

REN POLÍTICAS SOCIAIS

PROGRAMAS PÚBLICOS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO NORDESTE: ALGUMAS LIÇÕES

Renato Duarte
*PhD em Economia. Pesquisador da
Fundação Joaquim Nabuco.*

RESUMO:

Este artigo baseia-se em uma pesquisa que objetivou quantificar os recursos gastos no período 1980-1991 em programas de geração de emprego e renda em todo o Nordeste. Foram considerados os recursos aplicados pela Legião Brasileira de Assistência-LBA, pelo Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa-SEBRAE, pelo Sistema Nacional de Emprego-SINE e pelas Secretarias e Fundações Estaduais de Trabalho e Ação Social dos nove Estados que constituem o Nordeste. Constatou-se que os recursos aplicados naqueles programas correspondem, tão-somente, a 2% dos investimentos aprovados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE para os projetos do 34/18-FINOR nas últimas três décadas. Embora a pesquisa não tenha avaliado a eficácia dos programas de geração de emprego e renda, algumas lições puderam ser retiradas da experiência adquirida pelas instituições pesquisadas. A lição mais importante é a de que a divisão informal de tarefas realizadas pela LBA, pelo SEBRAE e pelo SINE mostrou-se útil, porque a primeira ocupou-se do apoio às microunidades produtivas, o segundo às micro e pequenas empresas e o terceiro à assistência aos trabalhadores autônomos prestadores de serviços. Ficou constatado, também, que o trabalho articulado entre as três entidades poderia contribuir para a diminuição de problemas e de limitações que elas enfrentavam em suas ações. O artigo argumenta que as experiências daquelas instituições deveriam ser consideradas na implementação de programas públicos recentemente criados, como o Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste do Brasil-PROGER e o PRÓ-EMPREGO.

PALAVRAS-CHAVE:

Geração de Renda-Nordeste; Políticas Públicas; Políticas Sociais; Programas Públicos; Brasil-Nordeste.

1 INTRODUÇÃO

.....

A existência de vários programas voltados para a criação de ocupações e geração de renda no Nordeste leva a que se façam as seguintes conjecturas em torno da posição das autoridades brasileiras quanto a essa questão. A primeira é de que o poder público reconhece a responsabilidade de que lhe cabe na definição de mecanismos compensatórios para ampla camada da população excluída do crescimento econômico que, cicличamente, tem se verificado no País e no Nordeste. A segunda é de compreensão que as políticas mais eficazes de assistência às pessoas menos beneficiadas pelos surtos de crescimento devem ter como objetivo a criação de trabalho produtivo. A terceira é de que a Região Nordeste, por conter os maiores percentuais de pessoas desempregadas, subempregadas ou com rendimentos muito baixos, deve receber prioridade em termos de políticas públicas compensatórias. Essas conjecturas apóiam-se na análise dos vários programas públicos de geração de emprego e renda na região, especialmente ao longo da década de 1980 e início dos anos de 1990.

Este artigo tem por base as informações levantadas em pesquisa realizada nos nove Estados que constituem a Região Nordeste, patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, em convênio com a Secretaria de Assuntos Estratégicos-SAE da Presidência da República, e coordenada pelo autor deste texto. O objetivo da pesquisa foi de fazer um levantamento dos recursos aplicados nos programas públicos, nas esferas federal e estadual, voltados para a criação de emprego e renda entre as camadas menos assistidas da população. A pesquisa permitiu a realização de um quadro consolidado dos recursos aplicados no Nordeste, por Estado, no período de 1980-1991. Essa consolidação foi possível graças a duas características daqueles programas. Primeiro, porque eles estavam concentrados em um número reduzido de instituições. Segundo, porque a maioria deles teve criação recente e como costuma acontecer na administração pública - os programas e projetos mais antigos tiveram a sua memória destruída. Assim, embora este trabalho não contenha um levantamento completo de todos os programas públicos de geração de emprego e renda no Nordeste no período 1980-1991, ele apresenta um quadro bastante próximo da realidade, nesse aspecto. As

poucas omissões - que seria temerário quantificar, mas que não alcançam 20% do total dos recursos aplicados ao longo daquele período - decorreram da impossibilidade de recuperação dos dados que se perderam nos desvãos da incônia administrativa.

