

# Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local\*

Alexandre Queiroz Guimarães\*\*

Professor do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, em MG, Professor Adjunto do Departamento de Economia da PUC-MG

## Resumo

*As políticas de geração de emprego e renda constituem importante campo das políticas públicas, cuja relevância foi ampliada pela crise do fordismo e pelas mudanças no mundo do trabalho verificadas a partir dos anos 70. No Brasil, essas políticas avançaram significativamente a partir dos anos 90, apresentando, no entanto, significativos limites e desafios. O presente artigo apresenta e explora diferentes dimensões das políticas de emprego e renda, apontando direções que podem ser perseguidas para se obterem melhores resultados na redução do desemprego e da pobreza. Atenção especial é dada às experiências de economia solidária e de desenvolvimento local.*

## Palavras-chave

**Políticas de emprego; desenvolvimento local; economia solidária.**

## Abstract

*An important item in the agenda of public policy are the policies adopted to stimulate the creation of employment and to generate sources of income for the population. The relevance of this kind of policy has increased since the crisis of fordism and the deep transformations which took place in labour conditions. Unemployment increased significantly, while labour conditions*

---

\* Revisora de Língua Portuguesa: Maria Inácia Flor Reinaldo.  
Artigo recebido em nov. 2009 e aceito para publicação em jun. 2011.

\*\* E-mail: [aqg@pucminas.br](mailto:aqg@pucminas.br)

*deteriorated. In Brazil, the policies of employment and income generation have improved significantly since the 1990s. Nevertheless, important limits and challenges have persisted. The article explores different dimensions of policies in this field. Important attention is given to cooperative social experiences and to local development.*

### **Key words**

**Employment policies; local development; poverty reduction.**

**Classificação JEL: J08, J68, I30.**

## **Introdução**

O objetivo principal deste artigo é introduzir e explorar dimensões de um campo de políticas públicas: aquele relativo à geração de emprego e renda. Para esse objetivo, considera-se necessário apresentar e explorar um rol distinto de temas, partindo de temas mais gerais, ligados ao desenvolvimento e à pobreza, passando pelas políticas públicas de promoção de emprego e renda e desembocando em experiências mais específicas ligadas à economia solidária e ao desenvolvimento local. O fio condutor é a contribuição de cada tópico para a geração de emprego e renda e para a redução da pobreza.

O desemprego e a pobreza são dois dos mais graves problemas econômicos. No primeiro caso, trata-se de uma questão muito séria mesmo nos países desenvolvidos que, a partir das transformações do mundo do trabalho iniciadas nos anos 70, passaram a conviver com taxas de desemprego muito elevadas. Nos países em desenvolvimento, o desemprego alia-se ao subemprego; muitos países, apesar de terem elevado significativamente a renda *per capita*, convivem com altas taxas de pobreza e são incapazes de prover as necessidades básicas a parcelas da população.

Apesar de menções à experiência internacional, a principal referência para exemplos de políticas e iniciativas será a experiência brasileira. O Brasil sofreu fortes dificuldades econômicas nos anos 80 e 90, agravando os problemas do mercado de trabalho. Mas os anos 90 foram também marcados por grandes avanços tanto nas políticas de transferência de renda como nas políticas de emprego. Aos avanços, somam-se importantes desafios, indicando direções para o fortalecimento das políticas públicas.

As últimas décadas foram também marcadas pela multiplicação de empreendimentos de economia solidária e de iniciativas de desenvolvimento local. Os primeiros, ao organizarem os mais pobres, lhes darem identidade e aumentarem a autoconfiança, ampliam a possibilidade de inseri-los no mercado de trabalho. Já as últimas ganharam importância com a crise do fordismo e com a valorização de estratégias mais descentralizadas. A proximidade com a realidade econômica e com os atores sociais confere às autoridades locais importante papel na promoção do desenvolvimento e na geração de emprego e renda.

É nessa direção, apresentando e explorando dimensões das políticas e das iniciativas voltadas à geração de emprego e renda, que o presente artigo pretende contribuir. Para esse objetivo, inicia com uma introdução dos determinantes do desenvolvimento, apontando a sua relevância para o tema em questão. Em sequência, apresenta as políticas de emprego e renda adotadas pelos governos nacionais, passando pela experiência internacional e situando os avanços e os desafios dessas políticas no Brasil. Então, o artigo volta-se para as oportunidades e para os desafios inerentes às experiências de economia solidária e de desenvolvimento local.

## **O papel do desenvolvimento econômico**

A discussão dos desafios intrínsecos à geração de emprego e renda requer a menção a aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social. O rápido progresso material do mundo ocidental, verificado a partir do final do século XVIII, está relacionado a um tipo específico de organização da produção e do trabalho, caracterizado por empresas privadas, empregando trabalho assalariado e voltadas para a venda de bens e serviços no mercado. Apesar do impacto inicial negativo sobre as condições de vida da população, esse sistema revelou-se uma dinâmica máquina propulsora do crescimento econômico. A interação entre a busca do lucro, a acumulação de capital e as inovações técnicas propiciou uma fonte significativa de aumento da produtividade e do emprego, representando também forte melhoria na cesta de consumo da população. A acumulação de riqueza também permitiu, mais de um século depois, a adoção de políticas voltadas a amortecerem as desigualdades e a reforçarem a legitimidade do sistema.

Os frutos desse processo, no entanto, foram desigualmente distribuídos. O funcionamento de uma economia de mercado demandava uma série de pré-requisitos, que foram sendo consolidados, na Inglaterra e na Europa, no decorrer de vários séculos. Avanços no sistema legal, nas técnicas contábeis, nas práticas manufatureiras e agrícolas e no sistema de transporte, assim como mudanças no sistema político, foram pré-requisitos

para que o sistema de mercado entrasse em funcionamento. Por sua vez, o desenvolvimento dos países pioneiros, configurando um intrincado sistema econômico mundial, introduziu condicionantes para o desenvolvimento dos países da periferia. Este, portanto, o desafio dos países em desenvolvimento no limiar do século XX: por um lado, não compartilhavam muitos dos pré-requisitos ao desenvolvimento; por outro, tinham suas oportunidades condicionadas pelo grau de desenvolvimento dos países centrais.

Esses desafios e dificuldades vieram à tona no rico debate realizado no pós-Segunda Guerra Mundial. Enfatizou-se que faltavam aos países em desenvolvimento requisitos sem os quais o mecanismo de mercado deixaria de produzir os estímulos ao desenvolvimento. Tratava-se das falhas de mercado, que incluíam falta de infraestrutura de transportes e energia, fraca capacidade empresarial, ausência de um sistema financeiro sólido e baixo grau de qualificação educacional. Faltava, também, capacidade estatal necessária para regular os mercados, estabilizar a moeda e suprir as referidas falhas de mercado.

A essas lacunas somavam-se as particularidades do processo de modernização, que se deu de forma dual e desequilibrada, com a coexistência de setores modernos e arcaicos. Esses países sofriam também os impactos de sua estrutura demográfica, o que acarretou processos de industrialização acompanhados de oferta ilimitada de mão de obra, com impactos negativos sobre a distribuição de renda. Apesar dos constrangimentos, muitos países se industrializaram e cresceram. A industrialização, no entanto, falhou ao não transformar significativamente a estrutura dual dessas sociedades. Os resultados em termos de redução da pobreza e de erradicação da miséria foram muito abaixo do esperado.

Esses eventos estimularam a revisão do debate sobre as estratégias de desenvolvimento. Apesar da ênfase acertada na correção das falhas de mercado, constatou-se que havia sido dado um peso excessivo aos aspectos econômicos, acreditando-se que as demais transformações viriam como consequência. Autores, como Amartya Sen (2000), inverteram a ênfase, destacando que segmentos da população, por não possuírem acesso à educação, à saúde e a outros serviços básicos, se tornavam incapazes de beneficiar-se dos estímulos trazidos pelo crescimento. Seria, portanto, necessário atuar diretamente sobre esses fatores, o que incluía, também, abrir maiores oportunidades de participação e fortalecer o papel da mulher dentro do lar (Sen, 2000).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Segundo Sen (2000), o papel da mulher dentro do lar é a variável com maior poder explicativo sobre as diferenças de taxas de natalidade e de taxas de mortalidade infantil entre as regiões da Índia. Além disso, a escolaridade da mulher e a sua capacidade de obter emprego têm forte impacto sobre a saúde dos filhos e sobre a frequência à escola.

