

PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

*João Chang Junior¹
Jose Enrique Louffat Olivares²
Renata Massaro River Serra³*

RESUMO

O presente estudo buscou mapear os programas de geração de emprego e renda existentes no Brasil em 1998, dando-se maior relevância aos programas governamentais. Os dados coletados foram confrontados com a teoria existente sobre relações do trabalho, concluindo-se que é falha a integração prática entre os diferentes programas e que podem ser desenvolvidos indicadores sociais que meçam os impactos dos mesmos.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca mostrar os programas de geração de emprego e renda existentes no Brasil durante 1998.

Apresenta-se inicialmente um quadro teórico conceitual que vislumbra alguns conceitos básicos, uma breve revisão histórica das relações de trabalho no Brasil, enfatizando o papel do Estado, e mostra as tendências recentes da ocupação no Brasil. Em seguida são apresentados os programas de geração de emprego e renda pesquisados.

A partir da confrontação entre o quadro conceitual e os dados analisados, é desenvolvida uma conclusão.

OBJETIVO

Busca-se "mapear" quais são e como funcionam os programas de geração de emprego e renda no Brasil. Devido ao extenso do tema, buscou-se trabalhar na esfera governamental, com os programas atrelados diretamente ao Ministério do Trabalho e, no âmbito não-governamental, com o delineamento geral dos programas, sem o estudo de projetos específicos.

Através desse mapeamento pretende-se entender se esses programas causam impacto na sociedade.

Os resultados dos programas de geração de emprego e renda encontram-se bastante difusos e desconhecidos, provavelmente refletindo a falta de pesquisa e estudo sobre o tema. Exceções são feitas aos programas não-governamentais, estes sim bastante estudados e que contam, inclusive, com uma página exclusiva na Internet.

Acredita-se que devam existir resultados tanto quantitativos quanto qualitativos sobre os programas na esfera governamental, entretanto os mesmos não foram localizados.

A apresentação preliminar e resumida que se faz neste artigo sobre os programas de geração de trabalho e renda pretende ser uma primeira forma de contatar os mesmos e entendê-los.

Em conformidade com o objetivo do trabalho e as justificativas anteriormente relatadas, busca-se responder à seguinte pergunta: "são os programas de geração de emprego e renda eficientes e eficazes?"

Na realização da pesquisa bibliográfica, utilizou-se como instrumental básico a análise documental, através de fontes como a mídia impressa, documentos oficiais impressos pelo Governo Federal e documentos de entidades governamentais e não-governamentais disponibilizados através da Internet.

QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL

Trabalho

O conceito de trabalho está ligado ao processo de transformação de algo em alguma coisa substanciada, com durabilidade (Arendt, 1981). Ao procurar-se no dicionário, encontraremos: "1. Aplicação das forças e faculdades humanas para alcançar um determinado fim; 2. Atividade coordenada, de caráter físico e/ou intelectual, necessária à realização de qualquer tarefa, serviço ou empreendimento".

¹ Engenheiro de Eletricidade (POLI/USP). Mestre em Qualidade pela UNICAMP. Doutorando em Administração de Empresas, área de concentração: Recursos Humanos, pela FEA/USP. Professor adjunto do Departamento de Métodos da Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado - FAAP. E-mail: jjchang@usp.br.

² Licenciado em Administração pela Universidade de San Martin (Peru). Especialista em Recursos Humanos pela Pontificia Universidad Catolica (Peru). Mestrando em Administração pela FEA/USP. E-mail: enrique-louffat@usa.net.

³ Administradora de empresas (FEA/USP). Mestranda em Administração, área de concentração: Recursos Humanos, pela FEA/USP. E-mail: renataserra@uol.com.br.

Emprego

O termo emprego vincula-se ao conceito de trabalho, ao pesquisar-se o vocábulo no dicionário, encontra-se: “1. Ato de empregar, aplicação, uso; 2. Cargo, função, ocupação em serviço particular, público, etc.; colocação”. É nesse sentido que será usada neste artigo.

Renda

O conceito de renda é bastante controverso no Brasil, podendo significar o resultado de aplicações de capitais e economias. Neste artigo ele será usado como “o total das quantias recebidas, por pessoa ou entidade, em troca de trabalho ou de serviço prestado”.

Relações de Trabalho

Para conceituar-se relações de trabalho será usado o termo conforme definido por Fischer (1992): “forma particular de relacionamento entre os agentes sociais que ocupam papéis opostos e complementares no processo de produção econômica: os trabalhadores, que detêm a força de trabalho capaz de transformar matérias-primas em objetos socialmente úteis, adicionando-lhes valor de uso; e os empregadores, que detêm os meios para realizar esse processo”.

Contexto Histórico do Papel do Estado nas Relações de Trabalho no Brasil

Considera-se conveniente fazer uma apresentação inicial da evolução histórica das relações de trabalho no Brasil, focando principalmente o papel do Estado em cada uma delas. Isto permitirá analisar as mudanças acontecidas ao longo deste século e que definitivamente podem ser consideradas como “elementos de um processo contínuo” que em maior ou menor escala influenciaram o momento atual de nosso país.

Historicamente, as relações de trabalho no Brasil passaram por diversas etapas, nas quais as instituições governamentais do país desempenharam um papel de suma importância para o desenvolvimento das relações trabalhistas.

O presente documento pretende apresentar, de forma geral, quais foram as origens dessa formalização institucional e que tipo de “comportamento” foi adotado em cada uma delas. Para efeitos didáticos serão classificadas 4 etapas dessa evolução histórica.

Período de Princípios do Século até 1930

Este período apresenta um panorama de transição da economia essencialmente agrícola para o trabalho na cidade. Este início da classe operária urbana se viu reforçada pela imigração de operários europeus, os quais traziam um sentido de alta conscientização política, e que foram na verdade os primeiros defensores da posição dos empregados.

Surgem as posições do inicial capitalismo burguês, donos da propriedade do trabalho. Dado que as condições em que os operários eram considerados e tratados, não eram das melhores, eles começam a sentir a necessidade de auto-defender-se das injustas condições na qual trabalhavam. Isto provoca o agrupamento para defesa de seus direitos a uma qualidade de vida digna. Mais não foi fácil, a classe patronal não estava disposta a ceder nas pretensões dos operários, se não fosse por vontade própria (paternalismo). Sendo assim começam a aparecer manifestos escritos (jornais) que servem de meios de ligação e comunicação na defesa dos operários. A atitude de intransigência patronal leva a uma série de greves, das quais a mais importante aconteceu em 1917, a qual levou à reflexão por parte dos patrões e do Governo.

Uma forma dessa nova atitude patronal foram as associações cooperativas fomentadas para dar benefícios mútuos para os trabalhadores.