Os levantamentos foram realizados nos es- critórios estaduais das seguintes instituições res- ponsáveis pela execução da quase totalidade dos programas então existentes nos nove Estados nordestinos: Legião Brasileira de Assistência-LBA; Serviço de Apoio à Pequena e Média Em- presa-SEBRAE; Sistema Nacional de Emprego- SINE; Secretarias Estaduais de Trabalho e Ação Social. A pesquisa foi realizada no segundo se- mestre de 1992, mediante entrevistas com os respon- sáveis (ou assessores por eles indicados) por aqueles programas nos nove Estados, e coleta de dados em relatórios e balancetes financeiros de todas as entidades acima mencionadas.

2 O QUADRO CONSOLIDADO

.....

A TABELA 1 representa a consolidação dos dados apurados nas várias instituições nos nove Estados nordestinos. Tendo em vista a melhor apreensão do significado dos valores contidos naquela TABELA, eles foram convertidos em dólares norte-americanos. Como se observa na TABELA 1, os recursos aplicados em programas e projetos públicos de geração de emprego e renda no Nordeste, no período de 1980 a 1991, apurados pela pesquisa, alcançaram a soma de US\$ 78 milhões. Este montante afigura-se ex- pressivo à primeira vista, mas tem o seu signifi- cado diminuído quando considerado no contexto da problemática do emprego no Nordeste e tam- bém, quando cotejado com o volume de recursos aplicados em projetos voltados para as atividades ditas formais. Chama a atenção, de início, que o valor anual dos gastos nos programas e projetos para toda a região, nos 12 anos considerados foi de aproximadamente US\$ 6,5 milhões. Essa é uma cifra modesta, considerando-se as necessi- dades de novas oportunidades de trabalho e o potencial de geração de renda que têm as micro e pequenas empresas em regiões pobres. A propó- sition, vale mencionar que, somente em projetos industriais, foram investidos no Nordeste, nos últimos 30 anos, cerca de US\$ 5 bilhões de re-

cursos provenientes dos incentivos fiscais do sistema 34/18-FINOR. Se se admite que foram aplicados em projetos públicos de geração de emprego e renda no Nordeste, entre 1980 e 1991, cerca de US\$ 100 milhões, aí incluídos os recursos do Programa de Geração de Emprego e Renda em Comunidades de Baixa Renda (PROGERAR/BID) e de outros recursos não contabilizados, verifica-se que esse montante equivale a apenas 2% dos recursos liberados pelo FINOR nos últimos 30 anos. A comparação entre o volume total de recursos aplicados em programas públicos de geração de emprego e renda e os investimentos industriais feitos pela SUDENE

TABELA 1
NORDESTE: TOTAL DOS RECURSOS APLICADOS EM PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA, POR ANO

ANOS	RECURSOS APLICADOS (EM US\$)
1980	2.327.079
1981	1.149.114
1982	585.755
1983	554.092
1984	677.257
1985	487.470
1986	8.125.655
1987	1.610.021
1988	25.740.072
1989	19.238.904
1990	12.457.162
1991	5.120.760
TOTAL	78.073.341 (*)

FONTE: Pesquisa direta realizada nos órgãos executores dos programas nos Estados do Nordeste - 1992.