Toda essa evolução vai iluminar o debate subsequente sobre as políticas de geração de emprego e renda. O bom funcionamento da economia de mercado é uma direção a ser perseguida, dada a capacidade de incorporar produtivamente a população. No entanto, promover o desenvolvimento requer, também, fortalecer certas capacitações sociais, gerando condições para que os pobres se beneficiem das oportunidades abertas pelo crescimento econômico.

## **Mudanças no mundo do trabalho — o papel das políticas de emprego e renda**

Durante os anos 70, o desemprego tornou-se um problema central no mundo desenvolvido. Nas décadas anteriores, o mundo viveu um período de grande prosperidade, resultado da disseminação de novas tecnologias e de formas de organização produtiva e do crescimento do comércio internacional. Foi a idade de ouro do capitalismo, marcada por baixíssimas taxas de desemprego.<sup>2</sup> O bom desempenho permitiu a consolidação de um amplo Estado do Bem-Estar Social, propiciando a combinação do progresso econômico com avanços na justiça social. Os anos 70, no entanto, marcaram a ruptura do círculo virtuoso. Instalou-se, em seu lugar, a combinação entre desaceleração econômica e inflação, cenário em que as políticas keynesianas de estímulo à demanda tornavam-se inócuas (Ramos, 2003; Azeredo, 1998). Entre outras mudanças, os anos 70 refletem também a crise do paradigma fordista. Houve forte redução do emprego industrial, crescimento da participação do setor serviços, redução dos postos de trabalho mais estáveis e grande precarização das condições de trabalho, com o aumento dos contratos em tempo parcial e com poucos direitos trabalhistas.<sup>3</sup>

Ao cenário de desemprego crescente, países como a Inglaterra e os Estados Unidos responderam com a desregulamentação do mercado de trabalho, acreditando que a redução dos direitos trabalhistas estimularia as contratações.<sup>4</sup> Outros países optaram por preservar o arranjo, reforçando

---

<sup>2</sup> Nos anos 60, o desemprego em muitos países da Europa esteve abaixo de 2%, em grande contraste com o que havia ocorrido no período entre guerras e com o que viria a ocorrer a partir dos anos 70.

<sup>3</sup> Assim, mesmo em países como a França, caracterizados por ampla gama de direitos trabalhistas, grande parte das contratações passou a ser de trabalhadores em tempo parcial. Mais do que uma opção, essa tendência reflete também uma nova configuração do mercado de trabalho.

<sup>4</sup> Esses países foram, quanto a esse objetivo, bem-sucedidos. A partir dos anos 90, passaram a estar entre os países de menor taxa de desemprego no mundo desenvolvido,

algumas políticas de emprego, postergando a entrada dos jovens no mercado de trabalho e antecipando a idade de aposentadoria. Os resultados, no entanto, foram frustrantes, motivando, posteriormente, políticas que visavam a alguma flexibilização no mercado de trabalho.

Como resultado, o equilíbrio alcançado no pós-guerra entre prosperidade e promoção da igualdade ficou abalado. Mesmo os países escandinavos, marcados por amplas políticas distributivas, passaram a sofrer aumento do desemprego e graves dificuldades fiscais. Depois de anos de impasse, a estratégia social democrata foi revisada. A nova direção incluía menores valores para o seguro-desemprego, flexibilização das formas de contratação e adoção de práticas visando pressionar os indivíduos a voltarem ao mercado de trabalho.

Um caso em particular, a Dinamarca, obteve resultados muito favoráveis. Sua especificidade foi a combinação da flexibilização do mercado de trabalho com a preservação das práticas de seguridade social, o que levou à cunhagem da expressão “flexiguridade”. Os resultados estiveram sobretudo relacionados à “ativação”, exigência de que os desempregados se alistassem nos serviços de emprego e adotassem vários procedimentos no intuito de obter uma vaga de emprego. Por sua vez, a renovação do seguro-desemprego ficava condicionada à obtenção de um posto de trabalho.<sup>5</sup> Essa nova postura, combinada com o reforço das políticas ativas de emprego, mostrou-se fundamental para reduzir tanto a taxa como o tempo médio de desemprego (Andersen; Svarer, 2007).

A nova direção, adotada em vários países, incluía, assim, maiores facilidades para o emprego em tempo parcial e para os contratos temporários. Houve, também, redução no prazo de recebimento do seguro-desemprego, combinada com a ênfase na “ativação”. Ao mesmo tempo, a organização dos sistemas de emprego deveria contemplar certas direções. A primeira passava pelo fortalecimento dos sistemas de informação, no intuito de fortalecer as políticas de intermediação e facilitar a inserção do desempregado no mercado de trabalho. A segunda foi a adoção de uma abordagem individualizada, classificando os desempregados e orientando-os para as atividades com maior chance de ajudá-los. A terceira direção foi a ênfase em capacitação permanente, condição para favorecer a empregabilidade. O sistema deveria, também, estimular a participação dos indivíduos em *self-help strategies*, com a disponibilização de serviços que os permitissem monitorar as oportunidades e encontrar a sua vaga de emprego. Além disso, procurou-se fortalecer a coordenação das políticas,

---

às custas, no entanto, da precarização das condições de trabalho e do aumento na desigualdade (Azeredo, 1998).

<sup>5</sup> O pacto social ficava assim reformulado: o indivíduo tem direito de ser socorrido e receber um seguro; no entanto, precisa procurar um emprego e reduzir o seu ônus para a sociedade.

com a criação de centros integrados de emprego (*jobcenters*) voltados a reunir as práticas de seguro-desemprego e os diversos serviços de emprego, do cadastramento e aconselhamento ao encaminhamento a um curso de qualificação. E, enfim, outros atores deveriam ser envolvidos nas políticas de emprego, incluindo outras agências públicas, ONGs, empresas privadas, sindicatos e associações empresariais<sup>6</sup> (Andersen et al., 2009).

## **Brasil: mundo do trabalho e os avanços nas políticas de emprego e renda**

Nas décadas de 50 a 70 do século XX, houve, também, rápido crescimento no Brasil. O processo, no entanto, foi muito mais desequilibrado e desigual, acompanhado por alta inflação, pelo aumento da desigualdade e pela incapacidade de incorporar certos segmentos da população. A estrutura dual persistiu, agravada pelo rápido crescimento das cidades; grande parte da força de trabalho ficou relegada ao setor informal. E, em contraste com os países desenvolvidos, não houve grandes avanços na rede de proteção social. Nos anos 80, o modelo sofreu forte crise, resultado da falência fiscal do Estado e do endividamento externo. A crise trouxe sérios impasses que, combinados com a reestruturação mais geral das relações de trabalho, ajudam a explicar a magnitude dos impactos verificados na década de 90, com destaque para a queda dos empregos industriais.

A década de 90 também foi marcada pela queda dos empregos com carteira assinada e pela redução dos salários médios. Outra tendência foi a redução da oferta de vagas de emprego para a população com menor escolaridade, com impacto negativo sobre a distribuição de renda. Ao mesmo tempo, houve elevação da taxa de participação no mercado de trabalho, efeito do forte ingresso da população feminina. Como resultado, o desemprego cresceu significativamente, acompanhado por aumento da informalidade e da precarização das relações de trabalho (Pol. Soc., 2006a). Entre as respostas adotadas, o Governo procurou favorecer a contratação por tempo determinado e o contrato de trabalho por tempo parcial, além da criação do banco de horas.

No entanto, os anos 80 e 90 são anos de inflexão também por outro motivo. O processo de redemocratização foi acompanhado pela promulgação de uma nova constituição, que se consolidou como um marco

---

<sup>6</sup> As ONGs tendem a ser muito úteis na provisão de serviços para deficientes. As empresas privadas tendem a contribuir tanto na capacitação quanto na intermediação de mão de obra, viabilizando a diversificação dos serviços e produzindo um contexto de competição entre os serviços.

no desenho das políticas sociais no Brasil. Contando com grande participação da sociedade civil, a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o orçamento social, destinando montantes crescentes para a educação, para a saúde e para a assistência social. A Constituição determinou, também, a criação do Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT), a base para a significativa expansão das políticas de emprego e renda.