Institucionalmente o Governo cria, em 1918, o Departamento Nacional do Trabalho por meio do decreto 3.550, de 16 de outubro, assinado pelo Presidente da República, Wenceslau Braz P. Gomes, a fim de regulamentar a organização do trabalho no Brasil.

Logo em 1923 foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, por meio do Decreto 16.027, de 30 de abril, assinado pelo presidente Artur Bernardes.

Período de 1930 a 1950

Neste período começam a acontecer mudanças significativas nas relações de trabalho. O Estado

determina a criação do Ministério de Trabalho, Indústria e Comércio mediante o Decreto 19.433, de 26 de novembro, com o governo de Getúlio Vargas. Em 1931 este Ministério foi organizado pelo Decreto 19.667, de 4 de fevereiro, com a seguinte estrutura orgânica: Secretário de Estado, Departamento Nacional do Trabalho, Departamento Nacional do Comércio, Departamento Nacional de Povoamento, e Departamento Nacional de Estatística. Em 1932 foram criadas, por meio dos decretos 21.690 e 23.288 em agosto e outubro desse ano, as Inspetorias Regionais do Ministério.

Em 1940 estas Inspetorias se transformam em Delegacias Regionais do Trabalho, por meio do Decreto-lei 2.168, de 6 de maio.

Em 1943 surge a Consolidação das Leis de trabalho CLT.

O papel do Estado nessa etapa é muito importante para a história das relações de trabalho no Brasil e a defesa da classe operária, mas por outro lado passa a ter um controle subjacente dela.

Com a tendência do surgimento de uma nova indústria, com mudanças tecnológicas e em grande escala, o Governo fundou o SENAI em 1942 e o SENAC em 1946, para o desenvolvimento da capacitação, de forma a afrontar esse novo contexto de trabalho por vir.

Período de 1950 a 1964

Neste período o país estava caracterizado pelos projetos nacionais de mudanças, com a expansão de investimentos, devido aos capitais estrangeiros durante o governo de Juscelino Kubitschek. Pretende-se a expansão das indústrias-chave em áreas como siderúrgica, petróleo, química, eletricidade, o que significa passar para uma etapa de industrialização em grande escala, envolvendo tecnologias que demandavam trabalhadores mais desenvolvidos e capacitados. Surge uma nova classe operária, preocupada mais com as relações patrão-trabalhador, e não tão preocupada com as idéias revolucionárias.

Acontece uma substituição da liderança operária, passando dos têxteis, ferroviários e gráficos, para os metalúrgicos e petroquímicos.

Esta liderança maior capacitada e bem assessorada começa a se agrupar no Comando Geral dos Trabalhadores (CGT).

A situação do país não melhora muito, e começam a surgir problemas econômicos, políticos e sociais, os quais anteviam uma tormenta no panorama local.

Período de 1964 a 1980

Estabelece-se o Governo Militar, com critérios nacionalistas e de imposição de autoridade.

Começa um momento de repressão à classe operária, sendo tudo controlado pelo Governo, com muita repressão e eliminação das lideranças sindicais-políticas.

Houve um controle quase total por parte do Governo, seu papel foi de fato de administrador da situação.

Entre 1968 e 1973 acontece o milagre brasileiro, de prosperidade econômica, com o qual as empresas se desenvolvem melhor.

O Governo pretende direcionar os investimentos e criar fontes de trabalho através de fomento ao investimento em áreas-chave para o desenvolvimento nacional e em obras públicas.

Em 1971 se desenha uma nova estrutura do Ministério do Trabalho, constituída por: Gabinete do Ministro, Consultoria Jurídica, Divisão de Segurança e Informações, Secretaria-Geral, Inspetoria-geral de Finanças, Conselho Nacional de Política Salarial, Comissão de Ordem de Mérito, Secretaria de Trabalho, Secretaria de Previdência Social, Secretaria da Assistência Médico-Social, Departamento de Administração, e Departamento de Pessoal.

Em 1977 cria-se o Conselho Nacional de Política e Emprego.

Período de 1980 a 1990

A situação trabalhista se torna tensa no Brasil, acontecem muitas greves e repressão. Há um forte agrupamento dos operários através da criação da Central Única de Trabalhadores - CUT, fundada em 1983 e da Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, fundada em 1986.

Começam transformações nos sistemas empresariais, produto das novas tecnologias, com o qual se requerem trabalhadores mais qualificados. Paralelamente surge o “desemprego tecnológico”.

Tendências Recentes da Evolução da Ocupação no Brasil

Uma das principais preocupações dos últimos tempos tem sido a questão do emprego. Urani (*apud* Fernandes, 1995), cita que a taxa de desemprego aberto nunca superou a taxa dos 8% durante a década de 80 e que não apresentou níveis assinaláveis, apesar do aprofundamento da crise econômica no período mais recente.

Pesquisas recentes mostram que principalmente o emprego assalariado vem se deteriorando em qualidade, ou seja, sua importância tem diminuído na ocupação total e tem havido considerável e generalizada queda da renda real do trabalho; ao mesmo tempo, as relações de trabalho, embora mais estáveis, são ainda frágeis para incentivar o investimento em capital humano.

Baseado em tabulações especiais da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), do IBGE, realizadas para o Brasil como um todo, Urani (*apud* Fernandes, 1995) conclui que a taxa de participação aumentou de modo contínuo entre 81 e 87 (foi de 53,13% para 56,78%, caindo para 55,75% em 90) e apesar da estagnação econômica, mais de 15 milhões de novos postos de trabalho foram criados entre 81 e 90. Nessa década, houve uma substancial melhora no perfil educacional do trabalhador brasileiro (redução de 10% do número de pessoas que possuíam menos de 5 anos de estudo); porém em 1990 mais de 50% dos trabalhadores tinham menos de 5 anos de estudo. No perfil setorial, houve menor participação da mão-de-obra na agricultura e na construção civil, um ligeiro aumento dessa participação na indústria, os setores financeiros mantiveram a mão-de-obra e os setores privado, público e comercial ampliaram essa participação em até 30% no ano de 1990 (com a renda média constante). No início da década, entre 81 e 83, constatou-se uma ligeira queda no número de empregados com carteira assinada e um significativo aumento dos sem carteira assinada e das ocupações por conta própria (informalização do mercado de trabalho). Entre 84 e 86, esse movimento reverteu-se através da recuperação da economia; a partir do colapso do Plano Cruzado observou-se uma tendência ao aumento da participação dos trabalhadores por conta própria na ocupação total, tendo como principal contra partida uma queda da participação dos trabalhadores sem carteira assinada. O autor relata como um fenômeno da maior importância nesse período, o extraordinário aumento da participação na ocupação total dos

empregadores (esse movimento ocorreu com intensidade a partir de 88); esse fenômeno somado à verificação da queda de assalariados com ou sem carteira assinada “sugere que a criação de pequenas empresas contribui, de forma muito importante, para a criação de empregos neste período”.