NOTA: (*) Este valor não inclui os US\$ 3.983.742 do PROGERAR/BID no período 87/91.

com recursos do 34/18-FINOR revela a verdadeira extensão do tratamento diferenciado que sucessivas administrações públicas deram às pessoas engajadas em atividades formais e informais no Nordeste. Chamam a atenção, ainda na TABELA 1, as variações anuais dos valores aplicados nos vários programas e projetos, o que sugere uma descontinuidade na implementação das políticas de apoio ao trabalho produtivo das populações de baixa renda. Essa falta de continuidade — da qual as variações na alocação de recursos são apenas uma das manifestações mais

visíveis — tem sido responsável por problemas que vão desde a desativação de projetos até o desmantelamento da infra-estrutura de apoio e acompanhamento. Observa-se na TABELA 1, ademais, que durante a fase recessiva de 1981-1983, em que as taxas de desemprego foram mais elevadas, não tiveram crescimento expressivo os recursos destinados aos programas de criação de emprego e renda na região. A tabela revela, por outro lado, que os recursos foram consideravelmente ampliados em 1986 (ano do Plano Cruzeiro), nos dois últimos anos do governo Sarney e no primeiro ano do governo Collor. Tendo os ex-presidentes José Sarney e Fernando Collor as suas carreiras políticas baseadas no Nordeste, talvez se encontre aí a explicação para o aumento dos recursos federais para os programas voltados para as populações de baixa renda da região nos seus governos.

A TABELA 2 contém os valores aplicados em cada Estado no período considerado. Os dados contidos nessa tabela suscitam algumas considerações, visto que eles não sugerem um padrão definido quanto à prioridade de destinação dos recursos, por Estado. Em princípio, os Estados mais populoso deveriam aparecer como os mais beneficiados, seja porque são os que têm os maiores orçamentos públicos, seja porque: a) os maiores aglomerados urbanos contêm grandes contingentes de pessoas desempregadas ou subempregadas que necessitam de apoio; b) as maiores cidades sediam as agências sub-regionais de alguns programas federais; c) os Estados mais populoso dispõem de maior capacidade de influenciar decisões no âmbito federal. As evidências são, no entanto, de que as razões acima mencionadas não concorrem para a concentração dos recursos nos Estados mais populoso e de maior produto bruto. Tampouco existem evidências de que os Estados mais pobres e onde, pelo que sugere o senso comum, se encontram as populações mais carentes — são os que recebem maiores aportes de recursos para tais programas e projetos. Os dados apresentados na TABELA 2 indicam que os critérios de distribuição estadual dos recursos para os programas públicos de geração de emprego e renda são erráticos. Essa irregularidade se manifesta tanto através dos desembolsos anuais, quanto nas destinações por Estado. Como se observa na TABELA 2, os Estados que receberam maiores volumes de recursos ao longo do período considerado foram Pernambuco, Piauí, Maranhão e Bahia.

TABELA 2
NORDESTE: TOTAL DOS RECURSOS APLICADOS EM PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA, POR ESTADO E POR ANO (EM US\$)

ANOS	ESTADOS									
	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	NE
1980	102222	1523951	-	157097	-	543809	-	-	-	2327079
1981	126236	356461	-	330179	-	336031	-	-	207	1149114
1982	138836	145225	-	301694	-	-	-	-	-	585755
1983	102911	109235	-	133798	27203	180945	-	-	-	554092
1984	60326	58522	-	251387	50733	241037	15252	-	-	677257
1985	91199	36900	37566	-	22872	224970	36171	-	37792	487470
1986	617108	2232290	248547	2053116	1198830	833820	223916	371884	346136	8125655
1987	119178	14533	318370	-	36288	1008753	2634	110265	-	1610021
1988	3640950	3834117	1782971	1686202	2226194	4956777	878141	1690980	5043740	25740072
1989	2482696	4351951	1180675	1690920	1972798	3619758	626729	787017	2526360	19238904
1990	1706095	316557	1125112	850749	363880	739329	475617	1465170	1135653	12457162
1991	959979	17633	1796995	841078	-	440700	1001125	63250	-	5120760
TOTAL (*)	10147736	12997375	6490326	8296220	5898798	13125937	7538585	4488566	9089888	7807334(**)

FONTE: Pesquisa direta realizada nos órgãos executores dos programas nos Estados do Nordeste - 1992.

NOTAS: (*) Total no período 80/91.

(**) Este valor não inclui os US\$ 3.983.742 do PROGERAR/BID no período 87/91.