Inicialmente, faz-se necessária uma menção aos programas de transferência de renda. Programas como a Previdência Rural e o Benefício de Prestação Continuada representaram substancial transferência de recursos para deficientes físicos e idosos em situação precária.<sup>7</sup> Por sua vez, o Programa Bolsa Família, caracterizado por menores valores, mas por uma cobertura muito ampla, constituiu-se em um engenhoso programa de redução da indigência. O Programa destaca-se pelo seu alto grau de focalização e pelos impactos positivos que tem sobre a frequência à escola, a vacinação das crianças e a realização de exames médicos.<sup>8</sup>

O FAT foi constituído com recursos do Fundo PIS-PASEP, recursos que foram, em grande parte, direcionados para as políticas de seguro-desemprego e abono salarial, embora parte tenha sido destinada também para os programas de capacitação e para o financiamento a empreendimentos produtivos.<sup>9</sup> Houve, como consequência, grande avanço das políticas de seguro-desemprego e abono salarial. No primeiro caso, as exigências foram reduzidas e a cobertura ampliada, aumentando o número de beneficiários de 4 milhões em 1993 para 5,5 milhões em 2005. Houve, também, expansão do tempo de recebimento e dos valores recebidos. No caso do abono salarial, 8,3 milhões de trabalhadores receberam, em 2005, benefícios no valor de um ou dois salários mínimos.

Um braço central das políticas de emprego e renda são os programas de capacitação profissional. Com o FAT, houve significativa ampliação dos recursos destinados a essa política, de forma que o Brasil passou a gastar, no final da década de 90, 0,5% do PIB em qualificação, números similares aos da Alemanha (0,59% em 1992) e muito superiores aos dos Estados Unidos. O problema é que, com a necessidade de contingenciar os recursos, os montantes destinados a tais programas foram drasticamente reduzidos (Teixeira, 2004, p. 100).

---

<sup>7</sup> Em 2006, mais de 15 milhões de pessoas recebiam transferências da Previdência no valor de um salário mínimo. Uma parte significativa dessas transferências não tinha contrapartida em uma contribuição prévia (Jaccoud, 2006).

<sup>8</sup> Estudos mostram, também, que os impactos sobre a oferta de emprego não têm sido negativos. O grande desafio é oferecer aos beneficiários oportunidades que os qualifiquem a deixar a situação de pobreza, o que passa por reforçar o Programa e fortalecer os elos com os programas de educação e treinamento (Kerstenetzky, 2009).

<sup>9</sup> Em 2005, os recursos respondiam por 1,2% do PIB e por 8% do gasto social do Governo Federal (Pol. Soc., 2006, p. 220).



No Governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), que representou aumento significativo do número de pessoas treinadas. Sua implementação ocorreu por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ), contando com a participação de universidades, de escolas sindicais e de entidades do setor privado e do Sistema S. O Planfor buscava priorizar o público mais vulnerável, e um desafio crítico era adequar os cursos oferecidos às demandas do setor produtivo, o que conferia um papel estratégico às comissões estaduais e municipais de emprego. Apesar dos avanços no número de pessoas treinadas e na focalização, o Planfor apresentou inúmeros problemas. Os cursos eram de curta duração e apresentaram baixa efetividade. Os integrantes das comissões de emprego possuíam pouco preparo, sendo, frequentemente, capturados pelas entidades executoras e por grupos de interesse. Assim, os cursos demonstraram baixa capacidade de atender às necessidades do mercado de trabalho. Por meio de entrevistas realizadas em Minas Gerais, Teixeira (2004) constata que apenas um número limitado dos cursos estava respaldado por informações capazes de contribuir para um diagnóstico das necessidades locais.<sup>10</sup> Outras dificuldades foram a baixa integração com outras políticas e a falta de uma estrutura de acompanhamento e avaliação. Em síntese, há evidências de que os recursos foram alocados de forma pouco coordenada e sem uma adequada ordem de prioridades, havendo também inúmeras denúncias de desvio de recursos.

Em 2003, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) foi proposto visando suprir essas deficiências. O PNQ procurou contemplar cursos de maior duração (200 horas), implementando mudanças no conteúdo programático, incorporando tópicos como “empoderamento” e cidadania. Outra meta foi o fortalecimento do planejamento, do monitoramento e da avaliação da política, integrando-a com as demais políticas de emprego e renda, o que exigia o fortalecimento das comissões de emprego. Outro objetivo era a incorporação dos grupos mais vulneráveis, o que motivou a criação dos Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs), que deveriam priorizar segmentos como os desempregados e os beneficiários dos programas de transferência de renda (BR, 2003).

O PNQ significou ganhos na focalização, ampliando a participação de mulheres, jovens e desempregados. Foi incapaz, no entanto, de incorporar mais incisivamente os indivíduos com baixa escolaridade e aqueles do setor informal. Outros obstáculos incluíam a ainda limitada carga horária, a dificuldade de coordenar a capacitação com as demais políticas e a

---

<sup>10</sup> Entre os membros das comissões entrevistados, apenas 35% acreditavam que as ações eram tomadas de acordo com informações que descreviam a realidade do mercado de trabalho. Para apenas 12%, os setores e atividades contemplados estavam consistentes com a realidade local e regional.

incapacidade de fortalecer as comissões de emprego e de captar as reais necessidades do mercado de trabalho. Seu principal limite, no entanto, foi a substancial redução dos recursos: em 2005, apenas R\$ 89 milhões foram gastos em programas de qualificação, 10 vezes menos do que os R\$ 883 milhões gastos em 1998 durante o Planfor (Teixeira, 2004; Pol. Públ., 2006).

Além dos programas de seguro-desemprego e capacitação, duas outras linhas compõem o eixo principal da política de emprego. Uma linha é a política de intermediação de mão de obra, efetuada pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine), de responsabilidade dos governos estaduais. O serviço cadastra informações tanto dos postos de trabalho como dos postulantes, procurando encaminhar os indivíduos para as vagas de emprego. Houve grande avanço desde 1995, quando um milhão de trabalhadores eram inscritos, 380.000 vagas eram captadas e 150.000 trabalhadores eram colocados. Em 2005, o sistema inscrevia 4 milhões de postulantes, 1,7 milhão de vagas eram captadas e 900.000 trabalhadores eram colocados. No entanto, tanto a captação de vagas como o percentual de colocações são considerados baixos, tendo este último nunca ultrapassado os 9% do total de colocações. Além disso, o Sine atingia apenas um quinto dos municípios e possuía apenas 1.100 postos (Moretto, 2007).

Há muito a avançar para que o sistema de intermediação funcione efetivamente como uma porta de entrada para os serviços de emprego. Um atendimento personalizado, capaz de encaminhar os indivíduos para serviços de assistência ou de capacitação, seria uma direção. Outras direções seriam a informatização do serviço e a ampliação das possibilidades de autosserviço. Além disso, a eficácia do sistema passa pela maior capacidade de se aproximar dos empresários e captar mais vagas. E, enfim, a possibilidade de avanço significativo implica a melhoria do quadro de funcionários e o fortalecimento das carreiras (Moretto, 2007).

Outra linha de ação é a oferta de financiamento a grupos que encontram dificuldades em obter crédito no setor bancário. O Governo, por meio do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), vem disponibilizando amplo montante de recursos para o financiamento a pequenos produtores e à agricultura familiar. O Proger apresentou, inicialmente, operações abaixo do esperado, o que se explica pela baixa disposição das instituições financeiras em oferecer condições acessíveis aos pequenos tomadores. A dificuldade foi, em parte, remediada pela criação do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda, que assumia parte do risco (Araújo; Lima, 2000). Estudos sobre o Proger constaram que grande parte das pessoas contempladas não tinham acesso a outras formas de financiamento. Outro ponto positivo é que grande parte dos empregos gerados são para pessoas com baixa escolaridade, incluindo analfabetos. Como limites, encontrava-se a pouca integração com os

programas de capacitação, a baixa sustentabilidade dos empregos gerados e a dificuldade de atingir os mais pobres.

