

COMUNIDADE SOLIDÁRIA

**Alternativas de
Ocupação e Renda**

SUMÁRIO

Apresentação	3
I. Introdução	5
II. Alternativas de Ocupação e Renda	9
III. Elenco das Propostas Feitas pelos Interlocutores	61
IV. Relação das Propostas Aprovadas	77
Anexo I	83
Anexo II	87

Cadernos Comunidade Solidária, v. 4 — out. 1997 —
Brasília: IPEA, 1996-

Bimestral

1. Política Social. 2. Comunidade Solidária. 1. Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 301.05

I. APRESENTAÇÃO

Registram-se a seguir as conclusões da Quinta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária sobre o tema “Alternativas de Ocupação e Renda”, a qual teve seu primeiro grande momento de desfecho na XVI Reunião do Conselho, realizada na Granja do Torto, em Brasília, em 25 de agosto de 1997.

Para coordenar e monitorar o encaminhamento das 24 propostas aprovadas na referida reunião, foi constituído um Comitê Setorial de Alternativas de Ocupação e Renda, composto pelos conselheiros Pedro Moreira Salles, Horácio Lafer Piva e Rubem César Fernandes. Este Comitê Setorial continuará contando com o apoio do Grupo de Trabalho que ajudou a organizar a Quinta Rodada, constituído em Brasília e composto por Ana Lúcia Lobato (Coordenadora Geral da Diretoria de Política Social do IPEA/MPO), Dulce Tannuri (assessora da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária) e Nathalie Beghin (economista do IPEA/MPO e assessora da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária). Agradecemos a este Grupo pela inestimável colaboração prestada ao Conselho da Comunidade Solidária durante todo o processo de preparação e realização da sua XVI Reunião.

Mais uma vez, agradecemos também ao IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento e Orçamento — pelo apoio constante, quer por meio da colaboração institucional prestada às atividades da Comunidade Solidária, quer, em particular, no suporte editorial para a divulgação desses *CADERNOS*, cujo quarto volume temos agora o prazer de ter em mãos.

Brasília, outubro de 1997

Augusto de Franco
Conselheiro

INTRODUÇÃO

A Interlocação Política no Conselho da Comunidade Solidária

1. Quando e porque começou

A partir de junho de 1996, após um intenso processo de discussão entre os seus Conselheiros, optou-se por efetuar uma reestruturação do Conselho da Comunidade Solidária que levasse em conta a necessidade de promover canais políticos de diálogo entre Governo e Sociedade sobre os grandes temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil.

2. O objetivo político geral

O objetivo político geral da Interlocação Política é o de contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de uma Agenda Mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da Sociedade para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social.

3. Objetivos específicos

A Interlocação Política tem ainda como objetivos estimular soluções, agilizar e acompanhar a implementação de providências, contribuir para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas.

4. Construir consensos e Identificar dissensos

A Interlocação Política procura construir progressivamente consensos sobre temas centrais de uma Agenda Mínima Social e identificar e listar os dissensos existentes em uma pauta para a continuidade do processo de diálogo Governo-Sociedade.

5. O processo

O processo da Interlocação Política contempla três fases:

1) **Preparação:** envolvendo a escolha do tema, a elaboração e o envio de um Documento de Consulta para os interlocutores, o recolhimento, a sistematização e a incorporação das emendas feitas por aqueles, e a elaboração do Documento-Base que servirá de ponto de partida para a discussão coletiva.

2) **Realização:** envolvendo a reunião do Conselho com a presença dos interlocutores que participaram da elaboração coletiva do Documento-Base e a constituição de um Comitê Setorial sobre o tema em tela. Nessa reunião do Conselho são ratificados os consensos, e aprovados um Documento Final e uma série de Encaminhamentos Concretos sugeridos pelos interlocutores.

3) **Desdobramentos:** a) Os consensos ratificados, na forma de assertivas, compõem um arquivo para ulterior composição da Agenda Mínima Social; b) O Documento Final aprovado a partir do Documento-Base é amplamente divulgado para possibilitar a continuidade e a expansão do processo de interlocação; e c) os Encaminhamentos Concretos aprovados são transformados em Providências, com responsáveis designados e prazos para execução. Todo esse trabalho é acompanhado e monitorado pelo Comitê Setorial.

6. Quem participa

A Interlocução Política é uma atividade de parceria entre Governo e Sociedade. Da parte do Governo, participam os Ministros de Estado relacionados ao tema em foco e seus representantes, bem como técnicos governamentais da área em questão e a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Da parte da Sociedade participam o empresariado em geral, através de representantes de entidades de classe, sindicatos e movimentos sociais, ONG, intelectuais, especialistas da matéria em tela, bem como os Conselheiros da Comunidade Solidária.

7. Os temas centrais

Os temas centrais pautados até o momento são: a) Desenvolvimento Rural, compreendendo Reforma Agrária e Agricultura Familiar; b) Distribuição de Renda; c) Segurança Alimentar e Nutricional; d) Criança e Adolescente; e) Alternativas de Ocupação e Renda; e f) Marco Legal do Terceiro Setor.

8. O que já foi realizado

Até o momento foram realizadas quatro rodadas de Interlocução:

Primeira Rodada	05/08/96	“Reforma Agrária”
Segunda Rodada	26/08/96	“Renda Mínima e Educação Fundamental”
Terceira Rodada	29/10/96	“Segurança Alimentar e Nutricional”
Quarta Rodada	12/05/97	“Criança e Adolescente”.

As quatro rodadas, já realizadas, geraram tanto consensos de natureza mais programática (identificando, ao todo, 24 prioridades) quanto encaminhamentos concretos (traduzidos em cerca de 80 propostas de medidas) cuja implementação vem sendo acompanhada por Comitês Setoriais formados por membros do Conselho.

9. O que está programado

Estão sendo propostas, ainda para 1997, mais três rodadas de *Interlocução Política*:

Quinta Rodada	25/08/97	"Alternativas de Ocupação e Renda"
Sexta Rodada	06/10/97	"Marco Legal do Terceiro Setor"
Sétima Rodada	01/12/97	"Síntese Preliminar da Agenda Mínima Social".

II. ALTERNATIVAS DE OCUPAÇÃO E RENDA

A Quinta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária é dedicada ao tema "Alternativas de Ocupação e Renda".

Não é nosso propósito tratar aqui das problemáticas mais gerais que envolvem as questões do emprego e da distribuição da renda, relacionadas ao crescimento econômico, a inserção das economias nacionais na nova ordem mundial que se configura com o processo de globalização e a seus fenômenos acompanhantes, como o chamado desemprego estrutural, a tendências, detectadas por alguns analistas, de mudanças no próprio padrão de desenvolvimento, que apontariam para uma sociedade no futuro não mais baseada no paradigma do trabalho ou na universalização do emprego.

Tampouco trataremos aqui dos problemas redistributivos clássicos, examinados freqüentemente no âmbito da macroeconomia em função de co-dependência à capacidade de atração de investimentos e de crescimento a taxas satisfatórias (*i.e.*, em geral acima das praticadas), e tendo como conseqüência lógica a elevação do PIB *per capita*.

Tais temas, conquanto da maior importância e relevância para uma abordagem teórica da questão, são bastante controversos, ou seja, comparecem em debate que está longe de produzir resultados em tomo dos quais os principais atores envolvidos consigam se pôr de acordo, ultrapassando, portanto, as possibilidades reais desta Rodada de Interlocação que tem como objetivo encontrar algumas soluções consensuais, de forma que Governo e Sociedade possam fazer convergir seus esforços a fim de construir alternativas viáveis e exequíveis no presente.

Optamos assim por concentrar nossa atenção na procura de alternativas de ocupação e de geração de renda que já possam ser implementadas, enquanto não se resolvem os macroproblemas do emprego e da distribuição da renda nos planos nacionais e mundial, considerando que a parcela da população brasileira que pode ser beneficiada eventualmente por este esforço também não pode ficar esperando, nem pelas grandes mudanças estruturais que, imagina-se, resolveriam de vez esses problemas, nem por um grande acordo entre os que ora divergem sobre os caminhos para se efetivarem tais mudanças.

Assim, o objetivo da presente Rodada de Interlocução Política está voltado para o lado prático, da descoberta de empreendimentos inovadores que, avaliados positivamente, possam ser replicados em escala mais ampla, criando oportunidades de trabalho e renda para indivíduos e famílias que hoje não conseguem prover suas necessidades básicas.

Focalizaremos, em especial, aquelas iniciativas, ainda incipientes, que têm revelado potencial na construção de caminhos inovativos, seja desenvolvendo novos programas de políticas públicas — não necessária nem exclusivamente estatais, mas que dependem do apoio governamental, da adoção de novos procedimentos legais e administrativos que estimulem, simplifiquem e agilizem, a formação de parcerias com o setor privado e o terceiro setor em prol da criação de novos postos de trabalho —, seja, por exemplo, experimentando alternativas de crédito popular, ou, ainda, contribuindo para gestar novos “modelos” socioprodutivos através e no interior de processos de desenvolvimento local integrado.

Há quem advirta para o fato de que as propostas surgidas em um processo de discussão que não incursione pelos determinantes do emprego na economia nacional serão necessariamente limitadas. Primeiro porque tenderão a apontar ações dirigidas a espaços subordinados ao comportamento mais geral do nível de atividade econômica, fundamentalmente a renda do setor não tipicamente capitalista (pequenos negócios, empresas familiares, trabalho autônomo, sem remuneração). Em segundo lugar porque correm o risco de se afastar de soluções mais definitivas de médio e longo prazos para a questão do emprego, pois tendem a não levar em

consideração as despesas dos setores tipicamente capitalistas (investimento, gasto público, endividamento, etc.).

Caberá aos interlocutores governamentais e sociais que participam deste processo de discussão avaliar se as soluções sugeridas são viáveis e aceitáveis, dos pontos de vista econômico e social, pesando inclusive em que medida a preservação de direitos conflita, ou não, com o imperativo ético, colocado tanto para o Estado quanto para a Sociedade, de oferecer novas oportunidades e novas condições para que milhões de pessoas possam dar os primeiros passos no sentido da sua emancipação ou, pelo menos, para sair dos patamares inaceitáveis de miséria e de pobreza em que ainda vivem atualmente.

Em princípio, o Conselho da Comunidade Solidária não espoca nenhuma proposta, seja de flexibilização ou muito menos de precarização de relações formais de trabalho, tampouco se alinha com a defesa de interesses setoriais ou corporativos; não se posiciona a favor ou contra esta ou aquela proposta genérica de distribuição ou redistribuição da renda, ora em debate na sociedade, nos parlamentos ou nos governos. *As propostas que serão examinadas nesta Quinta Rodada de Interlocação Política foram apresentadas pelos próprios interlocutores ao responderem as questões constantes de um Documento de Consulta enviado em 28 de julho de 1997 para:*

- Antônio Kandir (Planejamento e Orçamento), Arlindo Porto (Agricultura e Abastecimento), Carlos César de Albuquerque (Saúde), Clóvis de Barros Carvalho (Casa Civil), Edson Arantes do Nascimento (Extraordinário dos Esportes), Iris Rezende Machado (Justiça), Paulo de Tarso Almeida Paiva (Trabalho), Paulo Renato de Souza (Educação e Desporto), Pedro Sampaio Malan (Fazenda), Raul Belens Jungmann Pinto (Extraordinário para a Política Fundiária) e Reinhold Stephanes (Previdência e Assistência Social) — *Ministros de Estado*.
- Almir de Souza Maia, Augusto Cesar Antunes de Franco, Carlos Alves Moura, Daniela Mercury de Almeida Póvoas, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Passos Gil Moreira, Horácio Lafer Piva, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Manoel Dantas Barreto

Filho, Maria de Nazaré Oliveira Imbiriba Mitschein, Maria do Carmo Brant de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Pedro Moreira Salles, Dom Raymundo Damasceno Assis, Regina Blois Duarte, Romeu Padilha de Figueiredo, Rubem César Fernandes, Ruth Correia Leite Cardoso (Presidente do Conselho), Sônia Miriam Draibe, Viviane Senna Lalli — *Conselheiros e Conselheiras da Sociedade Civil da Comunidade Solidária*.

