolver duas lógicas distintas, segundo os níveis de formação:

### **Modalidade para atuação no Plano Estratégico:**

Trata dos gestores sociais formados para atuarem no aparelho do Estado, em atividades de formulação, coordenação e planejamento. Neste caso, o profissional será contratado por meio de concurso público (Regime Jurídico Único) e atuará nas instâncias de governo.

**Formação exigida:** mestrado ou doutorado.

### **Modalidade para atuação no Plano Tático Operacional:**

Trata dos gestores sociais formados para atuarem no âmbito municipal, em parceria com Prefeituras e com o serviço de assistencial social. Deverá atuar em consonância com as demandas dos programas federais nas áreas sociais em atendimento à população-alvo descrita na introdução, correspondente aos trabalhadores já relativamente inseridos no mercado de trabalho.

Será espécie de agente do desenvolvimento social em âmbito municipal e deverá diagnosticar as vocações potenciais dos empreendedores locais do município. Para tanto, o gestor social deverá estabelecer vínculos com a população local, parcerias com segmentos sociais diversos e articular com agentes oficiais de fomento o acesso ao crédito para aqueles segmentos ainda desprovidos desses serviços. O gestor social será fundamental para fazer a interface entre essa população e a Agência Brasileira de Empreendedorismo, que no Nordeste será representada pelas Agências Estaduais de Fomento com o apoio do BNDES.

Além disso, deve levar ao conhecimento da população-alvo todos os programas existentes nas esferas municipais, estaduais e federais, como também o acesso às oportunidades econômicas e educativas existentes. Pode-se pensar em contratação temporária, nos moldes do agente de saúde da família.

**Formação exigida:** especialização, graduação ou extensão.

### ETAPA 3: ARTICULAÇÃO FEDERATIVA – MODELO DE GESTÃO TRIPARTITE

---

Os gestores sociais atuarão nos municípios mais carentes da federação. Trabalharão, embora de maneira distinta, tanto com os trabalhadores “batalhadores” quanto com o núcleo duro da pobreza. Os recursos para pagamento desses profissionais serão repassados pelo Governo Federal aos municípios que aderirem ao Programa, à semelhança do que ocorre com os agentes de saúde do Programa Saúde da Família.

Os três níveis federativos deverão atuar de forma articulada ao estabelecer prioridades para a atuação dos gestores. Deve-se pensar em mecanismos que vinculem a implantação dos programas sociais em nível local, por meio da atuação dos profissionais.

Deve ser também analisada a forma de financiamento mais adequada para a implementação do projeto. Uma possibilidade é o modelo de transferências legais Fundo a Fundo. Por este modelo, o financiamento será custeado pelas três esferas de governo e os valores serão complementados com recursos próprios dos municípios, estados e União.

Os recursos obtidos deverão ser utilizados para o pagamento dos gestores sociais já formados. Para aqueles em processo de formação, que sejam comprovadamente carentes, deve ser estudada a possibilidade de pagamento de bolsa estudantil para os custos de transporte e alimentação. Deverão ser mobilizadas várias instituições do setor público e privado para incentivo e possível financiamento do projeto. São também potenciais financiadores agentes públicos de fomento como Petrobras, BB, CAIXA, SEBRAE, BNDES e Eletronorte e/ou agentes multilaterais como União Europeia, BIRD, BID, entre outros.

Por meio dos gestores sociais, formar-se-á rede de desenvolvimento e mobilização social para mapeamento das oportunidades econômicas (vocações). Essa rede lutará pela inclusão social, considerados os diferentes graus de vulnerabilidade e de exclusão.

Os gestores sociais deverão atuar em parceria com assistentes sociais para aprofundar ações de proteção social. Os assistentes sociais têm grande capilaridade no município e conhecem os indivíduos e as famílias em situação de vulnerabilidade. Para o corpo de gestores sociais, serão recrutados prioritariamente os indivíduos que já tenham alguma forma de atuação social em suas comunidades, como, por exemplo, líderes comunitários, profissionais de saúde, profissionais de educação e conselheiros. O vínculo com a comunidade ajuda a abrir caminho para a ação transformadora.