No intuito de fortalecer o acesso aos mais pobres, o Governo criou, em 2004-05, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. Para isso, alocou recursos do FAT e exigiu que os bancos comerciais destinassem 2% dos depósitos à vista para tal aplicação, medida com grande potencial de alavancar o microcrédito no Brasil. O Governo também vem adotando medidas na direção de fortalecer as instituições de microcrédito.<sup>11</sup> Por último, vale destacar o grande avanço no financiamento à agricultura familiar, com a criação de uma linha própria e o destino crescente de recursos para os pequenos produtores.<sup>12</sup>

## **Desafios do Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda**

Avaliando-se as políticas de trabalho, emprego e renda, nota-se que, não obstante os avanços, persistiram sérios limites. Há muitas dificuldades de coordenação, explicadas, em parte, pelo fato de que algumas políticas não estão na alçada do Conselho de Desenvolvimento do Fundo de Amparo aos Trabalhadores (Codefat). Outra dificuldade vem do contingenciamento dos recursos pelo Governo Federal e da transferência, para o BNDES, de parte dos recursos do FAT.<sup>13</sup> Assim, faltam recursos, principalmente para os programas de qualificação de mão de obra. Um segundo limite é a falta de articulação entre os programas. Não há, por exemplo, garantias de que os receptores do seguro-desemprego estejam participando de programas de capacitação e/ou intermediação de mão de obra. Tampouco há articulação entre os programas de capacitação, os programas de estímulo ao empreendedorismo, as políticas de transferência de renda e as iniciativas de economia solidária.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Estudos internacionais apontam para o grande potencial do microcrédito. No Brasil, o Banco do Nordeste vem obtendo bons resultados em termos de aumento da renda, “empoderamento” das famílias e superação da pobreza. Há, inclusive, resultados bem favoráveis com clientes que são receptores do Bolsa Família (Neri, 2009).

<sup>12</sup> Apesar dos avanços do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), falta uma ação mais deliberada que, acoplada à assistência técnica e ao estímulo à comercialização, possa melhorar significativamente a situação do pequeno produtor.

<sup>13</sup> Em 2005, por exemplo, 20% dos recursos do FAT eram canalizados pela Desvinculação dos Recursos da União, enquanto 32% eram absorvidos pelo BNDES (Pol. Soc., 2006).

<sup>14</sup> A interação entre os programas ampliam as chances de sucesso. Um bom exemplo é a criação de bolsas para que os jovens continuem estudando e/ou para que cursem programas de capacitação. Outro exemplo é a concessão de bolsas para requalificar e ampliar a confiança dos desempregados com mais de 40 anos (Pochmann, 2002).

O enquadramento do grupo mais vulnerável constitui outro desafio. Nessas faixas, o desemprego está muito relacionado a dificuldades psicológicas, como desalento e falta de confiança. Assim, trabalhar essas dimensões, através de ações, cursos e outros meios, é uma direção a acompanhar a oferta de cursos de capacitação e o estímulo ao empreendedorismo. Além disso, as dimensões intangíveis podem ser favorecidas pela inserção das pessoas em grupos e associações, o que confere um papel importante às experiências de economia solidária.

Um marco na revisão das políticas de emprego e renda foi o Segundo Congresso do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR), realizado em 2005. Esse Congresso reforçou a necessidade de perseguir objetivos como a maior participação da sociedade civil, o foco na população mais vulnerável, a coordenação entre as políticas e a articulação com as áreas de educação e assistência social. O Segundo Congresso defendia a criação de centros integrados de emprego, trabalho e renda, visando conectar as políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e capacitação. Para isso, seria constituído um banco de dados único e informatizado.

O evento defendeu, também, o aprofundamento da divisão do trabalho entre os entes da Federação e desses com as instituições do setor privado e da sociedade civil. O papel de coordenação seria atributo do Ministério do Trabalho e do Codefat, tendo sido determinada a exigência de um convênio único a ser firmado com os estados e com os municípios com mais de 300.000 habitantes, visando eliminar a sobreposição de políticas. Firmado o convênio, o estado ou município elaboraria os contratos com as entidades da sociedade civil, com o setor privado e com os sindicatos. Um papel essencial deveria ser desempenhado pelas comissões municipais e estaduais de emprego, responsáveis pela elaboração dos planos de desenvolvimento, pela fixação de diretrizes, pela alocação dos recursos e pelo acompanhamento das políticas, o que demandava o fortalecimento dessas comissões (Pol. Soc., 2006a).

Portanto, a partir dessa institucionalidade, estariam presentes as condições para melhorar a efetividade das políticas de emprego e renda. O cumprimento dos objetivos, no entanto, exigia o fortalecimento da autonomia do SPETR, o fim do contingenciamento dos fundos do FAT e a garantia de recursos para os programas de capacitação. Em síntese, o Segundo Congresso avançava significativamente na direção de determinar uma agenda para as políticas; a implementação, no entanto, continua a implicar uma série de desafios.

## Economia solidária: uma alternativa?

Uma grande lacuna dos programas oficiais de emprego e renda é a sua concentração no setor formal da economia e, portanto, sua dificuldade em chegar aos mais pobres. Como destacado, os indivíduos mais pobres sentem falta de requisitos básicos, sem os quais não se qualificam aos programas do Governo. Uma alternativa é oferecida pelos empreendimentos de economia solidária, empreendimentos que se distinguem pela ausência da distinção entre capital e trabalho e pela presença de formas participativas de autogestão e de distribuição dos resultados.<sup>15</sup> Um tipo comum de empreendimento solidário são as cooperativas que administram empresas falidas, adotando procedimentos participativos. Outro são as associações que se formam por iniciativa da igreja, de ONGs e de outros grupos visando criar alternativas para a população mais pobre.

Um ponto central é perguntar sobre a viabilidade de tais empreendimentos: estão os empreendimentos solidários, por sua forma de organização, sujeitos a dificuldades que comprometem, *a priori*, sua chance de sobrevivência? Em outras palavras, tende a supressão da relação capital/trabalho a comprometer a possibilidade de sucesso? A resposta, a princípio, é negativa, até porque o êxito do capitalismo depende menos da separação capital/trabalho do que de uma estrutura de governança que gere incentivos positivos aos gerentes e que permita o seu monitoramento pelos proprietários.

A experiência do complexo de cooperativas de Mondragon, na Espanha, é um exemplo contundente de que o empreendimento solidário pode ser eficiente e autossustentável. Mondragon reúne 30.000 trabalhadores, que gerem 109 fábricas, cadeias de supermercados, um banco e uma universidade (Santos; Rodriguez, 2002). O banco desempenha importante papel para a coordenação das decisões dentro do grupo. As universidades contribuem para a inovação e para a capacitação. O êxito está relacionado à produção de economias externas, viabilizadas pelo fortalecimento da cadeia produtiva e pela oferta de bens e serviços que ampliam a competitividade dos empreendimentos.

Um ponto a se destacar é que o sucesso é alcançado com a preservação das práticas participativas de decisão. Existem práticas de cooperação internas ao grupo, incluindo a redistribuição de lucros e a rotação de pessoal, voltadas a socorrer as cooperativas em dificuldades. Procedimentos participativos implicam menor agilidade na tomada de decisões, mas podem também representar vantagens, como o maior

---

<sup>15</sup> Assim, é necessário distingui-los de algumas cooperativas que, embora assumindo essa forma jurídica, na verdade, são formas disfarçadas de organizações capitalistas, que usam esse rótulo para reduzir custos trabalhistas (as chamadas "coopergatos").

comprometimento dos trabalhadores, estimulando o investimento em qualificações. No entanto, deve-se também destacar o fato de Mondragon ser a principal (e talvez a única) referência de sucesso de empreendimentos solidários em tal magnitude, o que aponta para as dificuldades de replicar tais iniciativas.