- Anna Maria Tibúrcio Medeiros Pelianno — *Secretária-Executiva do Programa Comunidade Solidária*.
- Vilmar Evangelista Faria — *Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Governo*.
- *E mais 33 interlocutores especialmente convidados para a Quinta Rodada de Interlocução Política:*
- Agop Kayayan — Representante do UNICEF no Brasil.
- Beatriz Azeredo — Superintendente da Área de Desenvolvimento Regional e Social do BNDES.
- Byron Costa de Queiroz — Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- Caio Márcio da Silveira — Diretor do Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa (NAPP).
- Carlos Alberto D'Oliveira — Superintendente Geral do IBAM.
- Carlos Alberto Ramos — Professor da UNB.
- Celso Alves da Cruz — Diretor da FINEP.
- Christof Kaüchemann — Diretor da Agência da GTZ no Brasil.
- Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira — Secretário de Políticas de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho.
- Dyrso Alves de Faria — Diretor-Presidente da Cooperativa de Crédito de Mirassol de Responsabilidade Ltda.

- Fernando Rodrigues Catão — Secretário Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento.
- Flávio Camargo Schuch — Diretor da Ágora.
- Franklin Dias Coelho — Consultor do SERE.
- Heloisa Helena Silva de Oliveira — Superintendente Executiva da Unidade de Negócios com o Governo do Banco do Brasil.
- Heraldo Eduardo Rocha — Presidente do FUNSET.
- Herbert de Souza — Coordenador-Geral do IBASE († 9/8/97).
- Isabel Pereira de Souza — Diretora da Caixa Econômica Federal.
- Ivan Guimarães — Secretário-Adjunto do Trabalho do GDF.
- João Carlos Alexim — Diretor da OIT.
- José Eduardo Utzig — Presidente do Conselho de Administração do Portosol.
- Ladislau Dowbor — Professor da PUC/SP.
- Maria Cristina Cacciamali — Professora da USP.
- Milton Seligmann — Presidente do INCR A.
- Murilo Xavier Flores — Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e Gerente do PRONAF.
- Nassim Gabriel Mehedeff — Secretário de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho.
- Pedro Cláudio Cunha Bocayuva Cunha — Diretor da FASE.
- Pio Guerra Júnior — Presidente do Conselho Deliberativo do SEBRAE.

- Rejane Janowitz — Gerente Executiva do Banco da Mulher.
- Ricardo Paes de Barros — Pesquisador do IPEA.
- Sérgio Eduardo Arbulu de Mendonça — Diretor do DIEESE.
- Tânia Zapata — Coordenadora do Projeto Banco do Nordeste/PNUD.
- Urandi Flores Boppre — Presidente das Empresas Comunitárias de Santa Catarina.
- Valdi Araújo Dantas — Diretor-Executivo da FENAPE.

Proposta de consenso geral

A questão do desemprego não poderá ser adequadamente enfrentada sem uma sinergia entre iniciativas do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil, envolvendo inclusive a implementação de políticas governamentais de emprego e o surgimento de diversas alternativas de ocupação externas à esfera estatal, quer no âmbito do setor privado, quer no âmbito do chamado Terceiro Setor.

Em primeiro lugar cabe esclarecer que o que chamamos de Terceiro Setor refere-se a um âmbito social não-governamental e não-lucrativo que coexiste hoje com o Estado e com o Mercado — que constituem o Primeiro e o Segundo Setores ou vice-versa —, mobilizando um volume crescente de recursos e energias para projetos de desenvolvimento social a partir de iniciativas privadas com sentido público. Observa-se ultimamente que o protagonismo dos cidadãos e de suas organizações tem rompido a velha dicotomia entre público e privado, na qual o público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. A expansão do Terceiro Setor dá então origem a uma esfera pública não-estatal. Este esclarecimento se faz necessário porquanto várias pessoas ainda confundem, em virtude da homonímia, o Terceiro Setor com o chamado setor terciário da economia, enquanto que outras não chegaram a considerar a possibilidade de que muitas das ações empreendidas por grupos privados, porém sem fins lucrativos, possam ter um caráter público.

Não há consenso sobre quais devem ser os papéis do Estado, do Mercado e do Terceiro Setor no enfrentamento do problema do desemprego. Entretanto, parece haver consenso que, diante da crise atual, as contribuições desses três setores devem ser consideradas. Sustenta-se, nesse sentido, que a realidade presente exige e até mesmo estimula a forte parceria entre os três setores na alavancagem econômica do emprego e na abertura de fronteiras alternativas de ocupações, na capacitação da força de trabalho e na própria contratação, não sendo possível estabelecer uma fronteira muito nítida entre Estado, Mercado e Terceiro Setor, como se lhes coubessem especializações radicais.

Assim, quanto ao papel do Estado, existem aqueles que advogam ser impossível imaginar o combate ao desemprego sem a sua presença destacada. Argumenta-se então que o setor formal do Mercado não se dirige fundamentalmente pelo emprego de mão-de-obra, a não ser em condições e funções em que o uso dessa mão-de-obra mostra ser absolutamente indispensável para a obtenção de uma taxa de retorno superior aos recursos inicialmente aplicados na atividade econômica. No momento atual, de contingenciamento das oportunidades de crescimento econômico sustentado, de mudanças tecnológicas nos modos de gestão da produção e da organização do trabalho, a simples aposta na promoção elevada de emprego pelo setor tipicamente capitalista, tal qual ele existe hoje, pode ser um equívoco sem mudanças maiores nas políticas macroeconômicas e na forma de inserção na economia internacional.

Há quem defenda que, para além de um papel de implementador de políticas compensatórias para corrigir as falhas do Mercado, coloca-se hoje a questão de um novo papel político de um Estado empreendedor, no campo da construção de redes econômicas, políticas e sociais, a fim de favorecer a consecução de ações integradas de desenvolvimento. Para esses setores, o Estado tem o papel fundamental, por exemplo, de promover e apoiar as iniciativas locais endógenas, visando à inserção competitiva das comunidades locais no mercado, sobretudo em relação aos pequenos produtores, trabalhadores autônomos, pequenas empresas e suas organizações. Seja no reordenamento de procedimentos legais e administrativos, seja no provimento de serviços públicos tradicionais e não-tradicionais, ou na articulação de parcerias, compete ao Estado a construção de uma nova relação Estado-Sociedade que

venha a inserir economicamente grande parte da população nos circuitos de produção e consumo.

Mesmo os que atribuem ao Estado a responsabilidade pela elaboração e o gerenciamento de políticas de geração de emprego, reconhecem que a capacidade de geração de empregos por parte do Estado encontra-se em clara crise, não sendo nada prudente apostar mudança de tal quadro no curto e médio prazos.

Acreditam alguns que a geração de emprego e renda em economias modernas é função primordial do Mercado, cabendo ao Estado suprir suas deficiências e distorções, aliado complementarmente ao Terceiro Setor. Todavia, diante do fato de que o Mercado não tem conseguido resolver o problema do desemprego, quando deixado funcionar livremente, não se pode apontá-lo como único responsável pelo suprimento de postos de trabalho, devendo suas falhas ser compensadas pelo setor público. Nesse sentido, parecer estar relativamente generalizado o ponto de vista segundo o qual o Estado deve atuar como promotor e facilitador, fornecendo instrumentos, regulando e incentivando ações nos três níveis de governo e na sociedade civil, com vistas ao fomento à geração de ocupação produtiva, desde a concessão de linhas de crédito, com juros abaixo dos praticados pelo mercado, até o incentivo ao desenvolvimento de setores com grande potencial de geração de emprego, cabendo-lhe ainda importante papel no que se refere ao aumento da escolaridade básica geral e da educação profissional.

Outros apontam que um dos aspectos centrais da intervenção do Estado é a reconstrução do padrão de financiamento de atividades intensivas em mão-de-obra, como é o caso da habitação e do saneamento, com aproveitamento máximo das possibilidades existentes de atração de capitais privados. Um aspecto relevante da atuação do Estado — ao que parece plenamente consensual — diz respeito ao apoio a micro e pequenas empresas, que se defrontam com obstáculos para ter acesso a crédito, por conta da dificuldade de ofertar as garantias exigidas pelas instituições financeiras.

Em suma, aponta-se como papel do Estado, no enfrentamento do problema do desemprego, o de promover:

- políticas de investimentos nas áreas dotadas de alto potencial empregador, tais como infra-estrutura e a área social;
- apoio técnico e financeiro aos setores intensivos em trabalho;
- mecanismos de incentivo, financiamento e apoio técnico às micro, pequenas e médias empresas;
- programas de formação e qualificação da mão-de-obra destinados tanto a aumentar a empregabilidade nos setores expostos à competição internacional, quanto a elevar aos níveis mínimos exigidos dos mercados domésticos a capacitação dos segmentos vulneráveis, excluídos, da população;
- educação básica de qualidade e atualizada às necessidades do mercado;
- revisão da legislação trabalhista, com vistas a flexibilizar contratações e demissões e permitir alternativas a vínculos trabalhistas permanentes;
- investimentos que atenuem condições precárias de vida e, ao mesmo tempo, propiciem localmente condições estimuladoras de criação de atividades econômicas;
- estímulo e apoio às iniciativas comunitárias e da sociedade civil engajadas, de alguma forma, em projetos de criação de empregos e ocupações produtivas;
- elaboração e financiamento de estudos e pesquisas sobre o tema, identificando áreas críticas; e
- atuação em situações emergenciais, criando ou dando condições para a criação de frentes massivas de trabalho.

Caberia ainda ao Estado, segundo alguns atores, implementar um conjunto de políticas ativas e compensatórias de emprego, mediante medidas direcionadas a:

- redução da oferta de mão-de-obra (eliminação do trabalho infantil, incompatibilidade entre beneficiários da

previdência social e sua manutenção como população economicamente ativa);

- ampliação da quantidade de vagas ainda que para o mesmo nível de atividade econômica (redução da jornada de trabalho, restrições ao uso de horas extraordinárias, esquemas de pré-aposentadorias, sistemas de bolsa-escola, programas de solidariedade);
- melhoria da qualidade dos empregos existentes por meio da racionalização e coordenação dos esquemas de valorização do capital humano (educação formal, sistema “S”, recursos FAT e das empresas), de maior compromisso das empresas com o treinamento (estágios), de fiscalização pública do cumprimento da legislação social e trabalhista, benefícios aos empregadores e fortalecimento dos atores sociais; e
- elevação da qualidade no tratamento social aos desempregados, com a reforma do sistema de seguro-desemprego — que trata do desempregado como algo homogêneo, sem definição distinta de recursos, de critérios de gênero, de importância na estrutura familiar, de qualificação, e de implementação de um sistema público de emprego (intermediação, formação e educação profissional e benefícios sociais).

Defende-se também que o Estado deveria adotar um conjunto de medidas de forte impacto no curto e médio prazos, tais como:

- articular, a partir de um mesmo organismo governamental, ações de estímulo à geração de renda junto ao setor informal e microempresarial — basicamente ações de crédito, qualificação profissional, assistência técnica e acesso ao mercado;
- incentivar o turismo, tanto nacional quanto internacional, considerando que os investimentos estatais no setor são ridículos em relação à potencialidade que temos;
- acelerar a reforma agrária, assentando milhões de pessoas que podem produzir alimento e mesmo produtos

para o mercado, com programas de verticalização da agricultura;

- adotar um sistema de parcerias com o Terceiro Setor, para melhorar e ampliar os serviços sociais — de assistência, saúde, educação, entre outros — dirigidos às camadas mais carentes da população;
- desenvolver sistemas de parcerias com cooperativas e associações de moradores na área da construção civil, nos quais, por exemplo, o governo poderia entrar com o material de construção subsidiado, e os interessados, com a mão-de-obra; e
- adotar nacionalmente programas de reforço da renda mínima familiar — nos municípios mais pobres, com encargo direto para o governo federal, nos municípios médios, somente com subsídio e, nos mais ricos, apenas estimulando a sua implementação.

Em geral os que propõem medidas como essas reconhecem o esgotamento do modelo de geração de empregos vigente no Brasil, mas acreditam que o país tem ampla margem para gerar ocupação e renda a partir de demandas básicas do mercado interno ainda não atendidas para grande parte da população.

Por último, há quem defenda que se deva combinar políticas de renda com políticas ativas de emprego e de desenvolvimento local, o que exige prioridade na construção de representações e controle tripartite, política de alfabetização em massa, distribuição de terras, introdução de novos sistemas de produção, apoio às redes de associativismo e cooperativismo popular, pactos e negociações regionais e setoriais, estímulo à capacitação associativa e microempresarial, etc.