A TABELA 3 apresenta os valores consolidados das aplicações feitas pelas diversas instituições no Nordeste, no período considerado. A primeira observação a fazer a respeito dessa tabela é a de que foram tomados os devidos cuidados para se evitar a dupla contagem no caso de programas que receberam repasses de recursos de outros programas. Assim, as informações contidas neste trabalho estão depuradas de eventuais repetições por conta de transferências de recursos entre instituições, como por exemplo, da SUDENE para o SINE. A TABELA 3 revela, ainda, que os montantes relativos a cada instituição refletem situações e atribuições bastante distintas, quer no tocante à natureza dos programas e projetos, quer no que respeita à fonte dos recursos.

Uma das revelações mais importantes feita pela pesquisa — e que pode ser de utilidade para a formulação de políticas de geração de emprego e renda — é a de que existe uma espécie de divisão do trabalho entre as instituições incluídas na TABELA 3. Essa divisão de atribuições pode ser dividida em três grupos de beneficiários: a) as pessoas muito pobres e de baixíssima escolaridade, para as quais se voltam o Programa de Apoio a Microunidades de Produção-MUP da LBA e os programas das fundações estaduais de ação social; b) os trabalhadores autônomos, de baixa ou mediana escolaridade, que são assistidos pelo

SINE (e pela SUDENE, enquanto subsistiu o programa de apoio ao SINE); c) as microempresas, que recebem assistência do SEBRAE. Essa divisão de atribuições, que predomina na prática, não é rígida, como seria de esperar, tendo em vista a heterogeneidade existente nas atividades informais. A própria classificação das atividades (ou das pessoas que a elas se dedicam) às vezes mostra-se difícil. O que diferencia, na prática, um microempresário de um trabalhador autônomo que exerce a sua atividade em um ponto fixo e tenha empregados assalariados? Qual é o nível de escolaridade e de experiência profissional que habilita um trabalhador a receber financiamento especial? Outro aspecto a considerar na TABELA 3 diz respeito ao fato de cerca de 68% do total dos recursos aplicados, no período considerado terem sido alocados pela LBA.

As informações sobre os recursos aplicados pelas instituições ou programas não aparecem de maneira uniforme, cabendo ressaltar os seguintes problemas que devem ser levados em conta ao se analisar o quadro consolidado na TABELA 3: a) os dados relativos aos recursos dispendidos pelo SINE incluem outras atividades daquele programa além do Programa de Apoio aos Trabalhadores Autônomos de Baixa Renda-PATRA; b) os recursos alocados no PROGERAR, através do convênio SEBRAE/BID, no período 1987-1991, não estavam discriminados por Estado, o que

impediu a sua apresentação na TABELA 2 e, por uma questão de uniformidade, nas TABELAS 1 e 3.

Os dados que aparecem de forma consolidada na TABELA 3 devem ser considerados a partir

Uma avaliação mais aprofundada da eficácia dos programas e projetos deveria mensurar os benefícios financeiros e não-financeiros por eles trazidos para as comunidades assistidas. No caso da pesquisa em consideração, se o custo médio dos programas e projetos não puderam ser quan-

**TABELA 3
NORDESTE: TOTAL DOS RECURSOS APLICADOS EM PROGRAMAS DE GERAÇÃO E EMPREGO E RENDA, POR INSTITUIÇÕES E POR ANO (EM US\$)**

ANOS	INSTITUIÇÕES				
	LBA	SINE	SEC's ESTADU.	FUND's ESTADU.	TOTAL
1980	-	803128	1523951	-	2327079
1981	-	658184	490930	-	1149114
1982	-	342420	243335	-	585755
1983	-	440952	113140	-	554092
1984	-	422055	239950	1525	677257
1985	-	381941	74692	30837	487470
1986	7193570	915595	-	16490	81225655
1987	-	1314346	29800	265875	1610021
1988	25196723	188646	39255	315448	25740072
1989	14981172	860965	2911804	478963	19238904
1990	10639752	395727	980446	441237	12457162
1991	-	556886	1707929	2855945	5120760
TOTAL (*)	58017217	7280845	8355232	4420047	78073341 (**)

FONTE: Pesquisa direta realizada nos órgãos executores dos programas nos Estados do Nordeste - 1992.