Portanto, apesar de não serem, a princípio, inviáveis, os empreendimentos solidários tendem a enfrentar dificuldades adicionais, relacionadas à baixa escolaridade e qualificação dos participantes e à necessidade de enfrentarem a concorrência (Barbosa, 2007). Além disso, tendem a ter poucos recursos financeiros e baixo poder de barganha para negociar com outros elos da cadeia produtiva. A dificuldade de obter capital, relacionada à falta de garantias, é uma dificuldade crítica. Muitos empreendimentos, apesar de bem geridos, encontram, devido à falta de recursos financeiros, dificuldades para inovar, para desenvolver outras linhas de produtos e para renovar o maquinário (Santos; Rodriguez, 2002).<sup>16</sup>

Outro obstáculo relaciona-se às dificuldades de incutir nos participantes os princípios e práticas de autogestão. Nas empresas falidas, por exemplo, é difícil criar uma cultura de corresponsabilidade e tornar os sócios dispostos a assumirem os riscos. Os trabalhadores, que estavam acostumados com o salário no fim do mês, têm dificuldades para lidar com a incerteza.<sup>17</sup> Em outros casos, caracterizados pela baixa qualificação dos envolvidos, o desafio é ainda maior, demandando uma força externa capaz de organizar toda a estrutura. Em face dessas dificuldades, uma série de ações é requerida; é ingênuo acreditar que tais empreendimentos possam competir em igualdade de condições com as grandes empresas. Mas o fato de envolver pessoas pobres, com dificuldades para inserção no mercado de trabalho, tende a fazer dessas atividades um importante nicho de políticas públicas.<sup>18</sup>

Uma política voltada para a economia solidária envolve assim alguns eixos. O primeiro passa por preparar o grupo nas práticas de gestão solidária, ação desempenhada pelas incubadoras de cooperativas, cujo exemplo pioneiro no Brasil é fornecido pela Coppe-UFRJ. Nesse exemplo, a universidade oferecia a infraestrutura, enquanto a incubadora voltava-se para a assistência na gestão, na formalização legal e no encaminhamento

---

<sup>16</sup> A dificuldade de acesso ao financiamento aponta para um fator relacionado não à capacidade de gestão ou ao mérito, mas à posição privilegiada que o capital e os capitalistas ocupam no sistema econômico.

<sup>17</sup> Em momentos de dificuldades, alguns participantes tendem a abandonar a cooperativa. Em contexto de recuperação, podem ficar tentados a trocar a cooperativa por outra oferta de emprego.

<sup>18</sup> Apesar de o empreendimento visar à organização em bases sustentáveis, é fundamental que outras ações venham a assessorá-lo e fortalecê-lo. É ilusão pensar que o mercado irá resolver as dificuldades de grupos tão vulneráveis.

dos associados, pessoas com baixa qualificação, aos postos de trabalho (França, Vaz; Silva, 2002). A ação da incubadora incluía o monitoramento dos serviços prestados e a verificação de sua adequação às exigências do mercado. Grande ênfase era dada à preservação dos procedimentos democráticos, exigindo que os cooperados participassem de cursos e avançassem em termos de formação e/ou capacitação. Em todo o processo, o aval da universidade credenciava a cooperativa e favorecia a sua aceitação pelo mercado.

Os resultados da ação da Coppe-UFRJ mostraram-se favoráveis.<sup>19</sup> Algumas cooperativas estruturaram-se, desenvolveram as técnicas de autogestão e passaram a obter êxito na inserção dos cooperados em postos de trabalho formais. A capacidade de os cooperados gerirem o próprio destino significou avanços em termos de autoconfiança. Os resultados foram também positivos em termos de aumento de renda e de acesso a direitos trabalhistas e a serviços de saúde e crédito. Ao mesmo tempo, as cooperativas tendiam a viabilizar negociações com o Governo e com outras entidades no intuito de obterem oportunidades de serviços.<sup>20</sup>

Um segundo eixo de políticas diz respeito à oferta de linhas de crédito especiais para esse tipo de empreendimento. Uma terceira linha é a comercialização, que pode ser promovida pela criação de feiras populares ou por políticas de compras públicas destinadas a esse nicho. No passado, a política de compras públicas foi amplamente usada para fortalecer a indústria nacional, precedente que qualifica a utilização dessa política para a viabilização de atividades econômicas de grupos mais vulneráveis, direção capaz de alcançar alto grau de legitimidade.<sup>21</sup> E, enfim, um quarto eixo passa pela aprovação de um marco legal próprio a esses empreendimentos, necessário para simplificar a abertura e o funcionamento das cooperativas e para permitir o acesso a benefícios fiscais, a práticas especiais de licitação e a linhas favorecidas de crédito.

Observando a experiência brasileira, nota-se que havia, na década de 90, poucos empreendimentos de economia solidária, a maior parte envolvendo a autogestão de empresas falidas. Contando com o engajamento da sociedade civil, houve grande desenvolvimento das

---

<sup>19</sup> Seus resultados favoráveis estimularam a multiplicação das incubadoras em diversas universidades. Em 1999, formou-se uma rede universitária de incubadoras de cooperativas populares, contando com 16 incubadoras.

<sup>20</sup> Ao êxito da Coppe-UFRJ, contrapõem-se muitos casos de dificuldades, o que se explica pela magnitude do desafio. Uma direção é centrar a ação em grupos já organizados que apresentem identidade profissional ou espacial, o que amplifica a chance de viabilidade econômica.

<sup>21</sup> Um bom exemplo são as compras de merenda escolar, que podem ser usadas para estimular a agricultura familiar. O poder público pode também canalizar sua ampla demanda por serviços de limpeza, manutenção e mobiliário para os empreendimentos solidários.

atividades de economia solidária, levando à criação da Secretaria Nacional da Economia Solidária (Senaes). A Senaes vem contemplando as linhas de ação acima destacadas, privilegiando as incubadoras de cooperativas, as finanças solidárias, o apoio a redes de comercialização, o estímulo a cadeias produtivas solidárias e a defesa de um marco legal favorável. Entre as dificuldades, encontra-se a falta de recursos: o orçamento da Secretaria, que em 2004 era de R\$ 14,8 bilhões, caiu, em 2005, para R\$ 8,9 bilhões e atingiu, em 2006, R\$ 11,6 bilhões (Barbosa, 2007).

Alguns exemplos são úteis para ilustrar a potencialidade dos empreendimentos de economia solidária. O Banco Palmas, em Fortaleza, foi constituído pela comunidade do Bairro Palmares, buscando alternativas produtivas para a população. A associação de moradores constatou que a renda das famílias era muito baixa e que muitos moradores estavam deixando o bairro. Após a realização de seminários e reuniões buscando alternativas, decidiu-se pela criação de um banco que emprestasse a baixo custo e viabilizasse atividades econômicas. Os desafios eram inúmeros e incluíam a falta de recursos, de quadro técnico e de experiência em gestão, além da dificuldade de legitimar um empreendimento que teria de cobrar juros dos associados (Silva Jr, 2006). Muitos obstáculos foram superados com a formação de parcerias, que envolveram a Secretaria do Trabalho e Ação Social, a Fundação da Criança e da Família Cidadã, a Universidade do Ceará, diversas ONGs, o Sebrae e a Oxfam, esta última vital para o fornecimento inicial dos recursos financeiros.

O Banco atuaria com base no fortalecimento das relações de confiança, e daí o papel fundamental do agente de crédito, que ouviria a comunidade, selecionaria os projetos e acompanharia os clientes. A rede de solidariedade do bairro forneceria uma rede de controle social, contribuindo para a redução da inadimplência. As operações do Banco, no entanto, iam além do microcrédito. Criou-se um cartão de crédito, aceito pelos comerciantes locais, voltado a financiar operações entre R\$ 20,00 e R\$100,00. Os clientes pagariam o Banco em 30 dias e, no final do mês, os donos de estabelecimento iriam ao Banco e receberiam o valor das compras. O cartão contribuiu para aumentar o poder de compra das famílias, para fortalecer as relações de confiança e para direcionar parte das compras para os comerciantes locais.