Quanto ao papel do Mercado no enfrentamento do problema do desemprego, as opiniões também se dividem. Alguns sustentam que o Mercado vem de fato gerando postos de trabalho no Brasil. Apontam-se evidências matemáticas nesse sentido. Em média o Brasil foi capaz de aumentar em 2,6% ao ano sua população ocupada nos últimos 10 anos, passando de 55,4 milhões em 1986 para 69,6 milhões em 1995 — um aumento de 25,6% no pe-

ríodo. Por sua vez, a população economicamente ativa também aumentou substancialmente, de 56,8 milhões em 1986 para 74,1 milhões em 1995 — cerca de 30,4%. Essa maior participação da força de trabalho foi absorvida sem aumento da taxa de desemprego aberto. O surpreendente nos números referentes à quantidade de postos de trabalho gerados no Brasil desde 1986 é que a economia brasileira cresceu muito pouco ao longo do período — em tomo de 1,9% ao ano em média. Conclui-se, portanto, que a economia brasileira ao longo desse tempo só foi capaz de gerar tantos novos postos de trabalho em virtude da precariedade de muitos deles.

Contesta-se, assim, a afirmação de que no Brasil as taxas de crescimento econômico não têm sido capazes de assegurar, por si só, a criação e a manutenção de postos de trabalho em quantidade satisfatória para absorver a crescente oferta de trabalho, pois as taxas de desemprego aberto não mostram tendência crescente no período recente (1993-1997), o que sugere que o crescimento econômico conseguiu garantir a criação e manutenção de postos de trabalho.

Segundo esse ponto de vista, o problema do Brasil não é a taxa de desemprego aberto, que situa-se entre 5 e 6% (PME-IBGE), mas o rendimento muito reduzido que os pobres obtêm do trabalho, tomando-os extremamente vulneráveis. Portanto, a questão central não seria a de criar postos de trabalho, e sim a de elevar a qualidade dos postos de trabalho, elevando os rendimentos, a produtividade, etc.

Para corroborar a afirmação de que no Brasil o problema de geração de novos postos de trabalho não é quantitativo, mas qualitativo, apresenta-se o dado de que na década de 80 foram gerados 16 milhões de postos de trabalho, em grande parte no terciário e no informal, concentrador de empregos precários (sem carteira de trabalho assinada, sem expectativa de ascensão, sem proteção social, além de baixos salários) — um setor que tem se mostrado atraente aos trabalhadores pouco qualificados, uma vez que não exige altos investimentos em capital humano e experiência, atributos valorizados pelo mercado formal.

O segmento de serviços já é o maior empregador na Grande São Paulo, por exemplo, ultrapassando 50% do total dos empre-

gos. Diz-se, por isso, que o perigo está nas atividades terciárias, concentrando substancial parte da informalização observada na população ocupada, aumentando a precarização do emprego, a concorrência desleal e a perda de arrecadação.

Em contrapartida, atribui-se em geral ao Mercado o papel de simples indicador das ações a serem realizadas no combate ao desemprego e o de sinalizador e de alocador de recursos em novas áreas e segmentos da economia, respondendo às oportunidades criadas que representem possibilidades de expansão e gerando empregos como subproduto da busca da maximização do lucro. É fato que o Mercado sempre foi o tradicional responsável pela oferta de emprego em função direta das taxas de crescimento econômico. Nos últimos anos, porém, devido a imposições de natureza tecnológica, as possibilidades do crescimento da oferta de emprego deixaram de ser diretamente correlacionadas ao crescimento puro e simples das principais variáveis macroeconômicas. Limitou-se, assim, o papel do Mercado — capaz de absorver boa parte dos contingentes mais habilitados, mas não as enormes massas urbanas menos treinadas.

Há, todavia, uma parte do Mercado, constituída pelas pequenas e microempresas, que, segundo algumas avaliações, emprega no Brasil cerca de 70% da mão-de-obra economicamente ativa, apresentando um grande potencial de crescimento, exigindo do Estado, entretanto, o apoio e o fomento do desenvolvimento do setor, seja mediante simplificação e desburocratização dos procedimentos para registro comercial, ou mecanismos que aliviem a carga tributária e laboral sobre o setor.

O papel do Terceiro Setor no enfrentamento do problema do desemprego tem se revelado cada vez mais importante. Nos Estados Unidos o percentual de geração de emprego remunerado no Terceiro Setor tem sido muito superior ao dos setores governamental e privado. O valor anual do trabalho voluntário articulado pelo Terceiro Setor, correspondente a 15,2 bilhões de horas anuais, está estimado em US\$ 176 bilhões e equivale ao emprego em tempo integral de 9 milhões de empregados.

Alguns afirmam que cabe ao Terceiro Setor desempenhar o papel que o Mercado não quer e que o Estado não consegue, conformando o que se poderia chamar de um setor público não-estatal.

Fala-se de atividades produtivas e comerciais comunitárias e vicinais, tais como a agricultura natural, o artesanato, o microcrédito. Diz-se que caberá a este setor, pela sua capacidade técnica e estreita relação com as comunidades, desenvolver programas de capacitação de gestores e empreendedores populares, bem como as tecnologias apropriadas que lhes servirão de apoio.

Com efeito, advoga-se que as instituições do Terceiro Setor, como as ONG, emergidas da sociedade civil, podem ser mais flexíveis e criativas quanto a programas de trabalho, metodologias de criação de emprego e renda e aproveitamento de potencialidades econômicas em grupos ou comunidades. Suas ligações internacionais possibilitam trocas de “saberes” específicos entre países, grupos solidários e minorias, que lhes possibilitam atuar como elementos de pressão muito eficientes e respeitados. Além disso, suas equipes estão acostumadas a executar atividades *in loco*, junto às comunidades, prestando assistência técnica à população-alvo, apoiando processos de organização e associação, e realizando ou induzindo a realização de pesquisas, estudos, treinamentos e assessoramentos relativos a empreendimentos criadores de postos de trabalho. Seu papel revela-se também fundamental na ampliação dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública, assim como nas áreas de cultura, ciência, meio ambiente e desenvolvimento local.

As experiências de operacionalização direta pelo Estado das políticas voltadas para a geração de emprego e renda demonstram claramente que o Estado e seus entes movem-se de forma muito lenta e onerosa. Por englobar entidades e segmentos da sociedade civil e possuir recursos com maior flexibilidade de uso, o Terceiro Setor reúne condições de apresentar respostas mais rápidas e criativas, sobretudo para problemas localizados.

Dada a crise fiscal do Estado e sua incapacidade de enfrentar isoladamente todos os problemas sociais que se avolumaram ao longo dos anos, o setor público não-estatal e as organizações não-governamentais que dele fazem parte aparecem, neste momento, em virtude da sua capilaridade e inserção em atividades e comunidades específicas, como atores relevantes, transformando-se em parceiros importantes do Estado nas iniciativas voltadas à geração de emprego e renda, também reduzindo custos e aumentando a eficácia das ações.

Além disso, o Terceiro Setor acaba cumprindo um papel complementar ao do Estado e ao do Mercado, gerando um espaço de mediação e de construção de pactos, abrindo campo para a atuação de instituições organizadoras, constituidoras e legitimadoras de um processo de integração dos atores sociais que se defrontam com o problema do desemprego.

Proposta de consenso geral

Face a sua magnitude e capacidade de gerar ocupações, o setor informal deve ser reconhecido como alvo de políticas públicas, sem que se exija como pré-requisito sua formalização dentro do marco regulatório atual. Porém, essas políticas públicas devem criar condições favoráveis à sua formalização, dentro de um novo marco legal.

O setor informal é hoje uma realidade que não pode mais ser desconsiderada: representa mais da metade da População Economicamente Ativa (PEA) e a tendência é a de seu crescimento cada vez maior. Com efeito, a diminuição do emprego formal no setor industrial não é acompanhada de um aumento, na mesma proporção, nos setores primário e terciário, uma vez que esses setores não estão em condições de absorver este contingente que se desloca. Por tais motivos, é absoluto consenso que o setor informal deve ser alvo de políticas públicas.

Também há consenso quanto à necessidade de se criar um novo marco legal que estimule a formalização. Entretanto, são vários os caminhos propostos, assim também como são múltiplos os entendimentos sobre os conceitos de formal e informal. Considera-se, para todos os efeitos, que o conceito de informal aqui utilizado não engloba atividades marginais e criminais, como, por exemplo, jogos ilegais, tráfico de drogas e de armas.

Nesse sentido, para alguns o crescimento do mercado informal é um processo de "perda competitiva". Os trabalhadores perdem benefícios com a precarização, as empresas que cumprem todas as exigências enfrentam concorrência desleal e o governo deixa de arrecadar impostos. Por sua própria natureza, o mercado informal é um incentivo à corrupção, abalando a credibilidade do

mercado formal e das instituições públicas. Cria, também, uma massa de trabalhadores precários e inseguros. Ressalta-se, ainda, que a manutenção no longo prazo da previdência social será ameaçada caso persista a tendência atual de informalização crescente do mercado de trabalho.

Defende-se que o Estado deve cumprir um papel estratégico na coordenação de políticas de geração de emprego e renda. E que essas políticas devem contemplar também o setor informal, de modo a que seja simultaneamente protegido e estimulado ao melhor aproveitamento das novas oportunidades abertas no espaço econômico global. Assim, as medidas deveriam: a) propiciar ambientes regulatórios atrativos; b) ampliar o acesso ao crédito, às novas qualificações, à tecnologia e aos mercados mais dinâmicos; e c) promover novas formas de proteção social e do trabalho.

Para alguns setores, o termo “informal” é cada vez menos adequado para designar um mercado que representa mais da metade da PEA e que mostra vínculos de absoluta funcionalidade com o chamado “formal”, definido este a partir de um critério restrito de carteira profissional assinada. Muito pouco conhecido, o “informal” designa um conjunto altamente heterogêneo, que não pode ser reduzido ao conceito limitado de precário. Nesse sentido, recomenda-se a elaboração de estudos que permitam apreender melhor essa realidade de sorte a implementar políticas mais específicas e diferenciadas.

Afirma-se que a informalização aparece como um componente do processo de modernização, o que significa dizer que sua proliferação vem se dando, também, nos períodos de maior crescimento do produto. Acrescenta-se, ainda, que informalidade não significa necessariamente trabalho e condições de vida qualitativamente inferiores *vis-à-vis* o emprego formal.

Sustenta-se que a formalização não é uma meta em si mesma, indicativa de sucesso de programas de geração de trabalho e renda. A medida de sucesso mais realista é a permanência no negócio, a geração de empregos novos ou a melhor reestruturação familiar em torno do pequeno empreendimento.

Contudo, há consenso sobre a orientação de que as políticas públicas devem criar condições favoráveis à formalização do

setor informal, desde que sob um marco jurídico adequado à sua natureza. Propõe-se, pois, a desburocratização dos processos administrativos para equacionar as empresas que estejam em situação irregular e a redução da carga tributária. Sustenta-se que as isenções fiscais para as micro e pequenas empresas poderiam legalizar de 4 a 5 milhões de empregos — cada microempresa emprega, em média, 4,5 funcionários. Propõe-se, também, a simplificação dos impostos à imagem do “Simples”, uma vez que alargando a base tributária presume-se que, se não imediatamente, pelo menos depois de algum tempo, aumente a arrecadação.

Defende-se o incentivo a outras formas de formalização, além da carteira assinada: cooperativas, microempresas, registro de autônomo, associação de produtores, dentre outras. Acredita-se que um bom caminho seja subsidiar o crédito para o pequeno empreendedor com acompanhamento técnico que estimule a formalização na medida de suas possibilidades. O ideal, dizem alguns, é que os negócios cresçam, se consolidem e se formalizem.

Afirma-se que projetos de intermediação de mão-de-obra autônoma (serviços domésticos e consertos) acompanhados de treinamento, supervisão e assistência social, podem aumentar de forma significativa a empregabilidade dos autônomos, e estabelecer um teto padrão referencial no mercado. Ressalta-se que esse tipo de atividade serve principalmente para gerar oportunidades para mulheres de baixa renda.

Finalmente, sugere-se buscar modelos que possibilitem a participação do setor informal nas diversas instâncias de decisão política de geração de emprego e renda: CODEFAT e Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, por exemplo.

Faz-se necessário introduzir mudanças na legislação orientadas no sentido de favorecer a ampliação e estimular o surgimento de oportunidades de ocupação, desonerando as estruturas de custos que envolvem as iniciativas de geração de trabalho e renda.