Em relação ao perfil escolar, verificou-se crescente demanda por mão-de-obra qualificada na agricultura (devido a sua mecanização); o setor industrial aumentou o nível de emprego para todos os estratos escolares, porém os analfabetos e universitários foram os mais absorvidos; numa inversão análoga de tendência, os setores de serviços público e financeiro somente aumentaram suas participações para os menos qualificados; o setor da construção civil reduziu a demanda para todos os níveis educacionais, principalmente para os analfabetos; já o comércio aumentou sua participação em todos os níveis educacionais, principalmente para os mais educados; o setor privado foi o que mais contribuiu para a geração de ocupações, principalmente para os analfabetos.

Segundo Amadeo *et all* (*apud* Fernandes, 1995), durante a década de 80 a ocupação cresceu mais do que a produção (a produtividade média caiu de 17% e a renda real média caiu em mais de 14%) e os setores que mais perderam poder aquisitivo foram a agricultura, o setor financeiro e a indústria de transformação; houve queda nos diferenciais salariais, de todos os setores, entre os empregados com e sem carteiras assinadas e entre os empregados com carteiras assinadas e os por conta própria.

O início da década de 90 foi marcado por uma grande recessão na economia brasileira, haja visto o caráter recessivo dos planos Collor I e II e a abertura comercial; apesar de ter sido verificada uma redução abrupta na desigualdade de renda, o PIB diminuiu e o ritmo da industrialização no país foi desacelerado, num contexto de crescente informalização e de empobrecimento generalizado. Através da pesquisa mensal de emprego (PME) e da pesquisa mensal da indústria (PMI), ambas do IBGE, constatou-se, nesse período, uma redução no nível de emprego na indústria de transformação maior que a do nível de atividades, que até subiu; houve, portanto, um acréscimo de produtividade-hora e da competitividade, resultante das mudanças tecnológicas e da organização do trabalho introduzidas nessa época.

A recessão desse período provocou um novo aumento da taxa de desemprego, entretanto, além dela não ter atingido os mesmos níveis da década de 80,

a duração média do desemprego reduziu-se. Segundo Urani (*apud* Fernandes, 1995), isso causa estranheza em função das duas crises terem sido igualmente profundas, da redução na demanda por trabalho no setor formal ter sido mais intensa nos anos 90 e de não existir o seguro-desemprego nos anos 80 (começou a se consolidar no início dos anos 90). Uma possível explicação seria uma mudança nas expectativas dos agentes de uma recessão para outra, ou seja, no início dos anos 80, devido ao longo período de crescimento estável dos anos 70 e da própria natureza das políticas de ajuste implementadas, os agentes interpretaram a queda do nível de atividade e da demanda como algo transitório, não deixando de ofertar emprego nesse setor; nos anos 90, após uma década de fraco crescimento e diante de uma autêntica política de ajuste estrutural, os agentes entenderam que a queda da demanda de trabalho poderia não ser transitória, deslocando-se para outro segmento de mercado de trabalho. A menor sensibilidade da taxa de desemprego à recessão é explicada por Amadeo *et all* (*apud* Fernandes, 1995) como um aumento da flexibilidade do mercado de trabalho.

Desde o início dos anos 80 o mercado de trabalho brasileiro vem demonstrando grande capacidade de geração de novas ocupações, mesmo com o estancamento da economia; isso vem ocorrendo através da redução da qualidade das ocupações geradas, por intermédio da precarização nas relações de trabalho, da queda da produtividade, da redução dos rendimentos médios das pessoas ocupadas. Como possíveis medidas para atenuar a provável tendência para o futuro, Urani (*apud* Fernandes, 1995), além de indicar a necessidade da recuperação do crescimento num ritmo sustentável, cita como necessárias mudanças nas políticas setoriais e institucionais, a saber:

- incentivar o enxugamento da oferta de trabalho mediante políticas que permitam a crianças e adolescentes permanecerem mais tempo no sistema escolar, o que acarretaria um aumento dos salários da mão-de-obra menos qualificada e a mais longo prazo, tenderia a melhorar o perfil educacional do trabalhador brasileiro;
- rever a legislação sindical para fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores, unificando as datas-base, instaurando o contrato de trabalho coletivo, substituindo o imposto sindical por um sistema de contribuições voluntárias, etc;

- criar mecanismos institucionais que induzam a uma maior estabilidade das relações de trabalho, de forma a promover maiores investimentos em capital humano por parte de empresas e trabalhadores, e assim obter maior produtividade e eficiência;
- buscar ganhos de produtividade em setores como a indústria de alimentos. Este setor, de fato, se caracteriza por possuir relações trabalhistas relativamente precárias, uma mão-de-obra pouco qualificada e gigantescas externalidades em termos de bem-estar. Por um lado, a melhora de qualidade e o barateamento de seus produtos têm um impacto direto sobre a cesta de consumo e sobre a competitividade externa do setor. Por outro, seus encadeamentos setoriais fazem com que uma expansão de sua demanda tenha um grande impacto sobre o emprego de mão-de-obra pouco qualificada, sobretudo no meio rural;
- direcionar uma parcela significativa do gasto público para a construção civil e o saneamento básico, os dois setores em que os multiplicadores (diretos e indiretos) dos gastos sobre o emprego de mão-de-obra pouco qualificada resultam ser os mais elevados.

Políticas Governamentais (o Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos)

O mercado de trabalho brasileiro vem passando por grandes transformações, que originam-se da reorientação do modelo de desenvolvimento brasileiro, que passou de um estilo de industrialização protegida para o de uma economia aberta e competitiva. A inserção da economia brasileira no processo de globalização gerou significativas alterações sobre os fluxos de comércio e de capitais, sobre a base tecnológica, gerencial e organizacional das empresas e sobre o mercado e as relações de trabalho. O Brasil integra-se ao mundo através da formação do Mercosul. A globalização trouxe novos padrões tecnológicos e de organização social do trabalho para as organizações que se caracterizam por: diminuição dos ciclos de produção, inovação e negócios; mudanças na divisão do trabalho intra e interempresas; consolidação das tecnologias de computação e da informação, como instrumentos hegemônicos da nova era econômica; polivalência e o conhecimento dos trabalhadores como requisitos

essenciais aos novos processos produtivos e novas formas de gestão.

Programas de Geração de Emprego e Renda

Os programas de geração de emprego e renda buscam promover emprego e renda a diversas camadas da população, através de financiamentos específicos para pessoas físicas e/ou pequenos empreendimentos urbanos e rurais, capacitação gerencial e tecnológica, profissionalização de jovens e outras iniciativas de apoio.

Esses programas são coordenados tanto pelo Governo (federal, estadual ou municipal) como também por organizações não-governamentais.