## Responsabilidades compartilhadas das três esferas governamentais:

### Federal

- Co-financiar a rede de gestores sociais.
- Demandar a atuação do gestor em nível local de acordo com os programas federais na área social existentes.
- Formar uma rede de cooperação com os estados e municípios para melhor articulação do programa.

### Estadual

- Co-financiar as ações para implementação da rede de gestores.
- Fazer a ponte entre as demandas dos municípios e a União.
- Auxiliar na execução das estratégias de avaliação dos gestores sociais.

### Municipal

- Identificar as demandas do município, para a atuação dos gestores sociais.
- Co-financiar a rede de gestores sociais.
- Avaliar e monitorar o desempenho dos gestores sociais.

## Atribuições básicas do Gestor Social:

### O Gestor Social terá, portanto, entre suas atribuições:

- diagnosticar as vocações de potenciais empreendedores locais;
- pesquisar, elaborar e implementar estratégias de desenvolvimento de arranjos produtivos, tanto econômicos quanto sociais, em âmbito local;
- promover a integração entre a criatividade e a capacidade empreendedora dos trabalhadores batalhadores por meio de levantamentos das ferramentas de fomento disponíveis ou passíveis de disponibilização; e
- acompanhar o andamento dos novos empreendimentos gerados a partir do programa, até que se criem condições para que sejam autogeridos.



## ANEXO II – PROPOSTA DETALHADA: INSTITUIÇÃO DO “TRABALHADOR EM QUALIFICAÇÃO”

### PROPOSTA DE PROJETO DE LEI PARA INSTITUCIONALIZAR CONTRATOS ESPECIAIS DE PARA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

---

#### Nota explicativa

Propõe-se criação do contrato especial para qualificação profissional. Por meio dele objetiva-se que empresas qualifiquem trabalhadores desempregados, contratando-os na forma de *trabalhador qualificando*.

Dados do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE demonstram que, no ano de 2008, 5,98 milhões de trabalhadores se candidataram a vaga de emprego no Sistema Nacional de Emprego (SINE) e 2,5 milhões de postos de trabalho foram ofertados ao SINE por empregadores. Desse montante, apenas 1,06 milhões de trabalhadores – 17% do total – foram colocados no mercado de trabalho e 1,46 milhões das vagas ofertadas – 58% do total – não foram preenchidas.

Tais números indicam inusitado paradoxo no sistema público de intermediação de mão de obra: grande parcela das vagas de emprego ofertadas não são preenchidas e, paralelamente, a maior parte dos trabalhadores inscritos no sistema não são contratados. Existem vagas e trabalhadores dispostos a preenchê-las, mas ambos não convergem.

As principais causas para tal situação são nível de qualificação do trabalhador abaixo do exigido e assimetria de informação entre empresário que oferta a vaga e o candidato. O empregador não tem informações suficientes sobre as reais aptidões do candidato ao posto oferecido.

O volume de investimentos estatais na qualificação profissional é insuficiente. Deve-se buscar inovações institucionais que fomentem a participação dos empregadores na qualificação dos trabalhadores e que viabilizem maior integração entre eles na busca por qualificação profissional.

Ações com esses objetivos existem para estudantes ou para trabalhadores de pouca idade, a exemplo da Lei do Estágio e do instituto do trabalhador aprendiz. É necessário expandir e aprimorar tais modelos, de modo a contemplar o grande passivo de desempregados do país.

A qualificação do trabalhador ocorrerá da seguinte forma: a empresa selecionará trabalhadores postulantes a postos de trabalho, com prioridade ao sistema público de intermediação de mão-de-obra. Ela será responsável por providenciar curso de qualificação destes trabalhadores e combinar aulas teóricas e atividades práticas. As despesas serão deduzidas da base tributável da empresa que oferta a vaga. Em contrapartida a essa renúncia fiscal, o governo terá os custos de qualificação parcialmente pagos pelo setor empresarial.