Outra linha de ação é o financiamento e o estímulo a empreendimentos econômicos do bairro. No início dos anos 2000, havia uma confecção de roupas e de roupa de cama, uma empresa de artesanato e uma empresa de materiais de limpeza. O Banco engajava-se, também, na promoção de feiras, lojas solidárias e outras ações, visando destinar a demanda para os estabelecimentos da comunidade. Outra iniciativa foi o estabelecimento de um clube de troca de serviços: criava-se uma moeda de troca baseada nas horas de serviço, de forma que, alguém que realizasse um serviço, obtinha



um crédito para a utilização de outro serviço cadastrado no Banco.<sup>22</sup> Enfim, outra iniciativa incluía uma incubadora feminina, voltada a oferecer apoio e orientação a mulheres em situação de vulnerabilidade. A incubadora oferecia o acesso a instalações, refeições, oficinas sobre gênero e sexualidade, orientação nutricional e psicológica e acesso a cursos profissionalizantes. No final, definia-se uma estratégia para inserir as mulheres em atividades produtivas.

As iniciativas do Banco Palmas apresentaram resultados muito positivos. As vendas aumentaram, criaram-se ocupações para os moradores do bairro e as relações de confiança foram fortalecidas. Em síntese, criou-se um ambiente mais favorável ao florescimento das atividades econômicas. O sucesso deve-se, em grande parte, às lideranças da comunidade e à capacidade de estruturar a organização, coordenar as ações, divulgar as iniciativas e formar parcerias.

Outro exemplo são as associações de catadores de papel. Trata-se de uma atividade que envolve segmentos muito pobres, que desempenham um trabalho considerado marginal e que sofrem discriminação. Antes das cooperativas, esses trabalhadores agiam isoladamente, trabalhando longas horas e estando vulneráveis a doenças e à perseguição da polícia. Além disso, apresentavam baixíssima capacidade de negociação, estando sujeitos às imposições dos compradores (Rodriguez, 2002). A formação da cooperativa tende a representar um salto considerável nas condições de vida. Primeiro, porque eleva o poder de negociação e os preços obtidos. Segundo, porque fornece um senso de identidade ao trabalhador, reduzindo o isolamento e a discriminação. Terceiro, porque fornece acesso à capacitação, a fontes de financiamento e à proteção contra imprevistos. Quarto, a cooperativa favorece a negociação com o poder público e com outras entidades, o que pode significar oportunidades de serviços.

A cooperativa de catadores de papel Asmare, em Belo Horizonte, ilustra também os desafios e dificuldades, o que demanda a formação de alianças com organizações públicas e privadas (Santos; Rodriguez, 2002). A determinação do setor público de garantir à associação o monopólio da coleta de lixo foi fundamental para o seu desenvolvimento. Há, portanto, o risco de outra prefeitura, não comprometida, colocar a associação em dificuldades. O risco aponta, assim, para a necessidade de diversificação, encontrando novas formas de obter renda e reduzindo a vulnerabilidade. Outra dificuldade advém da estrutura de gestão, caracterizada pela falta de preparo de alguns administradores e pela ação de indivíduos voltados a preservar canais de influência.

---

<sup>22</sup> Trata-se de uma forma de driblar as relações monetárias e de fortalecer as relações de cooperação.

Um terceiro exemplo é a União Geral de Cooperativas (UGC), de Maputo, Moçambique, criada por uma ordem religiosa e voltada para organizar mulheres pobres e oferecer alternativas de subsistência (Silva, 2002). A cooperativa disponibilizava terreno, instrumentos de trabalho, sementes, treinamento, assistência técnica e financiamento, visando produzir hortifrutigranjeiros e carne para abastecer a região de Maputo. Além disso, a UGC oferecia aos cooperados serviços de alfabetização e treinamento em gestão e cooperativismo. O processo decisório era caracterizado pela existência de vários canais de participação.<sup>23</sup>

A evolução da Cooperativa foi marcada pela expansão da produção, por melhorias nas condições de trabalho e por avanços na produtividade, na gestão e na comercialização, o que permitiu o pagamento de um salário mínimo por cooperado. Avanços foram também obtidos em termos da oferta de serviços para os cooperados, incluindo uma creche e postos de saúde, e em projetos de infraestrutura, com a instalação de poços de água e de um sistema de eletrificação. Surgiram, no entanto, fortes desafios, como a liberalização da importação de alimentos nos anos 90. A UGC respondeu modernizando-se e diversificando-se para outras linhas, que incluíam a produção de aves, fertilizantes, flores, artesanato e serviços de construção civil. Fortaleceu, também, a oferta de assistência técnica, crédito e capacitação. O desafio era ampliar a viabilidade econômica sem comprometer os princípios do cooperativismo.

A experiência de Maputo sintetiza algumas das potencialidades dos empreendimentos solidários. O principal mérito é a capacidade de agregar pessoas pobres, retirá-las do isolamento e viabilizar atividades que lhes permitam ganhar a vida. As cooperativas propiciam, assim, uma série de ganhos de escala, oferecendo serviços e cursos e efetivando negociações e parcerias com outras organizações. A participação do indivíduo na cooperativa tende a fortalecer a autoestima e a confiança.<sup>24</sup> O sucesso, no entanto, depende da capacidade de formar redes, de abrir novas oportunidades e de suprir as dificuldades oriundas da falta de capital e do difícil acesso ao financiamento. Colocam-se, portanto, desafios aos gestores, que têm a seu favor o papel social da cooperativa que, ao reduzir as desigualdades e abrandar o déficit social do capitalismo, fortalece a legitimidade das ações do setor público.

---

<sup>23</sup> Em 1981, pouco depois de sua criação, a UGC reunia 24 cooperativas e contava com 1.177 membros. Em 1986, contava com 194 cooperativas, envolvendo 10.500 membros.

<sup>24</sup> Para muitas pessoas, a participação em uma cooperativa é a primeira experiência produtiva fora de casa. Muitas destacam como se sentem poderosas quando recebem o primeiro rendimento.

## Políticas de desenvolvimento local

A crise do fordismo e as mudanças no mundo do trabalho representaram também mudanças no papel reservado ao desenvolvimento local. Em um contexto marcado pela valorização da flexibilidade e da descentralização, o tema do desenvolvimento ganhou relevância crescente na agenda dos governos locais. Experiências na Itália mostraram a potencialidade de arranjos produtivos caracterizados por pequenas empresas articuladas em rede, em que a interação com outras empresas e com outras instituições, capazes de ofertar serviços complementares, constituía fontes alternativas de vantagens comparativas.

O poder local destaca-se pelo maior conhecimento das necessidades e pela proximidade em relação ao público alvo, o que favorece tanto a maior sensibilidade às demandas<sup>25</sup> como a agilidade para adotar as melhores estratégias. Assim, se não cabe ao poder local adotar políticas de grande envergadura, pode desempenhar importante papel na geração das externalidades requeridas.<sup>26</sup> Embora sua capacidade de ação esteja condicionada pela baixa capacidade fiscal, deve-se destacar que existe um espaço crescente para iniciativas que, atraindo e coordenando os atores relevantes, podem estimular o desenvolvimento. Trata-se de ações que se dão, em grande medida, pela constituição de parcerias com empreendedores, sindicatos, associações empresariais, organizações da sociedade civil, agências de financiamento e fomento e instituições de ensino, pesquisa e assistência técnica.

Um ponto central é a identificação das potencialidades do município em termos de recursos naturais e humanos. O contexto de abertura comercial e de globalização amplificou a concorrência em escala global, mas abriu também novas oportunidades para empreendimentos produtivos. Esse caminho, no entanto, requer a identificação das atividades que possam ser competitivas. Por sua vez, empreendimentos potenciais tendem a beneficiar-se de um ambiente que ofereça instituições e agências capazes de prover capacitação, financiamento, assistência técnica, desenho industrial, *marketing* e apoio à comercialização. Os empreendimentos tendem, assim, a ser favorecidos por um contexto de transparência e pela presença de uma administração local composta por um bom quadro técnico.

---

<sup>25</sup> Isso aponta para o incentivo à participação dos atores sociais em conselhos e para a construção de mecanismos alternativos de participação e consulta, viabilizando o acesso dos grupos mais carentes.