Segundo dados levantados, em 1973 o Brasil foi, na América Latina, o pioneiro em programas de apoio ao setor informal; nesse ano, com o incentivo e a assistência técnica da Acción Internacional, criou-se o Programa UNO - União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, no Recife e em Salvador, com a participação do setor privado local. O objetivo da UNO era especificamente o de desenvolver um programa de crédito e capacitação.

Apesar de ser uma proposta inovadora, a UNO entrou em longa crise a partir de 1982, pois, como não era auto-suficiente e prestava serviços para o governo, sofreu com a recessão e o corte de "verbas para o social".

Nesse mesmo período ocorriam mudanças na América Latina, onde criavam-se organizações especializadas que buscavam auto-suficiência e não mais pautavam-se no subsídio, inclusive com a cobrança de taxas de juros reais. Essa mudança caracterizou-se pela busca de expansão, com atendimento a milhares de pequenos empreendimentos e pelo aparelhamento para a intermediação financeira.

Atualmente, no Brasil, ainda são poucas as entidades não-governamentais que atuam na área de crédito e capacitação, com destaque para a Rede CEAPE, coordenada pela FENAPE.

No âmbito governamental busca-se atuar na promoção de investimentos regionais e setoriais, através, entre outros, dos programas ligados ao Ministério do Trabalho: PROGER, PROEMPREGO, Programa de Crédito Produtivo Popular; na valorização da força de trabalho, através do Plano Nacional de Educação Profissional; no aperfeiçoamento do Sistema Público de Emprego, através do SINE - Sistema Nacional de Emprego; na redução dos custos não-salariais do trabalho e na introdução de novas

formas de contratação; na proteção dos trabalhadores, com eliminação do trabalho forçado, repressão ao trabalho infantil, respeito às normas de segurança e saúde e cumprimento da legislação trabalhista e dos acordos e convênios entre empregadores e trabalhadores; na reforma das relações de trabalho, com a implementação de um novo conjunto de regulamentos, com um Estado menos intervencionista.

Os Programas Governamentais

PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda

O PROGER foi criado oficialmente em 1994, embora já tivesse previsão de recursos do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador), desde maio de 1993.

O PROGER tem por finalidade a promoção de ações que gerem emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores normalmente com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal.

Os recursos do PROGER destinam-se, basicamente a três tipos de pessoas:

- às que hoje estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, com possibilidade de ingressar no setor formal da economia;
- às que possuem micro ou pequenas empresas que tenham capacidade de crescimento e de aumentar a renda e o número de funcionários;
- às que fazem parte de cooperativas e associações de produção formadas por mini e pequenos produtores ou de atividade agrícola de base familiar, interessadas em adquirir recursos para investimento ou para custeio agrícola e pecuário.

Formas de Financiamento

As formas de financiamento estabelecidas no PROGER são:

- Micro e pequena empresas;
- Setor Informal;
- Cooperativas e Associações de Produção;
- Setor informal e apoio ao recém-formado;
- PROGER Rural;
- PRONAF.

Micro e Pequena Empresas

Esse tipo de linha de crédito tem como objetivo apoiar, mediante abertura de crédito fixo, projetos de investimentos e capital de giro associado, que propiciem a geração ou manutenção de emprego e renda.

Os beneficiários desse crédito podem ser firmas individuais e pessoas jurídicas privadas, inclusive as em fase de implantação, de micro e pequeno portes. O teto de financiamento dessa linha é de R\$ 50.000,00, com encargos TJLP mais 5,33% a.a. e prazo de até 36 meses como período de carência de até 1 ano, conforme o caso.

A linha é repassada através do Banco do Brasil, sendo que os empreendimentos contam com assistência técnica (gerencial, tecnológica ou de qualquer outra natureza) de entidades e técnicos (SEBRAE, SINE). Uma linha semelhante é operada pelo Banco do Nordeste e outra pela Caixa Econômica Federal, com algumas variações.

Setor Informal

Essa linha de crédito fixo tem como objetivo apoiar as pessoas físicas atuantes no setor informal da economia, com a finalidade de integrá-las ao setor produtivo formal.

Podem se beneficiar desse crédito os trabalhadores, autônomos, empreendimentos de caráter domiciliar, prestadores de serviços, artesãos e outros que se caracterizem como integrantes do setor informal.

O teto de financiamento é de até R\$ 5.000,00, com encargos TJLP, por prazo máximo de 2 anos, incluindo prazo de carência de até 6 meses.

Essa linha é operada pelo Banco do Brasil e conta com assistência do SINE e/ou de entidades qualificadas. Uma linha semelhante é operada pelo Banco do Nordeste, com algumas variações.

Cooperativas e Associações de Produção

A finalidade dessa linha é apoiar investimento fixo e de capital de giro para empreendimentos de cooperativas e associações, exceto as de crédito, que visem a geração de emprego e renda.

De uma forma geral, tem como beneficiários as associações rurais formadas por mini e/ou pequenos produtores, cooperativas de produção rural compostas da mesma forma em pelo menos 70% do quadro e associações e cooperativas do meio urbano.

O teto de financiamento é calculado com base no número de associados e no prazo da operação, com encargos TJLP mais 4,0% a.a., sendo o prazo máximo de 60 meses com até 12 meses de carência.

Essa linha também conta com assistência técnica de entidades qualificadas e é operada pelo Banco do Brasil. Uma linha semelhante é operada pelo Banco do Nordeste, com algumas variações.

Setor Informal e Apoio ao Recém-Formado

Assemelha-se à linha descrita anteriormente para o Setor Informal, entretanto inclui na sua finalidade: proporcionar a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho dos profissionais recém-formados, suprimindo as necessidades de profissionais nas cidades do interior. Sendo assim, inclui também como beneficiários os egressos de cursos superiores de graduação.

O teto de financiamento é de R\$ 5.000,00, com encargos TJLP mais 3% a.a., com prazo de até 24 meses incluindo carência de até 6 meses.

A Caixa Econômica Federal é quem trabalha com essa operação.

PROGER Rural

O PROGER Rural é um financiamento para custeio e investimento agropecuário destinado a pequenos e miniprodutores rurais, de forma individual ou coletiva, associado a programas de qualificação, assistência técnica e de extensão rural, quando necessário.

Para ser beneficiário do financiamento, deve-se comprovar ser o mesmo um pequeno ou miniprodutor rural, segundo critérios estabelecidos no programa.

As condições de financiamento, teto e taxas cobradas variam conforme o mesmo se destine ao custeio agrícola, pecuário ou pesqueiro, variando também o teto de acordo com o número de beneficiários.

As prioridades de alocação dos recursos são definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, constituídas no âmbito do CODEFAT, de composição tripartite (Governo, representantes de empresas e trabalhadores) e paritária. Compete às Comissões o acompanhamento dos projetos financiados.