A empresa deverá remunerar o trabalhador qualificando com, no mínimo, 75% do salário de trabalhador efetivo executando as mesmas atividades ou 75% do salário que lhe será pago quando ele for efetivado. Sob qualquer hipótese, é garantido o salário mínimo/hora e a limitação do status de trabalhador qualificando a seis meses.

Há duas evidentes vantagens para a empresa na proposta: i) o contrato especial para qualificação profissional não implicará constituição de vínculo de emprego e prescindirá do pagamento de FGTS, INSS, férias e outros direitos celetistas; ii) o curso de qualificação poderá ser direcionado ao atendimento de suas necessidades de recursos humanos.

O trabalhador terá as vantagens de maior proximidade ao empregador quando buscar emprego, aumentar sua perspectiva de contratação, ter fonte de renda durante seu tempo de qualificação e acesso a treinamento prático.

Caberá ao Ministério do Trabalho e Emprego regulamentar exigências mínimas de conteúdo para o curso de qualificação profissional e social, fiscalizar a qualidade dos cursos e a aderência dos contratos especiais às prerrogativas desta Lei.

Pretende-se, assim, criar mecanismo eficiente de qualificação profissional, com fundamento na real necessidade das empresas e na necessidade de melhoria qualitativa da mão de obra. A superação de tais obstáculos é do interesse de todos: trabalhadores, empresários e governo. Iniciar debate para construção coletiva de soluções para eles é a intenção desta proposta.

## ANTEPROJETO DE LEI

---

### *Institui o Contrato Especial de Qualificação Profissional.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Contrato Especial para a Qualificação Profissional, que tem por finalidade estimular empresas a qualificarem novos empregados e oferecer oportunidades de qualificação para trabalhadores desempregados.

Parágrafo único. O Contrato Especial de Qualificação Profissional é individual, formal, com prazo determinado e deverá ser firmado entre pessoa jurídica ofertante do posto de trabalho e o trabalhador qualificando, pessoa física.

Art. 2º Para celebrar o contrato de que trata o *caput* do art. 1º, o empregador deverá informar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego a disponibilidade de vagas, juntamente com os seguintes documentos:

I - cópia do contrato a ser celebrado entre as partes para este fim;

II - relação dos trabalhadores a serem contratados;

III - plano pedagógico e metodológico contendo, no mínimo, objetivo, público alvo, estrutura curricular e carga horária; e

IV - relação do setor e dos trabalhadores ou, em caso de subcontratação, da empresa responsável pelo acompanhamento, desenvolvimento do processo de qualificação, evolução e avaliação do qualificando.

Parágrafo único. Caberá às Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, após o recebimento dos documentos acima citados, acompanhar a execução dos cursos e fiscalizar se o contrato de que trata o *caput* deste artigo está em conformidade com o disposto nesta Lei.

Art. 3º A ofertante terá como obrigação executar ou custear curso que visará desenvolvimento de competências profissionais do trabalhador qualificando para a execução das atividades inerentes ao posto de trabalho ofertado.

§ 1º Os cursos ao qual se refere o *caput* deste artigo deverão ser divididos em aulas teóricas e atividades práticas.

§ 2º Pelo menos cinco horas da carga horária das aulas teóricas deverão versar sobre educação social e cidadania, de acordo com diretrizes a serem estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Educação.

§ 3º A quantidade de horas dedicadas às aulas teóricas deverá corresponder a, no mínimo, trinta por cento da carga horária total do processo de qualificação proposto.

§ 4º É vedada a cobrança de qualquer valor do trabalhador qualificando, a título de remuneração pelos serviços referidos no caput deste artigo.

§ 5º A ofertante poderá contratar entidade especializada para executar a qualificação dos trabalhadores.

§ 6º É permitida a utilização de empregados da ofertante como instrutores do curso de que trata o caput deste artigo, hipótese essa em que não será permitida a dedução de que trata o Art. 5º, no que se refere ao salário pago a esse empregado.

§ 7º Os contratos especiais de qualificação deverão ser firmados preferencialmente com trabalhadores encaminhados pelo sistema público de intermediação de mão-de-obra.