NOTAS: (*) Total no período 80/91.

(**) Este valor não inclui os US\$ 3.983.742 do PROGERAR/BID no período 87/91.

de duas ressalvas. A primeira é de que relatórios ou balancetes financeiros que contenham dados com elevado nível de agregação não têm condições de revelar a eficácia e os efeitos sociais dos programas e projetos implementados. Por outro lado, parece claro que um primeiro passo para a avaliação dos programas e projetos seria através do cálculo do quociente dispêndio/beneficiário, que poderia ser considerado como um *proxy* do custo médio para a geração de emprego e renda em cada projeto. Os valores encontrados seriam úteis para se fazer comparações entre os custos relativos dos projetos e, inclusive, para confrontá-los com outros programas, como o do 34/18-FINOR, por exemplo. Porém, como existe uma grande variedade de beneficiários — pessoas, famílias, associações, municípios —, não há condições práticas de se definir uma unidade representativa dos beneficiários de cada programa. Acrescente-se a isso a dificuldade de se separarem, no cômputo da relação custo/benefício, os gastos indiretos, com as despesas administrativas, daqueles diretamente realizados na execução do programa ou projeto.

tificados, mais difícil ainda foi a avaliação da sua eficácia. Além disso, o objetivo básico da pesquisa foi de organizar um quadro consolidado dos investimentos em programas públicos voltados para a geração de emprego e renda no Nordeste, como já foi mencionado. Esperava-se realizar, em seguida, estudos de caso objetivando avaliar a eficácia de alguns projetos, o que não foi feito devido a mudanças na direção das instituições patrocinadoras da pesquisa.

3 AVALIAÇÃO QUALITATIVA DOS PROGRAMAS

O trabalho de levantamento de dados constituiu uma oportunidade excepcional para o conhecimento dos problemas enfrentados na execução dos programas e projetos públicos de apoio aos trabalhadores de baixa renda do Nordeste. A seguir, serão apresentadas, na forma de tópicos, as lições e as recomendações que pareceram me-

recedoras de registro, tendo em vista a reformulação ou o redirecionamento dos programas e projetos existentes.

1. Os níveis de pobreza, de desemprego e de subemprego verificados no Nordeste, de um lado, e a existência de mecanismos oficiais e não-oficiais disponíveis para o setor estruturado da economia, de outro, requerem que sejam mantidos, ampliados ou reformulados os programas compensatórios para as camadas menos favorecidas da população.
2. As diferenciações encontradas entre aqueles grupos da população no tocante a níveis de escolaridade, habilitação e experiência profissional revelam a correção da estratégia de manutenção de programas distintos. A divisão do trabalho anteriormente referida parece adequada, desde que aperfeiçoada onde se fizer necessário e, sobretudo, se implementadas as articulações entre as entidades, quando for o caso.
3. A extinção da LBA foi um erro, pois, pela sua experiência de atuação entre as camadas mais carentes da população, deveria continuar com o Programa de Apoio a Microunidades de Produção-MUP. Ela poderia desempenhar o papel de articulação com as camadas mais carentes da população desde que, como é óbvio, aquela instituição fosse depurada das injunções políticas que deformaram a sua atuação.
4. Programas do tipo MUP da LBA deveriam ser inteiramente destituídos de exigências burocráticas, e os repasses deveriam ser a fundo perdido. No entanto, a fim de se evitarem conotações assistencialistas, deveria ser mantida a política de exigir de cada beneficiário o resarcimento do dinheiro recebido sob a forma de entrega de produtos, que seriam aproveitados nos outros programas sociais (creches, assistência a idosos e a deficientes físicos).
5. O maior problema encontrado na implementação de programas de apoio ao trabalho produtivo para pessoas de baixíssima escolaridade e renda, tem sido a dificuldade para que aquelas pessoas alcancem a sustentabilidade¹.
6. O problema apontado no tópico anterior é complexo, dada a dificuldade que um trabalhador de renda e escolaridade muito baixas encontra para produzir mercadorias e serviços com um determinado nível de qualidade e, ademais, de conquistar espaços em mercados de renda mais alta. Imagine-se, por exemplo, a dificuldade que uma costureira ou um marceneiro, naquelas condições e que viva em aglomerados de uma periferia urbana, tem para vender os seus produtos ou serviços à clientela de renda média.
7. Em princípio, a solução para os problemas identificados nos dois tópicos anteriores seria a do associativismo. O trabalho associativo, qualquer que fosse o grau de atuação cooperativa, deveria contribuir para a redução dos custos fixos por unidade de produto e para proporcionar ganhos de escala no processo de comercialização. Isso, em princípio. A prática da LBA e de outras entidades tem mostrado que o associativismo encontra obstáculos sérios ao seu funcionamento em grupos sociais onde inexiste tradição de trabalho cooperativo.
8. Uma maneira de contornar o problema decorrente da ausência de tradição cooperativa é tentando utilizar a capacidade mobilizadora das Associações Comunitárias e dos Conselhos de Moradores das respectivas áreas. Com essa sugestão não estamos desconsiderando a distância que pode existir entre a atuação político-social, digamos assim, das associações e conselhos comunitários, e a formação de cooperativas de produção². Está-se sugerindo, no