A habilitação ao PROGER Rural se dá através das agências do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste.

PRONAF

O PRONAF busca apoiar financeiramente as atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família.

O beneficiário do PRONAF deve comprovar sua situação conforme dito acima, de acordo com critérios estabelecidos pelo programa.

As condições de financiamento variam para o custeio e para o investimento e, também, conforme o agente financiador.

A alocação de recursos é feita da mesma forma que para o PROGER Rural.

Os agentes financeiros que atuam com o PRONAF são o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste.

Resultados do PROGER

As dificuldades de se obter dados quanto ao PROGER, leva a uma coletânea de informações oficiais e da mídia, que não necessariamente espelham os mesmos resultados.

Segundo o jornal A Folha de São Paulo, de 12 de março de 1998, o PROGER (possivelmente incluindo todos os seus subprogramas, exceto o PRONAF) já investiu R\$ 2.156 milhões e gerou 338.000 empregos assegurados. Segundo a mesma fonte, o PRONAF investiu R\$ 3.072 milhões e gerou 435.357 vagas de emprego; o mesmo projeto, segundo dados da SEPLAN, aplicou, de janeiro a setembro de 1997, R\$ 817 milhões, beneficiando 244 mil famílias para custeio e investimento.

Analistas e pessoas ligadas ao PROGER apresentam alguns pontos de fracasso do programa, ressaltando

que os agentes financeiros responsáveis pelo seu repasse não possuem experiência com o tipo de público que se busca atender. Alegam também que os órgãos tripartites (Estado, trabalhador e empresas) encarregados de administrar os diferentes programas são escassos ou mal-preparados, prejudicando as linhas de ação. Outra crítica feita é quanto à discrepância de interesses entre os bancos, como agentes financiadores, e as Comissões de Emprego, responsáveis pela priorização da alocação dos recursos.

Programa de Crédito Produtivo Popular - PCPP

O objetivo geral do programa é fornecer crédito para trabalhadores e empreendedores informais, cooperativas e outras formas de associação e microprodutores formais.

Surgido a partir de proposta originada do Comunidade Solidária, o Programa de Crédito Produtivo Popular comporta duas vertentes: O BNDES Solidário e o BNDES Trabalhador.

O BNDES Solidário transfere recursos para fundos geridos por entidades não-governamentais, puras ou mistas municipais, dedicadas ao crédito produtivo popular. O BNDES Trabalhador prevê a constituição de um fundo especial de investimento em cada estado interessado, sendo a respectiva Secretaria do Trabalho, ou sua equivalente, e os municípios participantes, os parceiros do BNDES.

Resultados

O PCPP ainda encontra-se em estado incipiente, sendo difícil obter-se dados mais precisos. Segundo a Folha de São Paulo, de 12 de março de 1998, já foram investidos no programa R\$ 234 milhões. Sabe-se que a primeira operação registrada foi realizada com a ONG Portosol, de Porto Alegre, e que convênios do BNDES Trabalhador foram feitos com os estados da Bahia, Santa Catarina, São Paulo e Distrito Federal.

Críticas são feitas por estudiosos do assunto, que apontam restrições operacionais do BNDES Trabalhador advindas de sua estrutura institucional que envolve um conjunto complexo de atores e condições com papéis ainda indefinidos quanto a questões como a natureza dos gestores dos fundos e dos agentes financeiros.

PROEMPREGO - Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador

O PROEMPREGO foi criado em março de 1996 e tem como objetivo maior promover a manutenção e a expansão dos postos de trabalho, mediante financiamentos para a remoção de gargalos de infraestrutura econômica e disponibilização de equipamentos de transporte urbano de uso coletivo.

Como objetivo específico, busca criar novos empregos, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de mais baixa renda, e propiciar a diminuição dos custos de produção no contexto internacional, preservando e expandindo as oportunidades de trabalho e assegurando o equilíbrio do meio ambiente.

Os recursos do programa advêm do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e são administrados pelo BNDES.

Os investimentos destinam-se a cinco subprogramas:

- transporte coletivo de massa (urbano);
- saneamento ambiental (investimentos em áreas como abastecimento
- de água, esgoto, coleta e trabalho do lixo;
- infra-estrutura turística;
- obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país (voltado em especial para o transporte de carga);
- revitalização de subsetores industriais em regiões com problema de desemprego.

As demandas ao programa podem ser oriundas dos setores público e privado, desde que atendam às condições de resultar geração de emprego e renda, a partir da concessão do financiamento; comprovar concretamente os benefícios e melhorias da qualidade de vida para a população de baixa renda; demonstrar os reflexos de sua implementação no aprimoramento da competitividade externa; e ser ambientalmente sustentável e atender aos requisitos normativos da Política Nacional para o meio ambiente.

Resultados

Assim como os programas mostrados anteriormente, também são escassos os dados quanto ao PROEMPREGO. Segundo a Folha de São Paulo, de 12 de março de 1998, já foram investidos R\$ 2.328 milhões no programa, que refletiram em 341.267 empregos assegurados; desses recursos ainda resta a liberação de R\$ 5,04 bilhões do total de investimento de R\$ 9 bilhões previstos até o final de 1998. Dados anteriores mostram qual o montante que as operações dos 5 subprogramas tinham em 1996:

- transporte coletivo de massa: total de R\$ 1,7 bilhão; contratadas operações no valor de R\$ 835 milhões;
- infra-estrutura para melhoria da competitividade: total de R\$ 1,35 bilhão; contratadas operações no valor de R\$ 681 milhões;
- saneamento ambiental: total de R\$ 339 milhões; contratadas operações no valor de R\$ 138 milhões;
- infra-estrutura para turismo: total de R\$ 691 milhões; contratadas operações no valor de R\$ 229 milhões; e
- revitalização de subsetores industriais: total de R\$ 116 milhões; contratadas operações no valor de R\$ 98 milhões.

SINE - Sistema Público de Emprego

O SINE tem como objetivo a integração das ações de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra.

A busca da eficiência do SINE pelo atual Governo deve-se à pretensão de diminuir o desemprego decorrente da má informação sobre as oportunidades do mercado de trabalho, de ampliar a formação dos trabalhadores desempregados e de diminuir eventuais fraudes na concessão do seguro-desemprego.

O sistema é um programa, assim como os anteriormente citados, do Ministério do Trabalho, sendo executado pelos governos estaduais. Os escritórios regionais recebem recursos a fundo perdido do FAT; cada estado assina um convênio com o Ministério, estabelecendo determinadas metas e o valor do recurso necessário. Os convênios prevêem uma contrapartida estadual, que é fixada por cada governador. Normalmente, o estado paga os salários

dos funcionários e parte da infra-estrutura de material (instalação física, telefone e luz); e o dinheiro do FAT é aplicado em montagem de postos de atendimento, compra de equipamento, intermediação de mão-de-obra e financiamento de pesquisa de emprego e desemprego.