§ 8º A ofertante é obrigada a informar os dados do contrato especial para o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados e para a Relação Anual de Informações Sociais.

§ 9º É obrigação da ofertante anotar na Carteira de Trabalho e Previdência Social do qualificando a sua condição de trabalhador em qualificação.

Art. 4º Os cursos ou programas de qualificação a serem oferecidos pelo empregador deverão assegurar qualidade pedagógica, carga horária compatível, frequência mínima e estar relacionados com as atividades da empresa.

Art. 5º A ofertante poderá deduzir da base de tributação do seu Imposto de Renda da Pessoa Jurídica os bens e serviços adquiridos exclusivamente para utilização no curso de que trata o *caput* do Art. 2º.

§ 1º A dedução de bens e serviços em desacordo com o caput deste implicará aplicação de multa por parte da Secretaria de Receita Federal do Brasil no montante de dez a vinte vezes o valor deduzido indevidamente.

§ 2º Os serviços contratados no âmbito do § 5º do Art. 2º também poderão ser objeto de dedução.

§ 3º O valor da dedução de que trata o *caput* deste artigo poderá reduzir a base de tributação do respectivo Imposto de Renda da Pessoa Física em, no máximo, dez por cento.

Art. 6º Ao trabalhador qualificando fica garantida remuneração referente às horas de atividade prática que executar ao longo do curso de qualificação.

§ 1º A remuneração das horas de atividade prática deverá corresponder a, no mínimo, setenta e cinco por cento do salário-hora recebido pelo trabalhador efetivo que executa aquelas funções na empresa ofertante.

§ 2º Ao trabalhador qualificando é garantido o salário mínimo hora.

Art. 7º A remuneração recebida pelo trabalhador qualificando será isenta de pagamento das contribuições relativas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e à Previdência Social.

Parágrafo único. O tempo dedicado às atividades práticas de que trata o § 1º do art. 3º não será contabilizado para efeitos de recebimento do FGTS e dos benefícios da Previdência Social por parte do trabalhador qualificando, ressalvado o disposto no § 2º do Art. 10.

Art. 8º O contrato especial de qualificação social e profissional poderá ser renovado, desde que seu tempo máximo de duração não seja maior que seis meses.

§ 1º Tanto a ofertante quanto o trabalhador qualificando poderão rescindir o contrato especial antes do período acordado, sem direito a indenização da outra parte.

§ 2º Finda vigência do contrato especial, caberá à ofertante decidir se contratará ou não o trabalhador qualificando.

§ 3º A ofertante poderá firmar novo contrato especial com o mesmo trabalhador apenas doze meses após o último contrato especial haver sido finalizado.

Art. 9º É vedada a celebração de Contrato Especial de Qualificação com trabalhador que já seja empregado efetivo da empresa ou que tenha sido dela desligado há menos de doze meses.

Art. 10 O trabalhador poderá receber benefícios de auxílio à transporte, alimentação e saúde, que não serão deduzíveis da remuneração de que trata o artigo 6º.

§ 1º A eventual concessão de benefícios relacionados a transporte, alimentação e saúde, entre outros, não caracteriza vínculo empregatício.

§ 2º Poderá o trabalhador qualificando inscrever-se e contribuir como segurado facultativo do Regime Geral de Previdência Social.

Art. 11 Aplica-se ao trabalhador qualificando a legislação relacionada à saúde e segurança no trabalho, sendo sua implementação de responsabilidade da ofertante.

Art. 12 O número máximo de trabalhadores qualificandos em relação ao quadro de pessoal da ofertante seguirá as seguintes proporções:

I - de dois a dez empregados: um trabalhador qualificando;

II - de onze a vinte e cinco empregados: até dois trabalhadores qualificandos;

III - de vinte e cinco a até cinquenta: até quatro trabalhadores qualificandos; e

IV - acima de cinquenta empregados: até dez por cento do quadro de pessoa da empresa, não podendo exceder o total de vinte e cinco trabalhadores qualificandos.