¹ Sustentabilidade é entendida como a capacidade que tenha a atividade econômica ou a empresa de manter um fluxo de benefícios financeiros, por um período prolongado, depois de cessado o apoio externo (CARMINO & MÜLLER, 1993).

² A experiência do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) mostra que a passagem da motivação política ou do desejo de receber benefício financeiro para o trabalho cooperativo bem sucedido não é tão difícil, desde que os recursos sejam bem administrados (SUDENE, 1996).

Ou seja, que consigam, uma vez de posse do material de trabalho, conquistar clientela, espaço no mercado e se firmar profissionalmente. A experiência mostrou que, em muitos casos, tão logo a instituição - a LBA, no caso - retirou a assistência, a maior parte dos beneficiários regrediu à situação anterior de pobreza.

¹ Sustentabilidade é entendida como a capacidade que tenha a

entanto, que existe ali um potencial a ser explorado no tocante ao trabalho associativo.

9. Uma vez superada a barreira da resistência ao cooperativismo, seria necessária a atuação articulada de diversas instituições no sentido de identificar lideranças e transmitir-lhes noções básicas de controle de produção, comercialização e administração financeira. Neste caso, sugerimos o trabalho articulado de uma instituição como a LBA - que seria responsável pela tarefa mobilizadora e indutora ao associativismo - e o SEBRAE, a quem caberia a responsabilidade pelo treinamento.
10. Dependendo do montante de recursos a serem aplicados em programas de apoio a trabalhadores de renda muito baixa e, portanto, do número de eventuais beneficiários, a instituição assemelhada à LBA poderia firmar acordos com instituições credenciadas - prefeituras, sindicatos de trabalhadores, associações comunitárias, instituições benéficas - para fazerem o repasse dos recursos e acompanharem a execução do programa de apoio ao trabalho cooperativo.
11. O SINE conta com uma apreciável experiência de apoio aos trabalhadores autônomos, por meio do Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda-PATRA. Seja através do encaminhamento de trabalhadores para ocupações permanentes, seja mediante a intermediação entre o demandante e o prestador de serviços diversos, o SINE tem dado uma grande contribuição a expressivo número de trabalhadores autônomos nas principais cidades do Nordeste. A trajetória do SINE tem permitido constantes aperfeiçoamentos na tarefa de intermediação entre a clientela e os prestadores de serviço.
12. A possibilidade de ampliação do PATRA no sentido de atender maiores números de demandantes e de ofertantes de serviços requereria alguns esforços adicionais. Primeiro, a descentralização dos centros de intermediação, através da criação de novos núcleos de intermediação - ou de sistemas volantes em ônibus - para isso equipados - em áreas de maior demanda potencial. Segundo, a realização de cursos de capacitação, reciclagem e sobretudo, de profissionalização, no sentido amplo da palavra, dos trabalhadores autônomos. Terceiro, que o Ministério do Trabalho-MTb mantenha um mecanismo preciso e eficiente de apoio financeiro ao SINE para manutenção, ampliação e disseminação do PATRA. Quarto, que o SINE procure implementar um programa que vise a autonomia das categorias profissionais, ajudando-as a formar associações que contêm com a infra-estrutura necessária à intermediação entre a clientela e os trabalhadores autônomos.
13. A articulação do SINE com instituições financeiras, como a Caixa Econômica Federal-CEF, e com organismos capacitados a oferecer cursos de treinamento, como o SEBRAE, pode contribuir para aumentar a eficiácia social do PATRA.
14. O SEBRAE também tem acumulado uma importante experiência no apoio às micro e pequenas empresas. Poder-se-ia afirmar que os maiores obstáculos à expansão e à ampliação dos efeitos sociais do PROGERAR, executado pelo SEBRAE, têm sido as exigências de garantias reais feitas pelas agências financeiras e as condições de financiamento, em particular os juros reais. No caso de programas de apoio às camadas mais carentes da população, uma linha de crédito subsidiado justifica-se como mecanismo compensatório.
15. A necessidade de continuidade e de utilização de consultoria externa tem elevado os custos da assistência técnica por parte do SEBRAE às micro e pequenas empresas. O associativismo poderia contornar esse problema, pois iria requerer menor número de pessoas dedicadas à assistência técnica. O cooperativismo contribuiria, também, para reduzir os efeitos nocivos da intermediação na comercialização das mercadorias produzidas pelas micro e pequenas empresas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A insuficiência de recursos financeiros para a implementação foi um fato constante entre as instituições pesquisadas. Por outro lado, era frequente a compreensão por parte dos seus dirigentes de que o problema poderia ser parcialmente contornado, caso fossem utilizados recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE para o financiamento de programas de geração de emprego e renda no Nordeste, sendo que, no caso deste último, ampliando o seu escopo, de modo a incluir, entre os beneficiários, os prestadores de serviços.