Atualmente têm-se enfatizado a atuação do SINE em conjunto com o PLANFOR.

Resultados

De acordo com a tabela publicada pela *Folha de São Paulo*, em março de 1998, os resultados do SINE são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - SINE - Sistema Público de Emprego - Resultados 1997

SINE	Inscritos	Vagas	Colocados
Norte	118.088	20.463	7.904
Nordeste	278.891	68.187	43.490
Centro-Oeste	147.987	45.643	19.348
Sudeste	339.267	112.031	29.578
Sul	975.103	205.842	109.740
Total	1.859.336	452.166	210.060

De todos os inscritos nos postos estaduais em 1997, apenas 11,29% conseguiram se empregar. Segundo o coordenador central do SINE, Sr. Márcio Borges, duas das causas para esse baixo desempenho são a baixa qualificação do trabalhador e o funcionamento precário do sistema, que não tem a confiabilidade das empresas.

Seguro-Desemprego

O seguro-desemprego serve como uma forma de garantir a renda ao trabalhador enquanto procura uma nova colocação. A importância do programa está em integrar cada vez mais os segurados com o SINE e o PLANFOR.

PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional

O PLANFOR é voltado para desempregados, beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores sob risco de perda de emprego e outras populações em risco ou desvantagem social, e tem como objetivos gerais:

- qualificar ou requalificar trabalhadores para sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho;
- elevar o nível de escolaridade da PEA;
- contribuir para redução de desigualdades sociais e regionais;
- combater a discriminação;
- estimular e apoiar a ampliação da oferta de emprego e das oportunidades de geração de renda.

Especificamente o plano busca mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência de educação profissional disponível no país. A partir de 1999, ter capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA (cerca de 15 milhões de trabalhadores). Atualmente a oferta atende cerca de 5% da PEA.

A Tabela 2 mostra as metas 1996/1999.

Tabela 2 - PLANFOR - Perspectiva Plurianual - Metas 1996/99

Ano	Planos Estaduais de Qualificação/ outros convênios	Rede de educação profissional	Total	% da PEA
1996	750	4.250	5.000	7%
1997	1.800	6.200	8.000	11%
1998	2.500	8.500	11.000	15%
1999	3.000	12.000	15.000	20%

O plano foi desenhado pelo Governo Federal, mas é aplicado de forma descentralizada através dos Planos Estaduais de Qualificação, coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, sob orientação e supervisão das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, financiados com recursos do FAT.

A operacionalização é feita através de parcerias com redes de educação profissional no país: siste-

mas de ensino técnico federal, estadual e municipal, universidades, sistema S, sindicatos de trabalhadores, escolas e fundações de empresas, ONGs e ensino profissional livre.

Apesar de estar atrelado ao sistema tradicional de ensino profissionalizante, o PLANFOR tenta atualizar-se através de proposta conceitual e metodológica nova, que engloba:

- foco no mercado e na clientela, com vistas à empregabilidade do treinando, sem viés assistencialista;
- abertura para novas clientelas, com prioridade para populações em desvantagem social (antes era restrito aos desempregados cadastrados no SINE);
- visão de médio e longo prazos, até 1998;
- definição de prioridades nacionais para aplicação de recursos;
- educação profissional em bases modulares e permanentes, baseado no mercado nacional para evitar discrepâncias que levem a perda de qualidade;
- parâmetros de custo aluno/hora.

O PLANFOR atua em três categorias de planos:

- nacionais: voltados para eixos estratégicos de desenvolvimento, em benefício de clientelas em desvantagem social e setores ou regiões estratégicas para o desenvolvimento do país. Ex.: Amazônia Legal, turismo, portadores de deficiências etc.;
- estaduais: definidos pelas Secretarias de Trabalho e Comissões Estaduais de Emprego, em parceria com organismos do governo estadual ou municipal ou outros atores locais, para atender demandas específicas de municípios ou regiões;
- emergenciais: voltados aos atendimento de situações emergentes, associadas a conjunturas de crise e/ou a processos de reestruturação produtiva. Ex.: agricultura canavieira e cacaueteira, ferrovia e porto, indústria calçadista, têxtil, metalmeccânica e bancos.

Atualmente, são os seguintes os programas nacionais definidos:

- artesanato e desenvolvimento comunitário;
- assentamentos e comunidades rurais;
- bancários e outros trabalhadores do setor financeiro;
- conscritos das Forças Armadas;
- detentos e egressos do sistema penitenciário;
- indústria da construção;
- pesca;
- pessoas portadoras de deficiências;
- portuários;
- saúde;
- serviços pessoais;
- servidores da administração pública;
- turismo.

Problemas Apresentados

São apontadas como falhas do programa as diferenças de interesse e de capacitação dos diferentes estados para levar adiante os programas, devido à falta de estruturas de gestão ou de capacidade gerencial do pessoal envolvido.

Iniciativas Não-Governamentais

As iniciativas não-governamentais de programas de geração de emprego e renda são bastante numerosas, existindo atualmente (março/98) 719 projetos mantidos puramente ou em associação com entidades não-governamentais. Os dados sobre estas iniciativas foram obtidos em março de 1998 através do site <http://www.geracao.org.br>.

Em linhas gerais, essas iniciativas referem-se a:

- crédito para pequenos empreendimentos;
- capacitação gerencial e tecnológica;
- bolsa familiar de educação.

Crédito para Pequenos Empreendimentos

As iniciativas de crédito para pequenos empreendimentos, conduzidas por entidades não-governamentais, surgiram no Brasil nos anos 80, contando com a orientação e o apoio de entidades internacionais como a ACCION, o UNICEF e o BID.

Ao contrário de outros países da América Latina, onde, já na década de 80, existiam diversos programas de crédito popular em funcionamento. No Brasil esses programas surgiram principalmente ao longo da década dos 90, sendo que a maioria dos programas encontra-se ainda em processo de formação, sem ter desenvolvido plenamente suas potencialidades. As iniciativas encontradas atuam predominantemente no meio rural, tendo como público-alvo microempreendedores, formais e informais, dos setores de produção, serviços e comércio. Este último setor apresenta clara predominância, o que se explica pelo fato das condições de financiamento predominantemente adotadas (crédito para capital de giro, com prazos curtos de amortização) se adequarem principalmente à sua dinâmica.

Outro traço comum às experiências de microcrédito urbano encontradas refere-se ao fato do financiamento ser concedido exclusivamente a empreendimentos já existentes (em geral com, no mínimo, seis meses de funcionamento). Já no caso dos programas rurais, o apoio creditício está associado a um processo de reestruturação das unidades produtivas que, na prática, significa a implantação de novas atividades sobre uma base territorial preexistente.