É consenso que o marco regulatório do mercado de trabalho deve passar por alterações de sorte a adequá-lo às mudanças que o país e o mundo vêm experimentando.

Entretanto, existem divergências quanto ao teor dessas alterações. Por esse motivo, alguns defendem a promoção de discussões e estudos mais aprofundados sobre o assunto, para que se possa verificar em que aspectos há real necessidade de alterações na legislação vigente de sorte a, efetivamente, viabilizar o aumento do número de empregos.

Para alguns setores, as mudanças na legislação propostas pelo Governo Federal, no sentido de flexibilizar o mercado de trabalho, causarão mais desemprego. Afirmam esses setores que o mercado de trabalho no Brasil já é extremamente flexível, sem necessidade de novas concessões. Alerta-se para o fato de que alterações no quadro legal podem significar mais uma penalidade à população trabalhadora e um retrocesso no desenvolvimento social.

Considera-se, entretanto, que ainda que o marco regulatório do mercado de trabalho devesse passar por reformas necessárias (democratização do sistema de relações de trabalho, representação por local de trabalho, nova organização de representação de interesses), toma-se difícil sustentar que medidas orientadas para a flexibilização dos contratos de trabalho — tomando-os ainda mais flexíveis do que já são — e para redução do custo de mão-de-obra — tomando-o ainda mais baixo do que já é — possam elevar o nível de emprego. Sem ampliar as possibilidades de estímulo ao emprego regular, as alterações na legislação trabalhista, dependendo de como forem realizadas, podem implicar maior precarização das ocupações e condições de trabalho existentes. Deve-se, por isso, manter um afastamento da disjuntiva: desemprego ou precarização dos postos de trabalho. As alterações necessárias na legislação tra-

balhista deveriam ser realizadas conjuntamente com a reforma do sistema de relações de trabalho e a reforma fiscal.

Em contrapartida, vários setores defendem a flexibilização da legislação trabalhista para reduzir os encargos de contratação de sorte a propiciar maior absorção de trabalhadores. Essa flexibilização também pode oferecer alternativas de proteção e formalização — mediante contratos coletivos e temporários, por exemplo — a grande parte dos trabalhadores que hoje se inserem no mercado sem qualquer cobertura legal.

Para alguns, o grande desafio, no sentido da equidade, é combinar adequadamente a preservação dos direitos do trabalho, a redução dos custos e a flexibilização dos contratos.

Ressalte-se que experiências internacionais deveriam servir de estímulo e orientação: os exemplos da Europa e dos Estados Unidos são bastante eloqüentes. Com regras rígidas, o desemprego toma-se catastrófico; com regras flexíveis, ele é administrável.

Como medidas defende-se a flexibilização da carga horária, cortes de horas-extras, horário flexível ou, ainda, diminuição da jornada de trabalho. Entretanto, essa última medida não se apresenta como consenso. Com efeito, para alguns setores a redução da jornada de trabalho é uma alternativa de eficiência duvidosa, uma vez que pode acarretar aumento do custo, diminuindo a competitividade das empresas brasileiras. O Japão e a Alemanha, que reduziram a jornada no passado, estão hoje discutindo o aumento da carga horária.

Advoga-se também a necessidade de diminuir os custos trabalhistas: encargos sociais, custos de desligamento dos empregados, auxílios (salário-família e salário-educação) e, inclusive, a contribuição sindical, dentre outros. Uns defendem a redução dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos. Outros, uma reforma fiscal que encare de frente a questão da tributação sobre a folha de salários. Alguns chegam a propor que o cálculo dos encargos seja feito sobre o faturamento ou sobre o lucro líquido ou, ainda, sobre o valor agregado.

De qualquer modo, essas mudanças na legislação conduzirão à introdução, no mercado de trabalho, de novos tipos de con-

tratos. Nesse sentido, muitos consideram que a área mais promissora com relação a mudanças na legislação trabalhista concentra-se em medidas que ampliem o espaço de negociação entre as partes, conferindo-lhes maior autonomia. Modificações nessa direção poderiam ter impacto positivo sobre o emprego porque ampliam a possibilidade de que essa variável venha a ser parte fundamental nos acordos e convenções coletivas.

No que se refere aos micro e pequenos empreendimentos, reivindica-se um tratamento especial, assegurando-lhes, por exemplo, subsídios governamentais.

Para alguns setores toma-se premente a estruturação de uma política nacional a partir de uma agenda temática que exija uma reorganização institucional, desde o campo normativo financeiro até as possibilidades de fomento às novas formas de associativismo empresarial. Uma rede associativa pode ser conceituada como um grupo de firmas que cooperam e colaboram para complementar certos objetivos e obter certos resultados, que não poderiam ser alcançados de maneira individual, de forma eficiente e a um custo competitivo e financiável por cada uma das empresas *per se*. Desse modo, o debate no campo de trabalho e renda está colocado na constituição de novas relações econômicas e sociais que surgem nesse cenário. Significa, pelo lado do trabalho, a constituição de um sistema público de trabalho e renda descentralizado e articulado às demandas do desenvolvimento econômico local.

Considerando que as micro e pequenas empresas são um setor fundamental na geração de emprego e renda, muitos defendem alterações na Carta Magna de sorte a potencializá-lo, como as seguintes: a) exclusão do piso salarial para trabalhadores de microempresas e empresas de pequeno porte; b) possibilidade de celebração de acordo individual de trabalho quanto à duração da jornada de trabalho quando o empregador for microempresa e empresa de pequeno porte; c) exclusão das microempresas e empresas de pequeno porte do reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; e d) equiparação à categoria dos trabalhadores domésticos dos trabalhadores de microempresa com até cinco empregados, assegurando a estes participação no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS.

É necessário diminuir a defasagem entre a educação formal e profissional da população e o desenvolvimento tecnológico implantado no país.

É consenso que a educação fundamental deve ser uma prioridade nacional de modo a propiciar uma escola de qualidade para todos. Ao não fazer isso, a dualização social tenderá a crescer, com os segmentos mais aquinhoados do país se beneficiando de uma formação escolar de qualidade para seus filhos enquanto o restante da população ficará completamente à margem do desenvolvimento tecnológico.

Alguns consideram, inclusive, que a defasagem entre a educação formal e as necessidades da revolução tecnológica em curso não pode ser superada na atual geração. Isso porque a educação básica deve ser ofertada na idade correta. Esforços posteriores cumprem um papel essencial, mas nunca permitirão aos cidadãos que dele houverem usufruído igualarem-se àqueles que cursaram o ensino fundamental na idade adequada. Portanto, faz-se necessário aumentar o número médio de anos de escolarização de nossa população, adotando medidas como a bolsa-escola, e, principalmente, melhorar a qualidade do ensino, o que passa, dentre outras coisas, pelo aumento dos salários dos professores.

Outros setores sugerem adequar a educação às realidades da cada região, propiciando a interação entre educação e cultura, até porque considera-se que a participação da tecnologia nos processos produtivos representa, antes de mais nada, uma mudança cultural.

Propõe-se, ainda, efetuar uma ampla reforma curricular de forma a modernizar o processo de ensino, tomando-o mais atrativo e adequado às novas exigências do mercado de trabalho.

No que se refere à qualidade do ensino de primeiro e segundo graus, aponta-se para um conjunto mínimo necessário de conhecimentos: conceitos básicos de matemática — para entender gráficos e relações de causa e efeito —, competência em leitura, compreensão e redação de textos, desenvolvimento da capacidade

de trabalhar em grupos, prática de apresentações ou capacidade de falar em público, e habilidade no uso de computadores. Ou seja, considera-se que “a boa escola de primeiro e segundo graus” é aquela: com bons e qualificados professores; bem equipada em material pedagógico e de telecomunicações; que logre incorporar a aprendizagem da informática no seu currículo; que seja dotada de modernas e competentes formas de gestão; que conte com a participação ativa dos pais; e que mantenha uma viva relação com a comunidade próxima. É essa a escola que prepara o cidadão e a mão-de-obra educada do futuro.

Na área do ensino técnico, a reforma também deve ser contemplada. Alguns estimam que, dadas as dimensões do país e as perspectivas da economia brasileira, prevê-se uma demanda futura de cerca de 250 mil novos técnicos por ano, em proporção semelhante ao que acontece na Alemanha e em outros países inscritos no cenário da economia moderna e industrializada. Isso requeriria a existência de, pelo menos, um milhão de alunos cursando escolas técnicas. Entretanto, atualmente, menos de cem mil estudantes estão matriculados no sistema federal, sendo que a grande maioria desses alunos origina-se das classes médias e está, mais do que procurando uma via de acesso ao mercado de trabalho, buscando uma boa preparação para os vestibulares. Portanto, sugere-se separar formalmente o ensino técnico do ensino regular de segundo grau. Acredita-se que a primeira consequência dessa medida será um aumento imediato do número de vagas — cerca de 50% em um primeiro momento — na parte especificamente técnica para os alunos efetivamente interessados em se preparar para o mercado de trabalho.

No plano da capacitação para o trabalho, é consenso que devem ser ampliadas e intensificadas as ações no sentido de melhorar a qualidade e a adequação da oferta de cursos de formação profissional e de oportunidades de estágio de modo a atender as demandas dos segmentos diferenciados da força de trabalho. Nesse sentido, os programas de capacitação profissional devem nortear-se pelo princípio da descentralização e devem adotar um caráter setorial, regional ou mesmo local que favoreça o desenvolvimento de tecnologias próprias, voltadas para a “vocação” percebida no ambiente escolhido. Vários setores reconhecem o esforço desenvolvido

pelo Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), implementado no âmbito do Ministério do Trabalho.

Defende-se que os cursos de capacitação sejam curtos e compatíveis com a dinâmica de vida de seus alunos, pagando bolsas de estudos durante o curso, se necessário. Essas ações de educação profissional devem atingir o conjunto da População Economicamente Ativa (PEA), de forma a minimizar a defasagem entre os empregados e o ritmo de modernização produtiva, assim como atender aos desempregados. É preciso, também, que os cursos profissionais sejam articulados com os perfis demandados pelo mercado, identificados por pesquisas regionais e, se possível, locais. Isso remete à discussão sobre o papel do Sistema “S”.

Alguns recomendam que os programas de teinamento vinculem empresas a escolas. Outros destacam a necessidade de promover uma especial atenção para determinados segmentos da força de trabalho, quais sejam: trabalhadores empregados com baixa escolaridade, trabalhadores empregados com baixa (ou anacrônica) qualificação; jovens trabalhadores que estudam à noite; e jovens de 14 a 25 anos desempregados, não-empregados, sem escolarização e nenhuma habilitação. Preconiza-se a adoção da metodologia de capacitação massiva para organização das comunidades, gerando ocupações produtivas e potencializando os projetos de combate à pobreza e de desenvolvimento regional e comunitário.

Sugere-se disseminar a informática como ferramenta auxiliar de todas as disciplinas envolvidas nos cursos: a informática deve ser tratada não como disciplina propriamente dita, mas como instrumento dentro do contexto de qualquer curso profissionalizante. Acredita-se, também, que a televisão é um meio prioritário em qualquer política de educação que vise diminuir a defasagem educacional do país mais econômico, o mais rapidamente atualizável, e o único que cobre, desde já, todo o território nacional.

Finalmente, parece ser consenso que o Estado, isoladamente, não tem condições nem recursos financeiros para solucionar a contento os problemas decorrentes das desigualdades educacional, cultural e social. Portanto, a sociedade como um todo — ONG, conselhos, empresas, fundações, associações, lideranças, representantes de setores organizados, dentre outros — precisa participar do

processo, colaborando com os órgãos oficiais, sem, no entanto, deixar de discutir, fiscalizar e intervir nas políticas públicas.

Proposta de consenso geral

O chamado microcrédito ou crédito popular — entendido não como uma política compensatória, mas como elemento de uma perspectiva mais ampla de integração de empreendimentos “populares” ou de “pequeno porte” no processo de desenvolvimento, dentro de uma ótica não-excludente — pode cumprir um papel estratégico no campo das políticas de trabalho e renda.

A experiência internacional e nacional tem demonstrado que os programas de crédito para microprodutores constituem instrumento eficaz no combate à pobreza.