§ 1º Para efeito desta Lei, considera-se quadro de pessoal o conjunto de empregados diretamente contratados pela ofertante existentes no estabelecimento da ofertante em que são executadas as atividades práticas.

§ 2º Na hipótese de a ofertante contar com várias filiais ou estabelecimentos, os quantitativos previstos nos incisos deste artigo serão contabilizados em relação ao somatório de empregados que a empresa possui em um mesmo município.

§ 3º Quando o cálculo do percentual disposto no inciso IV do *caput* deste artigo resultar em fração, poderá ser arredondado para o número inteiro imediatamente superior.

Art. 13 A manutenção de trabalhadores qualificandos em desconformidade com esta Lei caracteriza vínculo de emprego do trabalhador com a ofertante para todos os fins da legislação trabalhista e previdenciária.

§ 1º A instituição privada ou pública que reincidir na irregularidade de que trata este artigo ficará impedida de firmar novos contratos especiais de qualificação por 2 (dois) anos, contados da data da decisão definitiva do processo administrativo correspondente.

§ 2º A penalidade de que trata o parágrafo 1º deste artigo limita-se à filial ou agência em que for cometida a irregularidade.

Art. 14 O Ministério do Trabalho e Emprego é responsável por fiscalizar a qualidade dos cursos ofertados e conformidade dos contratos especiais de qualificação profissional com esta Lei.

Art. 15 Esta lei entra em vigor 90 dias após a sua publicação.

## QUADRO COMPARATIVO

### Contrato Especial de Qualificação Profissional e institutos semelhantes

	Contrato de experiência	Contrato de aprendizagem	Estágio	Contrato especial de qualificação (proposta SAE)
Objetivo	Verificar se o empregado tem aptidão para exercer o cargo para o qual foi contratado, sem que ele passe por um processo de capacitação (Sérgio Pinto Martins)	Assegurar ao jovem formação técnico-profissional metódica, por meio do trabalho regular e inscrição em programa de qualificação de entidades do Sistema S ou equivalente (CLT 428)	Aprendizado de competências da atividade profissional.	Verificar a aptidão do empregado e simultaneamente prover-lhe capacitação, custeada pelo empregador com subsídio do Governo Federal.
Duração	90 dias (CLT 445), com uma renovação (CLT 451), não devendo o tempo total exceder 90 dias, mesmo com as renovações (Enunciado TST nº188). Nova contratação possível para o mesmo funcionário apenas 6 meses depois de exaurido o último contrato (CLT 452)	Máximo 2 anos (CLT 428, § 2º)	Máximo 2 anos (Lei 11.788, art. 11)	Tempo máximo de duração de seis meses. Sem restrição para renovações, desde que observe esse prazo máximo.
Elegibilidade	Sem restrições	Jovens entre 14 e 24 anos	Educandos que estejam frequentando o ensino superior, educação profissional, ensino médio, educação especial e dos anos finais do ensino fundamental. (Lei 11.788, art. 1º)	Sem restrições.

Pagamento	Sem restrições	Direito a salário-mínimo hora	Não obrigatório	Direito a salário-mínimo hora e a no mínimo 75% do salário do empregado efetivo executando as mesmas funções
FGTS	Sem restrições – pagamento de 8%	Pagamento de apenas 2% (D. 5598, art. 24)	Não recebe	
Previdência	Idêntico ao contrato de trabalho da CLT.	Direito a FGTS no montante de 2% (dois por cento) da remuneração paga ou devida (art. 15, §7º, Lei nº 10.097/00).	O estagiário poderá contribuir como segurado facultativo ao RGPS (Lei 11.788, art. 12, §2º)	Poderá contribuir como segurado facultativo ao RGPS
Anotação na CTPS	Obrigatória	Obrigatória	Não obrigatória	Obrigatória
Rescisão	<p>Ao término dos 90 dias: empregador não estará obrigado a pagar o aviso prévio e nem 50% de multa rescisória do FGTS depositado ou devido</p> <p>Rescisão antecipada pelo empregador, sem justa causa: indenização ao trabalhador (CLT 479)</p> <p>Rescisão antecipada pelo empregado, sem justa causa: indenização ao empregador pelo prejuízos que causar (CLT 480)</p>	<p>Automática, quando o aprendiz completar 24 anos.</p> <p>Pelo empregador, em casos de inaptidão, falta disciplinar ausência injustificada. Pelo aprendiz, a pedido. (CLT 433)</p> <p>Nos casos acima, não caberão as indenizações de desligamento sem justa causa dos artigos 479 e 480 da CLT (CLT 433, § 2º)</p>	Nenhum ônus, multa ou sanção por rescisão unilateral por qualquer das partes.	Sem restrição por parte do empregador e do trabalhador.