<sup>26</sup> Um conceito fundamental no estudo do desenvolvimento local é o de economias externas. As regiões que têm infraestrutura e mão de obra qualificada e que estão próximas dos mercados e que são capazes de oferecer serviços complementares tendem a atrair e a favorecer empreendimentos produtivos. Ao contrário, regiões isoladas e carentes de produtos de exportação costumam enfrentar dificuldades significativas.

Esta última costuma ser fundamental para identificar as linhas de ação, para captar as principais fontes de financiamento, para fazer as parcerias corretas e para prestar os serviços necessários aos empreendimentos econômicos.

Em algumas regiões, como em Mondragon e no norte da Itália, elementos históricos explicam o desenvolvimento de certo potencial de cooperação e a solidificação de práticas institucionais que se mostraram essenciais para o êxito do arranjo produtivo. Em outros casos, o sucesso esteve relacionado a ações que, ao criarem uma fonte de vantagem comparativa, estimularam a instalação de empreendimentos produtivos naquele espaço. Um bom exemplo é Santa Rita do Sapucaí (MG), cujo sucesso do polo eletrônico está ligado à criação de uma universidade de engenharia eletrônica e à formação de técnicos de alta qualidade. Em outros casos, cujo elemento propulsor não é tão claro, o papel essencial tende a ser desempenhado pelo empresário político, por sua capacidade de mobilizar os recursos e de formar as parcerias necessárias.

Algumas generalizações podem ser extraídas de experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local. Uma linha de ação passa por estimular atividades produtivas complementares, visando adensar a cadeia produtiva e agregar valor. Uma segunda linha, pela oferta de financiamento e de microcrédito em condições favoráveis. Outra linha passa por organizar pequenos produtores em cooperativas, fornecendo apoio financeiro, assistência técnica e auxílio à comercialização. Outras iniciativas incluem a criação de incubadoras para treinar e fortalecer empresas, a formação de consórcios com outros municípios e a adoção de um regime especial para o funcionamento das pequenas empresas.

A listagem de exemplos ilustra as mais frequentes formas de ação. Algumas iniciativas são bem simples, mas não menos relevantes. Em Londrina (PR), os caçambeiros fizeram um acordo para a venda do entulho, transformando algo que era custo em fonte de receitas. No Pará, a parceria dos catadores de castanha com a universidade viabilizou a venda da essência da castanha ao exterior, dispensando o atravessador e agregando valor. Em Silvânia (GO), uma entidade religiosa organizou os pequenos produtores agrícolas e viabilizou uma bem-sucedida parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), assim como o acesso aos recursos do Pronaf (Dowbor, 2005).

O papel das parcerias é bem ilustrado pela formação de uma câmara de plástico, em Santo André (SP). Os produtores de plástico organizaram-se e, aproximando-se da Unicamp, desenharam uma estratégia de desenvolvimento. Parcerias foram também feitas com o Instituto de Pesquisa Tecnológica da USP, para viabilizar a pesquisa tecnológica, com o sindicato dos químicos e com a FIESP, que viabilizou o uso de uma escola

para a qualificação dos trabalhadores. Enfim, a aproximação com a agência de publicidade do ABC paulista viabilizou o fortalecimento da marca.

Outro exemplo é o Conselho Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra), no Maranhão, que permitiu aos municípios menores o acesso a recursos técnicos e humanos, além de favorecer a efetivação de iniciativas econômicas e de projetos de diversificação produtiva. Parcerias com a Embrapa e com a Universidade do Estado de São Paulo (Unesp) viabilizaram a oferta de cursos e a assistência técnica, com impactos na produtividade da cultura da mandioca e da fruticultura. O Conselho também ofertou programas de capacitação aos produtores de caprinos e cursos para a produção de hortaliças. Enfim, o Cinpra favoreceu a aproximação com o Banco do Nordeste e com o Banco do Brasil. Ao retirar os municípios do isolamento e fortalecer a capacidade de negociação, o Cinpra efetivou iniciativas que se mostraram decisivas para a viabilização das atividades produtivas (França, Vaz; Silva, 2002).

Em Blumenau (SC), uma parceria entre a associação de artesãos, a Câmara de Diretores Lojistas, o Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Prefeitura viabilizou a criação de uma instituição voltada a oferecer financiamento em melhores condições para pequenos e médios produtores. Outra ação, de iniciativa da Associação Comercial e Industrial, viabilizou a criação de um polo de *software* e de uma incubadora de empresas, com o objetivo de prover infraestrutura, favorecer a disseminação de tecnologia e transformar boas ideias em oportunidades econômicas (França, Vaz; Silva, 2002).

Em Tauá (CE), o Plano de Desenvolvimento Agroecológico e Participativo dos Pequenos Produtores foi uma iniciativa para viabilizar alternativas de produção após a crise da atividade algodoeira, no fim dos anos 80. Os desafios incluíam a escassez de chuvas, a falta de acesso a terras e as dificuldades para o manejo dos recursos. Faltavam produtos que gerassem renda e viabilizassem a atividade produtiva, mão de obra em momentos de pico e infraestrutura de comercialização, enquanto a dependência dos atravessadores limitava os ganhos dos produtores.

A iniciativa reuniu vários atores e implicou a formação de parcerias envolvendo o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Embrapa, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), o Banco do Nordeste e a Agência de Desenvolvimento Solidário do Ceará. O projeto contou também com o auxílio de uma ONG, que se instalou no município e disponibilizou sua equipe. A obtenção de financiamento internacional viabilizou a construção de poços artesanais e o estímulo a outras culturas.

As ações centraram-se no fornecimento de sementes, na implantação de sistema de crédito, na organização dos pequenos produtores e na oferta

de cursos voltados à conservação e ao manejo do solo e à criação de animais. A iniciativa foi capaz de gerar técnicas de cultivo sem o uso de agrotóxicos e de produzir avanços no manejo do solo. A produção foi diversificada para outras culturas, enquanto avanços foram também obtidos em termos de produtividade e do cultivo de produtos com maior valor de mercado. E, enfim, bons resultados foram alcançados na fiação artesanal, gerando emprego para as mulheres (França, Vaz; Silva, 2002).

Outro exemplo é fornecido pelo Programa de Apoio à Agricultura Familiar e à Comercialização da Produção da cidade de Hulha Negra (RS). Primeiramente, as iniciativas foram voltadas para a regularização das terras e para a organização dos produtores, enquanto práticas de assistência técnica orientavam os agricultores a prepararem o produto para o mercado, privilegiando a higiene e a apresentação. Fundos de financiamento foram disponibilizados e, com a ajuda de técnicos da Empresa de Assistência Técnica Rural (Emater), desenhou-se uma política visando direcionar a produção para nichos com maior valor de mercado. Outra linha foi estimular a fruticultura, a oleicultura e a agroindústria leiteira, privilegiando os agricultores mais vulneráveis.

Um eixo central foi o estímulo à comercialização, acoplando-a às políticas de compras do Município. Além de organizar feiras e sacolões, uma central de comercialização foi construída na rodovia. A Prefeitura procurou usar os eventos festivos para promover os produtos locais, ao mesmo tempo em que negociava com as “casas de café colonial” e com processadores de alimentos para que destinassem parte da demanda para os produtores locais. Para que a política de compras públicas fosse utilizada, foi fundamental adequar os mecanismos de licitação. Contando com assessoria jurídica, a Prefeitura definiu requisitos objetivos para favorecer a pequena produção e a proximidade do mercado consumidor, exigindo, por exemplo, produtos frescos e não industrializados (França, Vaz; Silva, 2002).

Um último exemplo diz respeito à criação de frentes de trabalho voltadas para atividades como construção de casas, obras de saneamento, limpeza urbana, redução do risco de deslizamento de encostas e criação de cinturões verdes. São iniciativas que reduzem o desemprego, geram renda e promovem atividades úteis para a cidade. Em Santos (SP), a Prefeitura cadastrou desempregados para limpar as praias, contribuindo para revigorar o turismo e aumentar as oportunidades de negócios. Em Mauá (SP), frentes de trabalho foram organizadas com os desempregados, que foram submetidos, em tempo parcial, a programas de capacitação.