Alguns setores atribuem a um elenco de diversos fatores o crescimento, ainda que em pequena escala, do número e do alcance das experiências de crédito popular no Brasil nos últimos anos:

- de um ângulo econômico, a forma específica de integração do país no novo paradigma econômico internacional tem implicado uma crescente precarização do mercado de trabalho formal, especialmente no setor industrial, e um aumento da proporção de ocupações instáveis e mal-remuneradas. Nesse cenário, o apelo a modelos alternativos de geração de ocupações, como o trabalho autônomo e os pequenos empreendimentos de base familiar ou associativa, vem se firmando como elemento central de estratégias destinadas a minimizar, ou mesmo reverter, a tendência de queda dos níveis de emprego e renda de parcelas significativas da população;
- no campo social, a baixa eficácia das políticas de corte assistencialista, aliada à crescente incapacidade financeira do Estado, vem favorecendo o desenvolvimento de iniciativas direcionadas para a auto-sustentabilidade econômica de grupos de baixa renda;
- fatores de ordem conjuntural, dentre os quais pode-se destacar a estabilização monetária verificada a partir de

julho de 1994, têm contribuído para as transformações ocorridas na área do crédito popular, não só quanto ao seu alcance quantitativo — que, apesar do crescimento recente, permanece ainda bastante limitado, considerando-se o seu universo potencial — como, principalmente, em relação ao seu significado no campo das políticas públicas. De experiências isoladas e diminutas, praticamente desconhecidas fora de um restrito círculo institucional, os programas de microcrédito vêm se convertendo em tema prioritário na agenda de organismos multilaterais e de diversas esferas governamentais e da sociedade.

Ressalta-se, ainda, que a emergência das iniciativas de crédito popular tem contribuído para democratizar o acesso ao crédito, permitindo a incorporação de segmentos predominantemente de baixa renda, tradicionais excluídos dos esquemas convencionais de financiamento. À medida que o crédito articula-se com as estratégias de incremento da renda familiar desses setores, essas iniciativas adquirem uma clara conotação social, atuando como contrapeso às tendências de concentração de renda e ampliação das disparidades socioeconômicas.

Afirma-se que o crédito popular permite que sejam desenvolvidas atividades econômicas próximas dos domicílios, propiciando melhor acompanhamento dos filhos e coesão familiar, problemas muitas vezes afilivos em grandes centros urbanos.

Paralelamente, as ONG especializadas nesse setor oferecem serviços ágeis e desburocratizados que possibilitam atingir clientelas específicas — as mulheres, por exemplo — respeitando e valorizando a pessoa e sua atividade econômica, bem como abrindo o caminho para a defesa de sua cidadania. Outrossim, destaca-se que as atividades mais freqüentemente empreendidas por meio do crédito popular são pouco intensivas em capital e tecnologia, permitindo o aproveitamento de mão-de-obra familiar ou de mão-de-obra menos qualificada.

A questão da competitividade desses empreendimentos vem, para diversos setores, como ocorrência natural em uma economia estável, quando se aumenta a oferta de bens e serviços. Quem entra no mercado e deseja nele permanecer deve adequar-se

às suas regras, oferecendo produtos de melhor qualidade e preços competitivos.

Entretanto, outros segmentos acreditam que o conceito de competitividade não é aplicável aos micro e pequenos empreendimentos financiados com crédito popular, uma vez que tendem a se desenvolver em nichos não expostos a uma maior concorrência.

Apesar de reconhecerem o papel estratégico do crédito popular no âmbito das políticas públicas, como instrumento que permite melhorar as condições de vida dos trabalhadores e de suas famílias, reduzindo a pobreza pelo menos nessa dimensão individual, alguns chamam a atenção para o fato de que a superação da pobreza, como problema social, passa por outros mecanismos de alcance global, como a redistribuição da terra e da renda. Ou seja, o crédito popular deveria, segundo esse ponto de vista, ser considerado como um dos mecanismos de combate à pobreza, não exclusivo, cujo êxito depende do contexto — por exemplo, do crescimento econômico.

Com efeito, argumenta-se que as experiências de crédito popular hoje existentes têm tido dificuldades em incorporar usuários situados abaixo da linha de pobreza absoluta, pois estes, na maioria dos casos, não dispõem das condições educacionais, culturais e econômicas mínimas para internalizar o apoio recebido. As políticas de crédito direcionadas a setores de baixa renda não podem ser vistas, assim, como substitutivo de um sistema efetivo de proteção social. Nesse sentido, coloca-se a importância de ações voltadas para a integração social desses setores, como os programas de renda mínima associados com o reforço da escolaridade e da qualificação profissional, inclusive como pré-requisito para a sua inserção no mundo do trabalho.

O crédito popular é unanimamente considerado como uma alternativa estratégica para a geração de ocupação e renda. Entretanto, são inúmeros os entraves à sua expansão:

- *Informações insuficientes:* As experiências de crédito popular ainda são isoladas e praticadas em pequena escala. Os potenciais usuários, na sua grande maioria, desconhecem sua existência. Além disso, inexistem mecanismos de comunicação entre os próprios agentes

executores do crédito popular. Isso limita a sua possibilidade de expansão e pode acarretar a repetição de erros desnecessários, dentre outras conseqüências.

- *Recursos financeiros Insuficientes para a capacitação dos agentes executores, assim como para o acompanhamento técnico da clientela.* Com efeito, é consenso que o financiamento à pequena firma deve ser complementado por uma política de formação de recursos humanos e acompanhamento técnico e mercadológico que permita a sua viabilidade financeira e a sua integração ao setor moderno da economia. Alguns setores consideram que também há escassez de recursos para fundos de crédito popular. Os que hoje estão disponíveis restringem-se a programas mantidos por bancos de fomento, tipo BNDES, que dependem de verbas orçamentárias e das políticas próprias de cada instituição para alocarem recursos com essa finalidade. Defende-se, portanto, a identificação de fontes de recursos em bases mais permanentes e consistentes, o que requeriria, entre outras medidas, a implementação de incentivos para essa atividade.
- *Instrumentos legais inadequados:* A legislação atual considera a concessão de crédito uma atividade privativa de instituição financeira, sujeita, portanto, a todas as normas legais e regulamentares aplicáveis ao sistema financeiro nacional e às instituições que nele operam. Assim, os bancos apresentam uma estrutura hierarquizada, burocrática e muito refratária à concepção do crédito popular, dificultando a democratização do acesso. Se por um lado a participação dos agentes financeiros em programas de empréstimos à população de baixa renda (tipo PROGER) representa um avanço político e institucional, por outro lado traz o perigo de enquadrar os programas em uma visão excessivamente financeira e bancária, isto é, impondo exigência de garantias reais que o público-alvo desses programas não dispõe, ou concedendo crédito puro sem capacitação gerencial nem acompanhamento técnico. Ressalta-se, ainda, que a imagem dos bancos está construída e direcionada para a realização de negócios com características totalmente

diferentes do crédito popular. Apesar do esforço dessas instituições, o público-alvo não se identifica com elas e os programas não conseguem deslanchar. Além disso, o atual marco legal dificulta a participação de ONG e de outras organizações da sociedade civil especializadas em crédito popular — unanimemente consideradas como parceiras indispensáveis de qualquer política de concessão de empréstimos para populações de baixa renda. Isso porque, potencialmente, apresentam características (flexibilidade, agilidade e capilaridade, dentre outras) que permitem que o crédito chegue de fato ao seu destinatário. A ausência de um marco jurídico institucional próprio para o crédito popular leva a população a utilizar uma fonte alternativa de crédito — os agiotas — que oferece um serviço eficiente para os demandantes, embora com taxas de juros extremamente elevadas e com riscos extra-econômicos adicionais nos casos de inadimplência.

- *Dificuldades na operacionalização:* São poucas as instituições hoje habilitadas para desenvolver ações de crédito popular (*fundling*, capacitação e acompanhamento). Nesse sentido, alerta-se para o fato de que a simples expansão de programas de crédito popular traz um alto risco de manipulação política (o “crédito-favor”, com um elevado índice de inadimplência) e de visão de crédito meramente social (o “crédito-assistencial”, igualmente com elevado índice de inadimplência). No que se refere às ONG, destaca-se que são, em geral, instituições frágeis, baseadas muitas vezes em trabalho voluntário. Frequentemente carecem de equipamentos, mão-de-obra mais permanente, treinamento e apoio técnico. Ou seja, falta-lhes apoio institucional. Assim, a atual carência de profissionais e de instituições qualificados aumenta a probabilidade de créditos fracassados por falta de uma orientação competente. Diante de tais limitações, tende-se a atender um público-alvo de maior poder e potencial econômico. Um outro fator proibitivo da expansão do crédito popular diz respeito ao alto custo de transferência para garantir o acesso ao crédito e ao treinamento nas regiões fora dos grandes centros urba-

nos. Alguns setores acreditam que o modelo de financiamento adotado pela maioria dos programas hoje em curso, baseado em pequenos empréstimos de curto prazo, possui uma limitada capacidade de gerar efeitos em relação à criação de ocupações e à dinamização dos espaços económicos locais e regionais.

- *Falta de articulação entre os parceiros (governamentais e não-governamentais) envolvidos com políticas e atividades de crédito popular.* Finalmente, afirma-se que o momento atual apresenta-se amplamente favorável a iniciativas como as do crédito popular, que combinam o combate à exclusão social com a perspectiva de um desenvolvimento auto-sustentável. Contudo, a plena efetivação das potencialidades contidas nessas experiências irá requerer um conjunto articulado — e descentralizado — de ações, envolvendo os planos técnico, operacional e político-institucional.

Proposta de consenso geral

O crédito popular somente conseguirá se expandir para cumprir o seu papel estratégico se for tratado de forma diferenciada do crédito tradicional.

É consenso que a expansão do crédito popular requer um tratamento diferenciado de modo a promover a integração de empreendimentos populares ou de pequeno porte no processo de desenvolvimento, dentro de uma ótica não-excludente. Essa diferenciação deve levar em conta um arcabouço institucional adequado à realidade do público-alvo que se pretende atingir, assim como atividades de apoio ao crédito. Entretanto, existem visões diversas quanto ao ritmo da expansão e ao conteúdo dessa diferenciação.

Dessa maneira, por exemplo, alguns setores acreditam que, para que os impactos de programas de crédito popular alcancem uma dimensão macroeconómica, faz-se necessário não só uma ampliação significativa da escala de cobertura dos mesmos, como também o desenvolvimento de modelos alternativos de financiamento capazes de dar suporte à inversões de médio e longo prazos.

Outros setores, por sua vez, recomendam prudência na expansão de programas de crédito popular, pelo menos enquanto não forem conhecidos os resultados de experiências que estão sendo feitas nesse campo sob a liderança de organismos financeiros internacionais, como o BID, por exemplo. Esses mesmos setores defendem que programas de crédito popular não devem ser operados no âmbito de um programa governamental, com uso de recursos estatais. Portanto, inicialmente, o crédito deverá ser praticado no âmbito de comunidades atendidas por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos e não vinculadas a programas político-partidários. No médio prazo, à medida que as experiências forem se consolidando, essas ONG se transformariam em empresas financeiras que operariam visando obter um retomo adequado para os seus investimentos, o que asseguraria a perenidade da atividade de concessão de crédito.

De qualquer modo, a expansão do crédito popular requer um marco legal específico de modo a assegurar o acesso de tomadores efetivamente “populares”.

Defende-se que os bancos comerciais que tenham vocação para o microcrédito devem apresentar um forte comprometimento no sentido de se fazer chegar o crédito, de forma permanente e sistemática, aos setores mais pobres da população, ou seja, devem acreditar nesse mercado. Nesse sentido, devem desenvolver metodologia específica e adotar medidas e procedimentos organizacionais e gerenciais compatíveis com o caráter comunitário do crédito popular.

Defende-se também o *risk-sharing* do CODEFAT com os agentes financeiros, assim como a implementação de mecanismos alternativos às garantias reais (aval solidário, fundos de aval, seguro de crédito, constituição de uma entidade financeira especializada em garantias, dentre outras).

Contudo, alguns setores afirmam que as linhas de crédito implementadas por bancos oficiais dificilmente atingem a população de baixa renda. A experiência acumulada nos últimos anos indica que enquanto Instâncias de execução direta, as instituições do Terceiro Setor possuem significativas vantagens comparativas em relação aos organismos governamentais, particularmente no tocante à capilaridade, flexibilidade e agilidade das estruturas operacionais.