Talvez devido à recorrência com que era feita aquela proposta, o CODEFAT, através da Resolução Nº 59, de 25/03/94, aprovou o Depósito Especial do FAT, no valor de CR\$ 225 bilhões (valores de 30/03/94), destinados à geração de emprego e renda, através de linhas de financiamento do Banco do Nordeste e do Banco do Brasil. O Ministério do Trabalho criou Grupos Técnicos formados por especialistas e estudiosos, dentre os quais o autor deste artigo, para discutirem e proporem normas e instrumentos de operacionalização do programa. Os Grupos Técnicos trabalharam entre os meses de abril e junho de 1994, quando foi divulgado o Relatório Final contendo as sugestões para operacionalização do programa. Em síntese, o programa previa a criação de um fundo de financiamento formado por um mix de recursos do FAT, do FUNDEC, do MIPEM, do PRODEM e da linha de Cooperativismo, no caso do Banco do Brasil, e do FNE, no caso do Banco do Nordeste. Seriam criados comitês seletores municipais constituídos por representantes da prefeitura, das associações comunitárias, dos sindicatos, de entidades religiosas etc. O público-alvo seriam as famílias de renda mensal de até 3 salários-mínimos. Caberia aos comitês locais a tarefa de selecionar os beneficiários, analisar a proposta de financiamento e fazer a intermediação junto à agência bancária. A proposta previa também a criação de cursos de treinamento e capacitação, contando, para isso, com o apoio do SEBRAE e do SINE. Foram definidos também mecanismos de acompanhamento e avaliação do programa. Em 1995, o Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste do Brasil-PROGER foi estendido às zonas rurais.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso foi criado o Programa da Comunidade Solidária, que, conforme as justificativas apresentadas, deveria corrigir as distorções dos programas e projetos públicos de cunho social, como a corrupção, o clientelismo e o assistencialismo. A LBA, identificada como a instituição onde mais ocorriam aquelas distorções, foi extinta. O caráter generalista e superficial da avaliação que se fez da LBA ignorou a contribuição do MUP, e a experiência dos técnicos a ele vinculados, no financiamento e na orientação às atividades produtivas que viessem a constituir formas de sobrevivência para as famílias carentes. A avaliação que se fez da LBA ignorou, ainda, que o MUP atuava também na zona rural, com o que contribuía, embora modestamente - dadas as limitações financeiras do programa -, para atenuação do êxodo rural-urbano no Nordeste. Diferenças essenciais aparecem na comparação entre as propostas dos Grupos Técnicos do MTb e o Programa da Comunidade Solidária: este pretende atender as populações-alvo nas suas variadas carências — alimentação, educação, saúde, habitação, ocupação — e o número de municípios a serem assistidos foi fixado, inicialmente, em apenas 1.000. O Programa de Geração de Emprego e Renda, proposto pelos Grupos Técnicos, pela abrangência, exeqüibilidade — inclusive porque utilizaria recursos de fundos constitucionais — e, sobretudo pela descentralização das decisões e a possibilidade de acompanhamento e avaliação dos projetos pelos comitês