Destaca-se, nas ações listadas, o papel coordenador desempenhado pelo poder local, conectando os atores que podem contribuir para o êxito do empreendimento. Destaca-se, também, a capacidade de conhecer a realidade local e detectar as ações com mais chances de sucesso. A

listagem dessas ações justifica-se, também, por sua capacidade de inspirar ações similares. Nesse sentido, uma direção é a constituição de uma base de dados, listando as experiências de desenvolvimento local, destacando as vicissitudes, méritos e limites (Dowbor, 2005).

Enfim, duas ressalvas fazem-se necessárias. Inicialmente, é importante destacar a necessidade de ir além da dimensão econômica, privilegiando a participação e a abertura de canais com a sociedade. Esses canais, além de tornar o processo mais democrático, podem contribuir para o fortalecimento do senso cívico e para a maior sensibilidade a temas relacionados ao interesse da comunidade. Em segundo lugar, é necessário aceitar os limites e desafios que certas iniciativas locais podem enfrentar. Iniciativas como as aqui ilustradas têm um potencial, mas precisam ser complementadas por programas públicos de infraestrutura e por ações de maior vulto voltadas a reduzir as desigualdades. Portanto, promover o desenvolvimento local implica, também, fortalecer o Estado e a sua capacidade de adotar programas capazes de ajudar os grupos e as regiões mais vulneráveis (Tenório, 2007, cap. 2).

## **Considerações finais**

O Brasil avançou muito nas duas últimas décadas, obtendo significativos resultados na redução da pobreza. Destacam-se o avanço nas políticas sociais e seu papel na melhoria das condições sociais. Sobressai-se, também, o bom comportamento do mercado de trabalho na década de 2000, gerando postos de trabalho e contribuindo para a redução das desigualdades de rendimentos, direção também fortemente influenciada pelas políticas de aumento do salário mínimo. Para continuar avançando, é importante que o País realize certas reformas (principalmente a tributária e a previdenciária), supere os gargalos em infraestrutura e promova avanços no sistema educacional. Este último ponto é particularmente importante para melhorar a distribuição de renda e ampliar as chances de ascensão social.

No objetivo de reduzir a desigualdade e a pobreza, há um grande papel para as políticas públicas de emprego e renda. Essas, apesar de terem avançado, apresentam sérias lacunas. Os programas de capacitação de mão de obra são tímidos, movimentam poucos recursos, ofertam cursos inadequados e são incapazes de oferecer o que o mercado demanda. Assim, contribuem pouco para suprir as carências de uma população com baixa escolaridade. Os serviços públicos de emprego, por sua vez, ainda são incipientes e limitados, sendo incapazes de oferecer um acompanhamento capaz de identificar as deficiências dos indivíduos e de encaminhá-los para as ações necessárias. As fontes de informação sobre o mercado de trabalho ainda encontram-se desarticuladas, ao mesmo tempo

em que há fortes dificuldades de coordenação entre as políticas de emprego. E, enfim, uma deficiência central é a incapacidade de atingir os mais pobres.

Um papel essencial pode ser desempenhado pelas políticas de financiamento, que vêm avançando e que receberam alento com a decisão do Governo de destinar 2% dos depósitos à vista ao microcrédito. Ao mesmo tempo, ações devem ser adotadas para fortalecer as instituições de microcrédito e para melhorar a assistência ao microempreendedor, iniciativas essenciais para alavancar a política e ampliar a sua capacidade de reduzir a pobreza.

Outro campo de ação são os empreendimentos de economia solidária. Apesar de enfrentarem sérios desafios, têm como particularidade a capacidade de atingir os mais pobres, retirando-os do isolamento, reforçando a autoconfiança e trabalhando capacidades que tendem a ampliar as chances de superação da pobreza. São empreendimentos que envolvem a igreja, ONGs e as próprias comunidades de bairro, em ações cuja melhoria social é o objetivo central. O sucesso de iniciativas, como a do Banco Palmas, tende a encorajar e inspirar novos empreendimentos, que encontram na capacidade de organização e na formação de parcerias elementos essenciais para o seu sucesso. A legitimidade de tais intervenções amplia a chance de envolvimento do poder público, cujo engajamento é essencial para o êxito dos empreendimentos.

E, enfim, há o papel a ser desempenhado pelo desenvolvimento local. Existe um espaço crescente para a formação de redes e parcerias. Prefeituras preparadas, compostas de bons quadros e cientes tanto de iniciativas de sucesso como das possibilidades locais, podem mobilizar diversas ações voltadas à geração de emprego e renda. As mudanças recentes e a abertura de novos espaços, incluindo consórcios intermunicipais, fóruns, conferências e agências de desenvolvimento local, podem contribuir para um processo, ao mesmo tempo, participativo e com capacidade de produzir bons resultados.

Em síntese, o presente artigo efetuou uma ampla exposição de vários aspectos relacionados às políticas e iniciativas de geração de emprego e renda. A opção pelo enfoque amplo e introdutório não prescindiu do rigor e de certo aprofundamento de alguns temas, além do recurso a vários exemplos. O objetivo, ao oferecer uma abordagem algo sistêmica, destacar a relevância dos tópicos e levantar questões, é motivar estudos mais detalhados e aprofundados sobre os tópicos que compuseram a análise.



## Referências

ANDERSEN, Tine et al. **The role of the public employment services related to 'Flexicurity' in the European labour markets**. In: EUROPEAN COMMISSION. **Final Report. Policy and Business Analysis**, 2009.

ANDERSEN, Torben; SVARER, Michael. Flexicurity — Labour market performance in Denmark. **CESifo Economic Studies**, v. 53, n. 3, p. 389-429, 2007.

ARAÚJO, Tarcisio; LIMA, Roberto. Proger Urbano: efeitos sobre a geração de empregos e implicações para a política. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 31, n. esp., p. 428-452, nov. 2000.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: UNICAMP; Instituto de Economia, 1998.

BARBOSA, Rosangela. **A economia solidária como política pública** — uma tendência de geração de renda e resignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Plano Nacional de Qualificação** — PNQ 2003-2007. Brasília, 2003.

DOWBOR, Ladislau. Políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento local: empreendedorismo local e tecnologias sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 187-206, mar./abr. 2005.

FRANÇA, Cassio; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan. **Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. (Polis, 40).

JACCOUD, Luciana. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferências de renda. In: PELIANO, Anna (Coord.). **Desafios e perspectivas da política social**. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1248).

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

MORETTO, Amilton. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. Tese (Doutorado)-Unicamp, Campinas, 2007.

NERI, Marcelo. **Pagando a promessa do microcrédito: institucionalidade e impactos quantitativos e qualitativos do Crediamigo e do Comunidade**. Rio de Janeiro, FGV/IBRE, CPS, 2009.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade** — novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Cortez, 2002.

POLÍTICAS SOCIAIS — acompanhamento e análise, IPEA, n. 12, fev. 2006a.

POLÍTICAS SOCIAIS — acompanhamento e análise (1995-2005), IPEA, n. 13, ed. esp., 2006.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de geração de emprego e renda** — justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Brasília: UnB, 2003. (Texto n.77).

RODRIGUEZ, César. À procura de alternativas econômicas em tempos de globalização: o caso das cooperativas de recicladores de lixo na Colômbia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Produzir para viver** — os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura; RODRIGUEZ, César. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, Boaventura (Org.). **Produzir para viver** — os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SILVA JR, Jeová. O desafio da gestão de empreendimentos da economia solidária: as tensões entre as dimensões mercantil e solidária na ASMOCONP — Banco Palmas/CE. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30, Salvador, 2006.

SILVA, Teresa Cruz. União Geral de Cooperativas em Moçambique: um sistema alternativo de produção? In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Produzir para viver** — os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TEIXEIRA, Miguel Ângelo Torres. **Qualificação profissional e empregabilidade** — uma avaliação da política pública de trabalho e renda (PPTR) frente aos desafios do mercado de trabalho. Tese (mestrado)-Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, Belo Horizonte, 2004.

TENÓRIO, Fernando (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: UNIJUÍ; FGV, 2007.