Portanto, sugere-se identificar medidas que viabilizem a participação de ONG e outros segmentos da sociedade civil na concessão de crédito popular. Mais ainda, essas ONG deveriam ser beneficiadas com incentivos fiscais de sorte a obter doações privadas que possam alimentar o *funding*. Deveriam, igualmente, ser classificadas como entidades de utilidade pública, sendo não-filantrópicas, porém, sem fins lucrativos, vez que ajudam a criar e manter atividades produtivas e a inserir pessoas nos ciclos de produção e consumo.

Apresenta-se, inclusive, um perfil dessas ONG, que devem:

a) ter como missão o compromisso com o êxito do pequeno empreendedor e a massificação do crédito popular; b) dispor de um quadro de recursos humanos profissionalizados, com bom nível técnico e elevado grau de engajamento com a organização e com os clientes; c) ser gerenciadas com critérios de eficiência de empresa privada; d) ter como política a preservação e capitalização do patrimônio (fundo de crédito) e a auto-suficiência operativa e financeira; e) trabalhar com uma visão estratégica de crescimento; f) dispor de uma estrutura organizacional ágil e simplificada, o que requer, dentre outras atividades, a informatização de todo o processo de crédito; e g) conhecer e dominar a metodologia do microcrédito.

Para tanto, defende-se a criação de um arcabouço institucional e jurídico próprio à uma nova modalidade de instituição financeira. Essa legislação específica deverá abordar, entre outros, os seguintes aspectos: modelo institucional, capital social mínimo necessário, tipo de operações financeiras autorizadas, qualidade dos ativos, padronização contábil e isenção de recolhimento compulsório.

Argumenta-se também quanto à urgência de se criarem mecanismos legais que permitam ao Estado (governos estaduais e, especialmente, prefeituras) contratar instituições do Terceiro Setor para realizar programas de microcrédito sem a necessidade de seguir os atuais mecanismos de licitação (Lei nº 8.666/93). Acrescenta-se, ainda, que é preciso viabilizar a figura da "organização social" para essas organizações de microcrédito, permitindo aos governos que assim desejarem atuar de forma indireta nesse segmento.

Diversos setores ressaltam, contudo, que a participação do Terceiro Setor deve ocorrer na operacionalização de programas de microcrédito e não na exploração das atividades creditícias, as quais são privativas de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo

Banco Central do Brasil nos termos da legislação vigente. Outros-
sim, acreditam esses setores que, pela natureza social do crédito de
caráter popular, é muito importante que ele seja administrado de
acordo com a boa técnica bancária, de forma a: a) manter o foco do
crédito para sua finalidade básica, que é o financiamento de mutuá-
rios de baixa renda ou sem renda, destinado a aquisição de bens de
produção e não para consumo; e b) praticar taxas de juros compati-
veis com a capacidade do mutuário de pagar os encargos, mas que
assegure o custeio dos recursos captados e a remuneração do risco
para garantir a manutenção e o desenvolvimento do *fundling* em
caráter permanente.

Assim, propõe-se, no âmbito das instituições financeiras, a
criação de uma Carteira de Crédito Popular (CCP), operacionalizada
por organizações do Terceiro Setor, ao qual caberá a seleção dos
mutuários dentro da comunidade de seu campo de ação e a prática
dos atos administrativos de contratações, desembolso e cobrança
de crédito, nos termos de convênio de prestação de serviços a ser
celebrado com a instituição financeira operadora da CCP, de acordo
com regras estabelecidas pelo BACEN.

Com o intuito de atrair para esse segmento as instituições
financeiras interessadas em praticar linhas de crédito popular, será
necessário instituir regime diferenciado para os ativos e passivos
dessas instituições, como, por exemplo, inexigibilidade de recolhi-
mentos compulsórios sobre as operações passivas vinculadas à exe-
cução das aplicações na CCP, ou ainda desnecessidade de contribui-
ção de provisão para perdas sobre a CCP, exceto quando bancada
com recursos próprios de instituição financeira.

Para viabilizar a implementação, manutenção e desenvolvi-
mento da CCP, recomenda-se a isenção de IOF e CPMF nas operações
ativas vinculadas à CCP, bem como a isenção de imposto de renda e
de contribuição social sobre o lucro, e do PIS incidente sobre as re-
ceitas auferidas pelas instituições financeiras e pelas ONG, e demais
agentes supridores de recursos, nas operações executadas no âm-
bito da CCP.

Como forma de estimular a formação de ONG, especializa-
das na administração do microcrédito, deveria ser instituído incenti-
vo fiscal consistente na dedução ou redução do imposto de renda

das pessoas físicas ou jurídicas, das doações ou investimentos canalizados para as ONG.

É consenso que devem ser viabilizados mecanismos de fiscalização legal e social dos programas de crédito popular. Os agentes executores de microcrédito devem assumir uma postura de absoluta transparência institucional, assim como a disposição em se submeterem a instâncias democráticas de controle social.

Afirma-se a necessidade de uma maior articulação entre todos os agentes envolvidos com o crédito popular. Alguns sugerem a criação de uma Secretaria Nacional Extraordinária de Microcrédito no âmbito da Presidência da República. Outros defendem a organização de uma instância governamental de coordenação das instituições que recebem financiamento do FAT. Recomenda-se a realização de seminários regionais de difusão de instrumentos e busca de modelos adequados para as realidades diferenciadas dos estados e microrregiões. Defende-se também a formação de fóruns, redes e parcerias, para troca e apoio recíproco entre os agentes de fomento e o público-alvo.

Todos concordam que o financiamento à pequena firma deve ser complementado por atividades de apoio e de acompanhamento técnico que permitam a sua viabilidade financeira e a sua integração no setor moderno da economia.

Assim, a capacitação e a assistência técnica potencializam os efeitos do crédito no pequeno empreendimento, melhorando o seu desempenho financeiro e gerencial e ampliando as reais possibilidades de crescimento da atividade econômica. Essa atividade de complemento ao crédito deve ser pensada como uma assessoria permanente para soluções de problemas do dia-a-dia, além das questões de médio e longo prazos.

Ressalte-se que a capacitação do mutuário deverá constar de programas formativos com enfoque nas áreas humana e de gestão empresarial, facilitando ao microempreendedor o seu reconhecimento enquanto indivíduo capaz de construir e desenvolver novas práticas sociais para a otimização da empresa e a melhoria da qualidade de vida. A capacidade técnico-produtiva poderá ser buscada a partir daí, no mercado.

Faz-se necessário desenvolver metodologia específica de capacitação empresarial que permita promover a qualificação de microempreendedores de baixa renda.

À capacitação deve ser associada uma série de outras ações como, por exemplo, a dupla seqüencialidade do crédito (seqüência de passos para chegar ao crédito e crédito consecutivo) ou o estabelecimento de pagamentos semanais de empréstimo. Isto se chama de crédito assistido ou orientado.

O microempreendedor deve receber, também, informações que permitam a inserção de seus produtos no mercado.

Entretanto, se reconhece hoje que são poucas, no Brasil, as organizações que dispõem de *know how* em programas de crédito popular integrado. É consenso que é preciso estimular o desenvolvimento dessas instituições. Para tanto, recomenda-se o fortalecimento de instituições do Terceiro Setor a partir de ajuda institucional a fundo perdido, para permitir sua modernização até que possam gerar seus próprios recursos.

Modernização implica investimentos na aquisição de equipamentos de informática e *softwares* especiais para as práticas bancárias, treinamento de agentes de crédito, consultorias especializadas, capacidade de desenvolver estudos de mercado e contratação de funcionários.

Com efeito, muitas ONG funcionam precariamente, com trabalho voluntário, o que se constitui em entrave ao crescimento de suas atividades ligadas a crédito popular. Ressalta-se que essa ajuda institucional às ONG diminui seus custos administrativos, propiciando o fortalecimento de seus programas de crédito orientado, pois oferecem taxas de juros menores e serviços de assessoria técnica mais baratos.

Alguns setores acreditam que, para que um programa de crédito popular possa atingir seus objetivos, precisa da convergência de cinco fatores. O primeiro deles é a elaboração de planos locais de desenvolvimento, onde será identificada a vocação econômica e a necessidade de infra-estrutura para este desenvolvimento. É importante registrar que esse fator norteará todos os outros, direcionando suas ações. O segundo fator é a capacitação técnica diri-

gida aos empreendedores, tomando-os aptos a gerir os seus negócios, de acordo com a realidade local e do seu ramo de atividades. O terceiro fator é a elaboração de projetos (viabilidade econômica) onde o empreendimento será estudado com base em índices estatísticos e dinâmicos que demonstrarão a viabilidade do mesmo. O quarto fator é o crédito compatível com a necessidade apontada pelo projeto, com taxas e prazos adequados ao mercado e ao ramo de atividades. E o quinto fator será a assistência técnica aos empreendimentos, de sorte a permitir avaliações e possíveis correções de rumo.

No que se refere a subsidiar o crédito, não há consenso. A maioria considera que os custos de operação das organizações que promovem o microcrédito devem ser subsidiados — subsídio indireto —, mas não as taxas de juros cobradas do mutuário. Essas taxas devem ser compatíveis com a capacidade do cliente de pagar os encargos, mas devem garantir o custeio dos recursos captados e a remuneração do risco para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do fundo de crédito em caráter permanente. Consideram esses setores que subsidiar o crédito significa assumir uma postura paternalista e assistencialista. Entretanto, esse tipo de medida acarreta uma série de conseqüências prejudiciais ao programa: impacto negativo sobre o nível de inadimplência, desvirtuamento da finalidade do crédito, que acabaria desviado para o consumo, risco de utilização política do programa e esvaziamento progressivo do fundo rotativo, ameaçando a continuidade da iniciativa.

Outros setores defendem subsidiar o crédito. Lembram estes que todo financiamento que visa estimular investimento é subsidiado, inclusive para grandes empresas e multinacionais. Logo, não haveria porque não subsidiar o crédito popular. Assim, alguns acreditam que o subsídio deve apenas compensar a diferença entre as taxas de juros internas e as praticadas no mercado internacional. Recomenda-se que os subsídios sejam seletivos e eventuais — outros denominam temporários e decrescentes — de sorte que as taxas de juro cobradas sejam compatíveis com as capacidades de solvência dos mutuários. Defende-se ainda o subsídio com equalização de recursos para a interiorização de programas de crédito popular.

Alguns setores alertam para o seguinte fato: os programas de microcrédito são programas de fomento ao desenvolvimento

comunitário. Portanto, é muito importante que a comunidade e os tomadores individuais não percebam tais programas como “subsidiados”. Nesse sentido, faz-se necessário que as instituições que trabalham com crédito popular estejam intimamente ligadas à comunidade, não visem ao lucro e minimizem custos operacionais.

Essa reflexão remete para o princípio de descentralização que deve nortear os programas de crédito popular. Parece ser consenso que é no nível local que as ações devem ser desenhadas e implementadas: cada comunidade deve ser tratada em separado. A clientela potencial, bem como as atividades econômicas a serem estimuladas, devem ser buscadas nos bairros, regiões ou áreas específicas. A dispersão ou a aleatoriedade da captação da clientela dificulta a expansão e a eficácia dos programas de crédito popular. Daí a parceria entre sociedade civil e poder público local tomar-se quase que uma exigência. A contribuição dos governos locais pode assumir diversas formas que vão desde a participação na construção das estruturas de operacionalização dos programas até o envolvimento e mobilização dos diversos atores comunitários de forma a integrar as ações no campo creditício com outras dimensões do desenvolvimento local.

Muitos acreditam que programas de microcrédito são potencializados à medida que se inserem em um projeto de Desenvolvimento Local Integrado. Isso porque viabilizam financeiramente os empreendimentos locais de pequena escala, os quais, por sua vez, contam com o apoio técnico oferecido pelo projeto de Desenvolvimento Local Integrado. O apoio técnico e financeiro ao empreendimento local tem um forte efeito potencializador em um ambiente de desenvolvimento integrado.

Alguns vão mais longe ainda, afirmando que para o crédito popular não ser apenas um meio de subsistência momentâneo e circunstancial, é imprescindível criar uma referência gravitacional para que o mutuário adquira e assuma uma responsabilidade contextual solidária com o sucesso individual e coletivo. Nesse sentido, iniciativas localizadas de desenvolvimento integrado sem dúvida responderão eficazmente e o crédito popular evolui para um “crédito integrado”, muito mais eficiente e proveitoso.

O Desenvolvimento Local Integrado, voltado para a conquista da sustentabilidade, é uma via possível para potencializar iniciativas de aumento de ocupação e de melhoria da renda.