de seletores, parecia uma estratégia mais promissora que o Programa da Comunidade Solidária. Em abril de 1996 foi anunciado pelo Governo Federal um novo programa, denominado "Pró-Emprego", que utilizará recursos do BNDES e do FAT, envolvendo um total de R\$ 6 bilhões, com o objetivo de criar 3 milhões de novos empregos. O volume dos recursos prometidos e as prioridades anunciadas — obras de infra-estrutura, programas habitacionais e apoio às micro e pequenas empresas — mostram-se promissores no tocante às potencialidades que apresentam como geradores de ocupação e renda. Há que ter presentes, no entanto, dois aspectos fundamentais para a eficácia do "Pró-Emprego". A primeira refere-se à eficiência na execução do programa. A segunda diz respeito à situação daquele programa no contexto de uma política global de emprego face aos cenários que se delineiam para a economia brasileira em uma época marcada por grandes transformações na economia mundial.

ABSTRACT:

The writer is based on a search whose objective was verifying the total amount of the resources applied in income and employment generating programs in Northeast Region, from 1980 to 1991. The search has considered resources from LBA, a social federal institution; from SEBRAE, an organization that supports micro and medium Business; from SINE – the national employment system –; and from any different organizations from each One of the nine States that composes the Northeast Region. It has evidenced that the total amount of resources applied through those programs, in the specified period, represents only 2% of all investments from SUDENE, the superintendence of Northeast development, through the 34/18-FINOR in the last three decades. Although the search did not have made an evaluation of the results of such programs, important learning came from the experiences of those institutions. The biggest one is that the informal tasks division among themselves had been very helpful. As they use to do, the first one supports micro firms and the second cares small and medium enterprises. The autonomous workers are treated by the third one. It has been also demonstrated that working together can help them to minimize their problems. The author recommends considering theirs experiences to improve the implement of similar programs like Programa de Geração de Emprego e Renda no Nordeste do Brasil - PROGER and PRÓ-EMPREGO.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BRASIL. Ministério do Trabalho. **Diretrizes para programas de geração de emprego e renda.** Brasília, 1994.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. Sistema Nacional de Emprego. **Relatórios anuais.**
- CARMINO, V. R., MÜLLER, S. **Sostenibilidad en la agricultura y los recursos naturales.** bases para establecer indicadores. 1993. (Documentos IICA, 38).
- LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA. **Relatórios anuais.**
- SEBRAE. **Relatórios anuais.**
- SUDENE. **Avaliação do programa de apoio ao pequeno produtor rural (PAPP).** Recife, 1996.

Recebido para publicação em 25.JUN.1996.

KEY WORDS:

Brazil-Northeast; Income Generation; Public Policies; Public Programs; Social Policies.