As entidades que atuam na área apresentam um perfil diversificado quanto ao nível de especialização dos serviços e à combinação, em maior ou menor grau, de seus instrumentos de ação. Existem desde instituições estritamente vocacionadas para o apoio creditício (como o PortoSol) até outras que desenvolvem múltiplos programas e mantêm estruturas departamentalizadas, onde as ações associadas ao crédito podem perpassar mais de um setor ou, ainda, assumir um caráter trans-institucional (casos da APAEB Valente e do programa MOC/APAEBs). A tecnologia creditícia adotada pelas experiências de microcrédito urbano possui uma inspiração metodológica comum. A ênfase principal desse modelo reside na concessão de empréstimos de curto prazo, com valor pequeno e ascendente a cada renovação. A exigência tradicional de apresentação de garantias reais (que em geral inviabiliza o acesso dos seg-

mentos de menor renda) é substituída pelo aval solidário ou individual.

Outra característica central refere-se à existência de uma relação personalizada do cliente com o agente de crédito, envolvendo, em geral, visitas do agente à residência e/ou local de trabalho do usuário e um monitoramento (com intensidade variável) das atividades financiadas. Por último, o modelo ressalta a importância de que o financiamento ocorra dentro de uma lógica de mercado, o que implica incidência de juros reais e implementação de mecanismos de cobrança e penalização de usuários inadimplentes.

Como demonstra a trajetória destes programas, essa metodologia de financiamento vem se revelando eficaz, no sentido de compatibilizar o acesso de setores normalmente excluídos do crédito convencional com a adoção de critérios de segurança creditícia, capazes de assegurar a saúde financeira das respectivas carteiras.

O número de créditos concedidos indica que a cobertura efetiva dos diversos programas é ainda bastante restrita. Mesmo experiências com maior alcance (como o Ceape/PE e o PortoSol), que já ultrapassam a marca de 500 empréstimos por mês, atendem a um público limitado face ao potencial da demanda nos municípios onde atuam.

Capacitação Gerencial e Tecnológica

Os programas de capacitação buscam aumentar a qualificação da força de trabalho, de forma a capacitá-la para as mudanças tecnológicas, organizacionais e gerenciais por que passa a economia brasileira. De uma forma geral os programas concentram-se na profissionalização de jovens e adolescentes, capacitação de pequenos empreendedores (setor informal, microempresas, associações e cooperativas) e capacitação de agentes institucionais.

No âmbito das organizações não-governamentais pode-se citar a iniciativa da Fundação Cidade Mãe, em Salvador (BA), que combate o trabalho infantil até os 14 anos e enfatiza a escola, inclusive para os jovens acima dessa faixa etária. Programas voltados à capacitação de pequenos empreendedores têm utilizado duas metodologias básicas: CEFE (Competência Econômica via Formação de Empresários); GEPAR (Gestão Participativa para Desenvolvimento Empresarial), que enfatizam os aspectos participativos e vivenciais, diferenciando-se dos modelos clássicos de treinamento empresarial; e capacitação massiva através de laboratórios

organizacionais, conduzida por alguns municípios e estados.

Bolsa Familiar de Educação/Renda-Mínima

Apenas recentemente os programas de garantia de renda mínima e bolsa-escola entraram na agenda das políticas públicas no Brasil. Porém, a proposta vem rapidamente ganhando terreno, sobretudo no âmbito municipal, de modo que cerca de 80 iniciativas estavam em algum estágio de tramitação, ao final de 1996, em todas as regiões do país.

Na ampla maioria dos casos, os projetos ainda não se encontram em fase de execução. Como iniciativas pioneiras, destacam-se as do Distrito Federal e de Campinas, cuja concepção tem como base a vinculação entre a complementação da renda familiar e a permanência das crianças na escola, orientação praticamente generalizada nos demais programas hoje em curso ou em gestação no Brasil.

Caracterizando-se como as iniciativas de maior abrangência, até o final de 1996, os programas de Campinas e do Distrito Federal haviam atendido em torno de 3 mil e 20 mil famílias, respectivamente. Estas experiências já obtiveram resultados significativos, erradicando praticamente o trabalho infantil nas ruas (Campinas) ou revelando eficiência no combate à repetência e evasão escolar entre as crianças das famílias apoiadas (Distrito Federal).

Ambos os programas têm caráter fortemente inter-setorial, requerendo um envolvimento amplo e articulado entre órgãos e agentes, além da construção de instâncias de organização no âmbito micro-regional ou comunitário. Há, no entanto, particularidades e ênfases diferenciadas. A experiência de Campinas tem entre seus componentes estratégicos o fortalecimento das famílias beneficiárias através de grupos sócio-educativos e do acompanhamento individual, o que requer uma interação sistemática entre técnicos (assistentes sociais e psicólogos) e usuários do programa. No caso do Distrito Federal, a implementação das ações não passa pela organização obrigatória das famílias, embora envolva a formação de comissões por comunidade, para o acompanhamento do programa. Isto não impede que, nesta experiência, o foco do trabalho esteja também direcionado para a unidade familiar, a partir de uma concepção onde a questão educacional é privilegiada, ao invés do conjunto de elementos de ordem psicossocial.

Como aspecto comum às experiências em curso, destaca-se a dificuldade em relação à definição e implementação de critérios para desligamento das famílias atendidas pelo programa. O ponto crítico reside, sobretudo, na recolocação dos membros destas famílias no mercado de trabalho, como assalariados ou desenvolvendo atividades por conta própria. No atual estágio de consolidação dos programas, evidencia-se que a questão da duração do subsídio e dos meios de autonomização da população beneficiária ainda não se acha adequadamente equacionada. Neste sentido, é enfatizada a necessidade de maior articulação deste benefício com programas de capacitação profissional e geração de renda, além do pleno acesso dos segmentos atendidos a ações nas áreas de saúde, educação, esporte, cultura etc, como elementos do processo emancipatório buscado.

Outro ponto ainda problemático refere-se ao monitoramento e à avaliação dos programas. As complexidades, aqui identificadas, são atribuídas em parte à dificuldade de um monitoramento mais pleno e integrado por parte das máquinas setoriais envolvidas. Por outro lado, além de indicadores mensuráveis (como sucesso escolar, trabalho infantil etc), há aspectos que não podem ser captados de forma tão "objetiva", embora façam parte do rol de benefícios pretendidos (elevação da auto-estima, acesso a informações e trocas culturais, usufruto de serviços públicos etc). Considerando, ainda, que parte significativa dos efeitos dessas políticas não tem caráter imediato, reconhece-se que seus benefícios tendem a ser menos mensuráveis que seus custos.