Embora o Desenvolvimento Local Integrado seja compreendido de formas diversas, parece haver consenso sobre o seu potencial de criação de ocupações e de geração de renda.

Assinale-se que, para os vários enfoques mais sistematizados do desenvolvimento local, o conceito de "local" não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalham com a questão que o "local" não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios.

Refere-se portanto o Desenvolvimento Local Integrado a uma nova dinâmica socioeconômica capaz de, a partir do local de encontro de ações do Estado e da sociedade, independente do seu tamanho, potencializar resultados em virtude das parcerias interinstitucionais que ali podem ser mais facilmente celebradas e da convergência e integração das políticas e dos programas que ali acabam *co-incidindo*. Dessa forma, o conceito de "local" adquire a conotação de "alvo" sócio-territorial das ações e passa então a ser definido pelo próprio Desenvolvimento Local Integrado.

A maioria dos setores que apostam nas potencialidades do Desenvolvimento Local Integrado não toma o local como contraposto ao nacional, ou mesmo ao global, imaginando, por exemplo, que uma focalização no espaço municipal ou regional dispensaria o papel das políticas nacionais concebidas e operadas no espaço da União. Sobretudo no que diz respeito às medidas de combate ao desemprego, parece haver consenso em torno da orientação segundo a qual as políticas nacionais devem ser desenvolvidas conjunta e democraticamente com aquelas que visam estimular o desenvolvimento local, uma vez que os atores, no espaço local, via de regra não dispõem de um conjunto de informações necessárias, tampouco contam com condições suficientes para atuar sobre todas

as variáveis que determinam o comportamento econômico-social, inclusive da própria localidade onde se situam.

Ainda no que tange ao enfrentamento do desemprego, mesmo os atores que não trabalham com o Desenvolvimento Local Integrado reconhecem que o processo de descentralização em curso no país tem possibilitado o resgate do espaço local na promoção de ações até então impensadas. A experiência das comissões tripartites de emprego, entre outras, é apontada por tais atores como emblemática das potencialidades que assume o espaço local.

Todavia, o Desenvolvimento Local Integrado vem sendo tratado de uma forma bem mais ampla, não apenas como medida voltada precipuamente para a criação de ocupações e geração de renda, mas como uma nova maneira de *olhar* o desenvolvimento, que aponta para novos “modelos” ou para novas configurações socioeconômicas mais sustentáveis.

Embora já existam elementos de uma fundamentação teórica razoavelmente consistente e de algo que talvez pudesse se chamar de “filosofia” do Desenvolvimento Local Integrado, as experiências conhecidas de implantação desses novos “modelos” ainda são isoladas, não encontrando respaldo suficiente em organismos governamentais e sociais de nível municipal, estadual e federal, os quais poderiam incentivar a sua replicação e generalização em escala mais ampla, de modo a produzir impactos condizentes com os carecimentos sociais básicos das populações. Não obstante alguns atribuírem essas limitações à ausência de uma estratégia global de desenvolvimento social que compreenda a necessidade das ações locais, todos ou quase todos os setores que advogam a favor do Desenvolvimento Local Integrado parecem concordar com a avaliação de que, aliada à inadequação do formato institucional atual do Estado, falta mesmo é esclarecimento sobre as suas vantagens e potencialidades. Convertem-se então tais setores em propagandistas da idéia do Desenvolvimento Local Integrado, quer por meio do esforço teórico de sistematização das razões pelas quais se deve priorizar os investimentos nessa nova modalidade de intervenção socioeconômica, quer a partir da experimentação inovadora em projetos-piloto capazes de chamar a atenção por força dos resultados obtidos.

Levantam-se como razões para se investir no Desenvolvimento Local Integrado, dentre outras, as seguintes:

- “Gera-se um processo por meio do qual se pode sair de atividades e inversões isoladas e desconexas para um processo minimamente planejado, onde se estuda a região, seus problemas, as questões prioritárias, suas possibilidades e vocações e se decide o que fazer no curto e médio prazos e com que atores e parcerias contar”.
- “É um processo que integra obrigatoriamente o poder público nos seus três níveis, ONG, outras entidades da sociedade civil e segmentos diversos da sociedade como agricultores, pequenos empreendedores urbanos, comerciantes, etc. A “filosofia” é a de que todos saem ganhando, tratando-se, pois, de envolver a todos o mais amplamente que for possível”.
- “Não é um processo setorial. Não se trabalha apenas com este ou aquele setor de atividade. Busca-se atingir pelo menos os setores fundamentais, como geração de renda, educação, saúde, meio ambiente, etc.”
- “Elabora-se um planejamento de intervenção, onde são respeitadas as identidades e atividades específicas de grupos e entidades que podem também ter seus planejamentos específicos”.
- “É um processo de gestão participativa do desenvolvimento. As instâncias governamentais e da sociedade civil não participam apenas simbolicamente. Estas organizações, ao participarem de um planejamento conjunto, estarão moralmente forçadas a alocarem recursos humanos e financeiros. Os municípios ficam moralmente obrigados a inserir, nos seus orçamentos, verbas para este fim. Cria-se, assim, um processo de participação, inclusive na gestão municipal”.
- “Induz as ONG a se abrirem para o processo de elaboração e execução de políticas públicas. Ou seja, as ONG tomam consciência, na prática, de que sua ação específica não chegará a produzir determinadas transformações que dependem da solução maior de certos pro-

blemas. Além disso, nesse processo as ONG compreendem que precisam ultrapassar a si mesmas, à medida que suas experiências são sistematizadas, teorizadas e re-aplicadas em um universo de planejamento mais amplo”.

- “Efetivamente o Desenvolvimento Local Integrado aponta novas e criativas soluções para o problema do desemprego. O crédito e, também, a capacitação, são elementos dinamizadores e viabilizadores dessas soluções. Ao se pôr em marcha o processo de diagnóstico, eleição de prioridades, levantamento de recursos, construção de parcerias, etc., são criadas diversas alternativas (projetos) de ocupação e renda, como, por exemplo, incrementar entre as famílias a criação de caprino e ovinocultura, banco de sementes, pequena indústria de laticínios, etc. Nesse processo, o crédito popular e a capacitação entram como elementos que incrementam a economia local e a melhoria da qualidade de vida das famílias”.
- “O fenômeno da globalização, juntamente com os processos de abertura da economia, estabilidade da moeda e ajuste estrutural do Estado, aponta para uma nova relação Estado-Sociedade-Indivíduo, com um novo ordenamento regional, onde a partir de iniciativas locais endógenas se encontrem alternativas para os problemas econômicos e sociais e o exercício da cidadania. Exemplos disso são o Programa Banco do Nordeste / PNUD e a ação local integrada liderada pelos Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste”.
- “A velocidade das mudanças no mundo apresenta ameaças e oportunidades que afetam diretamente o indivíduo no seu *locus* e que, por isso, só podem ser consideradas a partir do desenvolvimento local: processo de organização, articulação e integração socioeconômica de empreendimentos empresariais, associativos, individuais, rurais e urbanos, para a geração de renda e ocupação”.
- “O que se necessita é, de um lado, o exercício de metodologias de capacitação que integrem os aspectos

econômico, social e político e que venham a encurtar os caminhos do desenvolvimento e, de outro, um novo modelo de gestão integrada de políticas públicas para dar suporte a essas iniciativas advindas das comunidades em processo sistematizado de capacitação. A capacitação, aqui entendida como um processo dialógico, criativo, participativo, crítico, holístico e formativo, é o elo entre o local e o global. Quanto maior o nível de capacitação da comunidade, maiores são as possibilidades de sua inserção competitiva no mundo globalizado e maior é sua capacidade de se defender das ameaças e aproveitar as oportunidades”.

- “O conhecimento das especificidades locais proporciona o aparecimento de soluções mais adequadas para as demandas sociais. A participação da comunidade não só com a apresentação de soluções, como também na sua implementação, traz conseqüências econômicas positivas (proliferação de novas iniciativas empresariais e geração de postos de trabalho) e estimula também o desenvolvimento da cidadania, na medida em que a própria comunidade participa (sugere e executa) diretamente das ações que lhe atingem, o que vem a constituir a criação de novos espaços ético-políticos. No entanto, a probabilidade de sucesso desse tipo de modelo aumenta se suas ações forem inseridas no âmbito de projetos estruturantes de caráter local ou regional”.
- “O Desenvolvimento Local Integrado pode sugerir novas soluções para o problema do desemprego à medida que se constituam pólos ou áreas deliberadamente dinamizadas por um conjunto de investimentos simultâneos em infra-estrutura urbana e serviços sociais que elevem a capacidade de atração (de investimentos privados) e de retenção da população. A maior ou menor capacidade dessas economias locais operarem positivamente em relação ao emprego depende de um sistema de políticas públicas e privadas, capazes de: ali instaurar e garantir a sustentabilidade de dinamismo econômico gerador de emprego; instalar equipamentos sociais eficazes e modernos; impulsionar melhorias no *habitat* que atraiam e retenham capitais; e estimular in-

vestimentos e ações de reestruturação urbana que ampliem e diversifiquem as oportunidades culturais, de lazer e de segurança social”.

- “O Desenvolvimento Local Integrado pode sugerir novas soluções para o problema do desemprego porque se aproveita a mão-de-obra local e tende a se utilizar em maior escala da matéria prima local, dinamizando a economia do lugar, não só com a expansão da produção de origem rural mas com a geração de outras atividades que se integram ao desenvolvimento, como é o exemplo do artesanato e do ecoturismo, com efeito multiplicador sobre o emprego e a renda. Ressalte-se que qualquer iniciativa nesse sentido deve utilizar-se de tecnologia avançada, de pequena escala, para que se tome competitiva dentro dos padrões globais”.
- “Desenvolvimento Local Integrado significa, entre outras coisas, o desenvolvimento de uma capacidade, por parte de regiões e localidades, de exercer a interdependência como sujeitos, por meio da geração de condições que possibilitem o surgimento de “comunidades econômicas de base”, capazes de suprir suas necessidades mais imediatas, descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, e promover o intercâmbio externo, aproveitando-se das suas vantagens locais”.
- “O processo de desenvolvimento local significa o fomento de formas associativas de pequenos empreendedores como motor de integração econômica. Cooperativas, microempresas, empresas domésticas, auto-emprego, microunidades econômicas, como agentes desse setor econômico — considerado como mercado informal ou como economia ou mercado popular —, quando apoiados no campo da comercialização, do crédito, do apoio gerencial, etc., se constituem no elo mais importante de um programa de geração de trabalho e renda. São eles atores estratégicos e beneficiários de um projeto de desenvolvimento econômico local”.

- “Tendo em vista que é aglutinador de informações variadas, obtidas a partir da análise do espaço/região/área, sob diversas óticas: ambiental, socioeconômica, de disponibilidade de infra-estrutura, etc., o Desenvolvimento Local Integrado pode sugerir novas soluções para o problema do desemprego. Nos projetos de Desenvolvimento Local Integrado as características da região são bem delineadas: população residente (densidade e taxa de urbanização, fluxo migratório, estrutura de renda e consumo), aspectos físicos e urbanos e disponibilidade de infra-estrutura, mapeamento das atividades econômicas (distribuição por zonas geográficas, principais setores de atividade, porte das empresas, dados sobre mão-de-obra permanente e temporária), impactos ambientais, etc. Por serem integrados, esses projetos evitam superposição de políticas e desperdício de recursos. Além disso, os programas de apoio a pequenos empreendimentos encontram, no Desenvolvimento Local Integrado, ambiente propício à criação de novas frentes de trabalho, fazendo aumentar o impacto socioeconômico dos projetos nas comunidades atingidas”.
- “Nos marcos do atual modo de produção, somente o Desenvolvimento Local Integrado será capaz de gerar postos de trabalho de forma crescente e sustentável”.
- “Seja mediante alternativas de mercado, seja em espaços de solidariedade, o desenvolvimento local cria demandas e abre oportunidades de trabalho em suas mais diferentes formas”.
- “O Desenvolvimento Local Integrado oferece possibilidades enormes e soluções variadas. A metodologia é universal em seus princípios: a comunidade tem grande potencial e com alguns mecanismos e estímulos se pode desencadear um rico processo de crescimento auto-sustentado. Precisa-se de equipes bem treinadas (ONG) e apoio Institucional (Federações, os “Ss”, SEBRAE, Sindicatos, etc.). Em alguns casos se poderia associar as iniciativas de Desenvolvimento Local Integrado a planos microrregionais de desenvolvimento, criando um universo de forças inter-atuantes”.