## ANEXO III – PROPOSTA DETALHADA: AGÊNCIA DE EMPREENDEDORISMO

É necessário criar mecanismos que permitam que a inventividade e a capacidade empreendedora do povo brasileiro sejam potencializados e se transformem em ferramenta de emancipação econômica. Isso deve ocorrer por meio de política industrial de inclusão, fomentada pelo Estado, capaz de a um só tempo dotar esses empreendimentos com crédito, aconselhamento gerencial e assistência tecnológica.

O cenário econômico do Brasil é caracterizado por elementos que desencorajam a atividade produtiva: o custo do capital é superior à taxa média de retorno, a proporção do salário sobre a renda nacional decresce há mais de meio século e dois terços dos trabalhadores permanecem na informalidade. Nesse ambiente, as margens de rentabilidade ficam reféns de condições especiais, escala, acesso a mercados, manejo da concorrência e outros fatores. Nem as oportunidades de negócios nem a oferta de empregos se ampliam, e o estímulo ao empreendedorismo fica igualmente prejudicado.

A Política Industrial de Inclusão deve ser compreendida, portanto, como um conjunto de iniciativas para criação de oportunidades econômicas ao empreendedor emergente ou, de outro modo, de uma política de desenvolvimento voltada para as MPEs<sup>1</sup> – que, atualmente, respondem por 60% dos empregos formais, 20% do PIB brasileiro e 43% da renda nacional, considerando todos os setores.

Perante a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e a todas as ações do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, esta agenda tem caráter complementar e pretende preencher o espaço existente entre a atual política social e a PDP, sendo a “solda” necessária à construção de projeto nacional de desenvolvimento baseado na radicalização das oportunidades de mercado, para inclusão democrática dos cidadãos brasileiros.

---

1 O Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar 123/2006), define esse universo de empresas da seguinte forma: Microempresas (MEs): Receita Bruta Anual igual ou inferior a R\$ 240.000,00; Empresas de Pequeno Porte (EPPs): Receita Bruta Anual superior a R\$ 240.000,00 e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00.

## POLÍTICA INDUSTRIAL COM FOCO NAS MPES

O atual cenário demanda uma política industrial includente, voltada para o mundo dos empreendimentos emergentes, como parte da estratégia para diminuir a informalidade. O significado dessa iniciativa pode ser enorme em economia caracterizada pela predominância de empresas de pequena escala, como a brasileira.

Tal política tem, de partida, forte aliado: o Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006), que estabelece tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido para esse universo de negócios, que o destaca diante de todas as demais normatizações a respeito do tema.

A política tem contado igualmente com as inovações trazidas pela figura do Microempreendedor Individual – MEI (Lei Complementar 128/2008) e com variados incentivos nos campos do crédito e da capacitação gerencial, onde se sobressaem o Sebrae e as agências oficiais de crédito.

Entretanto, faltam esforços na mesma proporção nas searas da inovação, extensão tecnológica e capacitação de mão-de-obra, voltados para esse segmento. Falta, sobretudo, coordenação de todos esses elementos, a fim de gerar, nesse ambiente, governança e direcionamento estratégico às MPes organizadas na forma de *clusters*, APLs ou encadeamento produtivo.

## AGÊNCIA DE EMPREENDEDORISMO

Para preencher tal lacuna, a proposta é engendrar esforços para criação da Agência de Empreendedorismo, com objetivo precípuo de mobilizar as iniciativas relacionadas à instrumentalização das MPes. Sugere-se que tenha o formato de instituição pública não-estatal.