Em termos abrangentes, uma questão-chave é a viabilidade da generalização de políticas de renda mínima no país a partir das esferas municipais, considerando aspectos administrativos e financeiros, em particular. O estudo da evolução recente das finanças públicas municipais, nas diversas regiões do país, confirma que existe uma relação inversa entre a demanda potencial para programas de renda mínima e a possibilidade de satisfazê-la nos marcos municipais. Ou seja, as populações-alvo por excelência destes programas estão predominantemente localizadas em municípios que possuem a situação mais frágil do ponto de vista orçamentário.

Deste modo, as enormes disparidades inter-regionais de capacidade de financiamento constituem o maior obstáculo para a implementação municipal dos programas. De acordo com o custo potencial do programa e a capacidade financeira de cada município, pode-se desenhar cenários de financiamento

baseados no princípio da diferenciação dos subsídios aportados a partir da Esfera Federal. Simulações já efetuadas nesta direção tornam evidente o forte conteúdo de redistribuição regional de recursos, já que as regiões mais pobres do país receberiam um maior volume de recursos federais (maioritariamente gerados nas regiões mais desenvolvidas).

Outro aspecto a destacar é o fato de que programas dessa natureza reúnem condições favoráveis para o rompimento com o clientelismo e a cultura de apadrinhamento que historicamente vem incidindo sobre programas sociais no Brasil, especialmente nas regiões mais pobres. Isto decorreria, em primeiro lugar, da clara definição de critérios de elegibilidade do público-alvo. Tal definição assegura um grau mínimo de transparência, mesmo que os critérios sejam diferenciados ou que o segmento atendido seja bastante circunscrito e focalizado (como grupos onde ocorrem modalidades específicas de exploração do trabalho infantil). Em segundo lugar, o caráter tendencialmente não-clientelista destes programas está associado à constituição de mecanismos de controle e fiscalização pela sociedade, conforme já vem sendo praticado nas iniciativas em andamento.

Por fim, em um horizonte mais amplo, salienta-se que os programas de renda mínima e bolsa-escola, por seus efeitos de médio e longo prazo, não representam apenas gastos em benefício de seus usuários diretos, mas constituem um investimento com retorno para o conjunto da população e para o setor público municipal.

CONCLUSÃO

Como pode-se analisar, os programas governamentais buscam gerar emprego e/ou renda objetivando fazer com que o trabalhador permaneça ou retorne à economia formal, ou seja, às relações tradicionais de trabalho. Porém, apesar de não existirem indicadores sociais mais precisos para comprovar-se a asserção, a intenção governamental não é eficaz, pelos motivos que seguem.

O programa *Brasil em Ação* está mais próximo de um conjunto de intenções políticas do que propriamente de um plano de ações bem-estruturado, pois limita-se ao campo das premissas e diretrizes estratégicas.

Outra falha do planejamento, em nível nacional, é considerar a globalização econômica como fator

preponderante para a homogeneização dos padrões das relações de trabalho e das condições para geração de emprego e renda. As políticas nacionais deixam de lado as especificidades e os recursos regionais ou setoriais (artesanato, pesca, extrativismo, indústria da mineração, etc), que necessitam de outras formas de processos produtivos para se desenvolverem e se inserirem no mercado globalizado, pois adotam o modelo da produção em série para entender como se dão as relações de trabalho neste segmento da economia.

A preocupação do Estado deveria estar centrada na educação básica e em como promover um salto qualitativo, ou seja, formando as pessoas mais rapidamente e abandonando o padrão típico da segunda revolução industrial: escolarização linear, por tipo profissional.

A macro-abrangência das políticas nacionais acabou por deixar de lado a forma de operacionalização nas microesferas da sociedade, ou melhor, não envolveu de modo eficiente e eficaz o estado e o município. Nos mercados locais a gestão tripartite tende a ser uma falácia; nas instâncias descentralizadoras, tais como os conselhos, a discussão política sobre como utilizar a verba é grande e a falta de profissionais qualificados inviabilizam o resultado final. A gestão creditícia descentralizada também é complicada, por não existirem instâncias de aprovação de crédito no Banco do Brasil na Amazônia, entre outras. Os programas governamentais apresentam absoluta falta de integração entre si e até mesmo duplicações (por exemplo, os subprogramas do PROGER). Os programas do Ministério do Trabalho (SINE, PROGER, PROEMPREGO, etc) não são integrados entre si, nem com os demais programas do governo (FINEP, Ministério da Indústria e Comércio, etc).

Os programas do PLANFOR, especialmente os integrados ao sistema S, qualificam os profissionais por especialidade de ocupação e não para o trabalho polivalente, dentro de um determinado setor da economia, como atualmente é esperado.

Esta pesquisa possibilitou entender melhor quais são e como desempenham seus papéis o Estado e a sociedade civil no mercado de trabalho, em relação aos programas de geração de emprego e renda. Ficou claro, também, que é muito importante o desenvolvimento de indicador ou indicadores sociais que sejam mais precisos para medir os impactos que os agentes causam no mercado de trabalho, apesar dos indicadores existentes (exemplo: taxa de mortalidade infantil, renda per capita, etc).

Por fim, conclui-se que não existem dados fidedignos que comprovem a eficiência e a eficácia dos programas de geração de emprego e renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AQUINO**, Cleber Pinheiro de. *Administração de Recursos Humanos: uma introdução*. São Paulo: Atlas, 1980.
- ARENDT**, Hannah. *A condição humana*. São Paulo: Edusp, 1981.
- FERNANDES**, Reginaldo (org.). *O trabalho no Brasil no limiar do século XXI*. São Paulo: LTr, 1995.
- FERREIRA**, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FISCHER**, Rosa Maria e **FLEURY**, Maria Tereza Leme. *Processo e relações do trabalho no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1992.
- FOLHA DE SÃO PAULO**, São Paulo, 12 mar. 1998, 2º caderno, p. 1.
- GIL**, Antonio Carlos. *Administração de Recursos Humanos: um enfoque profissional*. São Paulo: Atlas, 1994.
- PASTORE**, José. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo, LTr, 1995.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.

- O Mercado de trabalho e a geração de empregos* / Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1996.
- SEFOR**. *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1996.
- SEFOR**. *Habilidades, uma questão de competências?*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1996.
- SEFOR**. *Sistema público de emprego e educação profissional: Implementação de uma política integrada*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1996.
- SEFOR**. *Termos de referência dos programas de educação profissional: nacionais, estaduais, emergencia*, Brasília: Ministério do Trabalho, 1996.
- SEFOR**. *Termos de referência dos programas de educação profissional: avaliação, acompanhamento e supervisão, cadastro de executivos*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1996.
- TOLEDO**, Flávio. *Administração de Pessoal*. São Paulo: Atlas, 1986.