A Agência mobilizará três tipos de instituições: as financeiras públicas (BB, CEF, BNB, BASA e BNDES), as tecnológicas (ICTs, CVTs e análogas) e as que oferecem aconselhamento gerencial e capacitação de mão-de-obra (Sistema “S”, escolas profissionalizantes, sindicatos, associações setoriais).

Com relação a seu funcionamento, a Agência oferecerá uma espécie de “selo de qualidade” dos negócios, intermediando a relação entre empreendedores emergentes e instituições vinculadas, da seguinte maneira: de um lado, indicará serviços de terceiros que poderão ser contatados para reforçar a capacidade dos novos empreendimentos, diminuindo o risco do negócio e levando ao caminho da formalidade e, de outro, crédito facilitado àqueles empreendimentos avalizados pela Agência.

O plano de negócios é o instrumento por meio do qual o empreendedor poderá exercer os direitos e garantias advindos do selo de qualidade. As atividades da Agência serão operacionalizadas por agentes de campo, que deverão conhecer em profundidade a realidade do mercado e da dinâmica produtiva da região. Tais agentes terão a missão de prospectar negócios e orientar os empreendedores na contratação de serviços que deverão constar de planos de negócios estruturados segundo padrões acordados com os agentes financeiros, como condição para concessão de crédito facilitado.

Importante ressaltar que a Agência terá função complementar ao trabalho das organizações locais que desenvolvem atividades ligadas ao empreendedorismo, não pretendendo, assim, substituir seu papel, mas potencializando suas capacidades, podendo até mesmo credenciar instituições locais com comprovada capacidade, para que exerçam a função de mobilização.

No que tange ao financiamento da Agência de Empreendedorismo, os bancos públicos, o governo federal e, eventualmente, grandes empresas e confederações nacionais (como CNI, CNA, CNC etc.), serão quotistas. Tais instituições aportarão recursos para o funcionamento das atividades de mobilização; nesse estágio pré-competitivo, assumirão solidariamente o risco do negócio, apostando na elaboração de planos de negócios bem estruturados. Já no estágio competitivo, os bancos disputarão o financiamento dos planos de negócios “chancelados” pela Agência no mercado de crédito e deverão garantir uma taxa de retorno por projeto contratado.

O Nordeste possui um considerável potencial empreendedor, o que favorece a implementação das ações propostas pela Agência, motivo pelo qual se sugere que, embora de caráter nacional, a instituição inicie suas atividades, de maneira experimental, na região.

Além da atividade de intermediação, sugere-se que a Agência encampe Política de Encadeamento Produtivo, com o objetivo de induzir as grandes empresas, nas principais cadeias produtivas, a adensarem sua relação de mercado com as MPEs.

Para tanto, sugere-se a adoção do modelo utilizado pelo Projeto Vínculos,<sup>2</sup> segundo o qual a criação e consolidação de vínculos de negócios ocorrem a partir da qualificação das MPEs, no sentido de torná-las aptas a atender às exigências de mercado das grandes empresas. Alinhado a isso, o fortalecimento da relação de negócios é desenvolvido por meio de canais de comunicação e cooperação.

---

<sup>2</sup> Trata-se de projeto desenvolvido pela GTZ, a Unctad, o Instituto Ethos, a Fundação Dom Cabral e o Sebrae, desde 2004, que está focalizado primordialmente nos estados do Norte e Nordeste do Brasil, enfrentando a redução das desigualdades socioeconômicas regionais como um dos seus maiores desafios.

Nesse ambiente, a Agência oferecerá também soluções destinadas a assegurar que os grandes projetos industriais, como a instalação de refinarias, siderúrgicas e mineradoras, implementados a partir investimentos públicos ou privados, sob incentivo público, não se sirvam a uma lógica de enclave. Buscará estabelecer vínculos entre os empreendimentos chancelados pela Agência com a cadeia produtiva, capazes de diversificar a produção e desconcentrar as oportunidades.