- “O Desenvolvimento Local Integrado representa viável alternativa para o desenvolvimento de projetos e programas inovadores, devendo ser estabelecidas parcerias entre o Estado, as entidades privadas representativas das forças produtivas e grupos organizados da sociedade para a identificação das regiões que apresentem bom potencial de desenvolvimento, onde serão implementados os projetos e programas escolhidos. Existe, naturalmente, nas comunidades menores, ambiente favorável ao desenvolvimento de novos programas que se utilizem das potencialidades locais, usando processos educacionais modernos que possibilitem o surgimento e o desenvolvimento de tecnologias apropriadas que estimulem, de forma ordenada, o espírito empreendedor do cidadão. Fomentar a implementação de tais programas em locais previamente identificados como novos pólos de desenvolvimento é tarefa a que devem se dedicar governo e forças organizadas da sociedade”.
- “É na esfera local que os problemas são melhor identificados e percebidos e, portanto, toma-se mais fácil encontrar a solução mais adequada. O atendimento das necessidades da sociedade, o aproveitamento das potencialidades locais e das habilidades existentes é extremamente facilitado pela maior proximidade das comunidades. Adicionalmente, garante-se maior continuidade das ações em função do controle social exercido pela sociedade”.
- “O Desenvolvimento Local Integrado pode sugerir novas soluções para o problema do desemprego à medida que vem cabendo aos municípios e à sociedade local o enfrentamento dos problemas oriundos do desemprego. É o município que tem que equacionar a relação na qual sua arrecadação diminui enquanto aumentam as demandas sociais. Cabe ao governo municipal (re)conhecer suas oportunidades de negócios e criar condições de atratividade para as empresas se localizarem em seu território, tanto as de grande porte quanto os micro e pequenos empresários, visto ser necessário atuar nas diferentes escalas do processo produtivo. As interfaces entre as ações tradicionais do governo local são claras, embora

pouco exploradas em função da tradição centralista. No novo cenário não há outra alternativa para os municípios que não a de buscar essa via”.

- “A importância do poder local vem se ampliando gradativamente no Brasil ao longo dos últimos anos e diversas experiências interessantes vêm sendo observadas. O planejamento integrado das ações, com a participação dos diversos atores envolvidos, tem sido reconhecido cada vez mais como um poderoso instrumento para promover desenvolvimento de municípios”.
- “A realidade social é uma totalidade. Entretanto, as políticas são pensadas fragmentadas, setorializadas, ocorrendo dispersão de recursos e dificultando a apropriação dos resultados. Considerando que a ação se dá num determinado *local*, é fundamental que se definam *eixos* para a ação de *todos os setores*. Se a questão da geração de *ocupações produtivas* for o foco do planejamento global e setorial, será possível a convergência dos recursos de todas as políticas voltadas para o combate à pobreza — a exemplo das políticas de desenvolvimento urbano, de saneamento básico, de turismo, de reforma agrária, etc. —, privilegiando a adoção de metodologia e tecnologia que possam envolver responsavelmente e sem paternalismos o público beneficiário dessas políticas, capacitando-o e “terceirizando” para eles muitos dos serviços e atividades produtivas. Como exemplos, pode-se citar a implantação/manutenção de redes de saneamento, a coleta seletiva e a reciclagem de lixo, a produção e preparo de alimentos, o fornecimento de merenda escolar, os programas de reflorestamento, a arborização e a manutenção de diversos serviços públicos. Assim, é possível pensar os programas de Desenvolvimento Local Integrado como forma de reduzir o desemprego, utilizando a mão-de-obra local e tecnologias apropriadas e, ao mesmo tempo, integrando políticas dos diversos níveis (federal, regional, estadual e municipal) e dos mais variados setores (saúde, educação, meio ambiente, etc.), considerando, ainda, os seguintes aspectos: a) intercomplementariedade com todas as Iniciativas da sociedade civil (ONG e empresas);

b) mobilização/participação/apropriação dos benefícios pela comunidade; c) controle das políticas públicas pela sociedade: conselhos deliberativos, comissões setoriais, conselhos de gestão, etc.; e d) definição clara do *foco* ou *eixo* e das *metas* que serão perseguidas por todos. Por exemplo, a redução da mortalidade infantil (soma de ações de saúde, saneamento, alimentação, meio ambiente, educação, etc.)”.

- “Revela-se como extremamente oportuno levar em conta a alternativa do Desenvolvimento Local Integrado como sugestão para o problema do desemprego em um país das dimensões do Brasil. Isso porque as realidades e deficiências de cada região do país são extremamente diferentes e, comprovadamente, programas rígidos de nível nacional não funcionam. Aproveitar as potencialidades e vocações locais para agregar conhecimento, tecnologia e potencializar as condições favoráveis é seguramente a alternativa mais eficaz de superar adversidades”.
- “Intervenções integradas de saneamento, habitação e desenvolvimento urbano podem, se bem concebidas e implementadas, resultar não só em geração temporária de emprego e renda, mas também, o que é mais importante, em aumento da capacidade local para gerá-los de modo permanente, em especial nas cidades de vocação turística”.
- “O desenvolvimento econômico local é um processo de articulação socioempresarial. A partir de potencialidades endógenas, busca-se a inserção dos empreendimentos empresariais da comunidade, associativos e individuais, urbanos e rurais, a uma nova dinâmica de integração socioeconômica, de reconstrução do tecido social, e de geração de oportunidades de trabalho. Busca-se também construir uma nova relação Estado-Sociedade, uma nova forma de gestão pública a partir dos municípios, com a figura do gestor social, e com a comunidade assumindo uma postura de protagonismo e de participação. Por último, busca-se, finalmente, a melhoria da qualidade de vida, com utilização racional do meio ambiente visando ao bem das gerações presente e

futura. O eixo dessa estratégia é a capacitação e a parceria institucional. O desenvolvimento local é uma das alternativas que começa a vislumbrar-se como possibilidade real de soluções para os problemas gerados pela política de ajuste estrutural e modernização do Estado. A redescoberta das potencialidades econômicas locais e o despertar das potencialidades empresariais das forças sociais da localidade se transformam em fatores de auto-organização das comunidades, de inserção de todos os segmentos sociais às novas dinâmicas socioeconômicas e político-culturais, estimulando a geração e consolidação de iniciativas empresariais múltiplas e de diversas naturezas sociais e econômicas com objetivos de construir novos tipos e formas de emprego. A experiência até agora desenvolvida vem confirmando o exposto”.

- As considerações elencadas tentam, ao mesmo tempo, definir e apresentar vantagens do Desenvolvimento Local Integrado, sob vários pontos de vista, em especial no que tange ao seu potencial de sugerir novas soluções para o problema do desemprego. Todavia, também são detectados, pelos pontos de vista que tomam o Desenvolvimento Local Integrado como uma solução viável e estratégica, obstáculos, dificuldades e exigências para a sua implementação, dentre as quais pode-se destacar:
- “O trabalho do desenvolvimento local esbarra em dificuldades enormes pela cultura econômica e política da grande empresa e da análise agregada macroeconômica. Não se trabalha uma organização Institucional que ampare este novo papel do município: o de promotor do desenvolvimento econômico”.
- “Essas dificuldades se situam, em primeiro lugar, na ausência de uma base de informação econômica desagregada que permita uma análise mais apurada da economia local. Nesse sentido, deve-se voltar aos objetivos originais do IBGE, de criação de um sistema de informação municipal. Em segundo lugar, é necessário desenvolver programas econômicos descentralizados, quer na

sua dimensão financeira, com a ampliação de fundos regionais envolvendo entidades privadas e governos locais enquanto estratégia de ampliar a cobertura e dar solidez ao sistema de garantias, quer em uma dimensão político-institucional, com a formação de agências de desenvolvimento local voltadas para a prestação de serviços a este setor. Muitas dessas sugestões já estão sendo colocadas em prática por algum município ou viabilizadas mediante planos integrados de desenvolvimento local. Cabe tomá-las orgânicas enquanto uma política de Estado e nacional”.

- “É necessário ampliar as experiências de desenvolvimento local, implementando mecanismos de gestão integrada de políticas públicas em apoio ao desenvolvimento local. Representam novos mecanismos que integrem as diversas dimensões do desenvolvimento (infra-estrutura, ciência e tecnologia, capacitação, financiamento, promoção e gestão administrativa) visando aumentar a eficácia e a capilaridade das ações de governo. O Governo Federal tem uma série de programas que, apesar de coerentes na sua formulação, nem sempre atendem e chegam às comunidades locais (recursos hídricos, irrigação, reforma agrária, PRONAF, PROGER, LUMIAR, infra-estrutura, área social, etc.). Esses novos mecanismos deverão contemplar os princípios modernos de gestão democrática (articulação, descentralização, parceria e participação), envolvendo as diversas instâncias do Governo Federal, Estadual e Municipal, mas tendo como eixo a figura do Agente de Desenvolvimento Local que deverá coordenar equipe multidisciplinar de apoio ao desenvolvimento local com metodologia específica”.
- “É necessário que exista uma política pública — ou um conjunto de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos — capaz de induzir e estimular — em termos políticos, jurídicos, fiscais e de outras compensações econômicas ou vantagens Institucionais, como, por exemplo, um “Estatuto da Empresa Agente Social Local” — a participação e o engajamento do Poder Públi-

co, das empresas e das organizações sociais, em projetos concretos de Desenvolvimento Local Integrado”.

- “A replicação, em escala mais ampla, de experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige o financiamento inicial de um número mínimo de experiências-piloto bem-sucedidas — representativas da diversidade político-econômica e socio-ambiental do país — para que estas se transformem em centros propulsores, pólos desencadeadores e incubadoras de projetos semelhantes”.
- “A identificação das zonas potenciais para a realização dessas experiências-piloto de Desenvolvimento Local Integrado (que tenham “um compromisso com o sucesso”) requer um mapeamento nacional que leve em conta, entre outros fatores: a referida representação da diversidade; a existência de “massa crítica” endógena; condições favoráveis de arregimentação e de acesso para “agentes empreendedores” endógenos e exógenos e condições adequadas de escoamento da produção — como, por exemplo, a vizinhança de um pólo mais desenvolvido —; possibilidades de mercado e vocação econômica claramente identificáveis; homogeneidade geopolítica, geoeconômica e geoambiental — por exemplo, as microbacias; e, ainda, a coincidência com zonas priorizadas por estratégias e programas já existentes — por exemplo: municípios focalizados pelo Combate à Mortalidade Infantil, Saneamento Básico e Agentes Comunitários de Saúde, pelo Habitar-Brasil e pelo PASS, pelo PROGER Urbano e Rural e pela Educação Profissional, já articulados pelo Programa Comunidade Solidária, e também pelo PRODEEM e outros porventura existentes)”.
- “Do cruzamento de todos esses fatores pode resultar a identificação de algumas (dezenas de) *zonas especiais de desenvolvimento*, cujos limites não coincidirão necessariamente com os da estrutura político-administrativa atual do país, capazes de suportar a realização das experiências-piloto requeridas”.

- “A replicação, em escala mais ampla, das experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige também um estudo das *condições de reprodutibilidade*, compreendendo a geração de um número determinado e não muito grande de *softwares* e de “modelos” sócio-produtivos que possam atender à diversidade das zonas disponíveis do país — aplicáveis, por exemplo, nas regiões com clara vocação para o ecoturismo, o turismo litorâneo de veraneio, o turismo histórico, a pesca artesanal de litoral e de interior, o extrativismo, a pequena produção agro-industrial, o artesanato, etc.”.
- “Estas zonas especiais de desenvolvimento serviram também como laboratórios de testes para projetos e programas de inovação social, como as novas formas de crédito e de poupança popular, os *LETS (Local Employment and Trade System)*, as empresas autogestionadas, as empresas comunitárias e sociais, etc.”.
- “O desencadeamento de todo esse processo exige um programa de agentes de desenvolvimento, inicialmente promovido pelo Governo Federal em parceria com governos estaduais e com consórcios intermunicipais de desenvolvimento — mais ou menos nos moldes do atual Programa de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste —, juntamente com programas de promoção do voluntariado capazes de aportar recursos humanos da própria sociedade civil”.
- “Trabalho comunitário ou mesmo doméstico com alta tecnologia já começa a ser realidade no Brasil. É difícil pensar, contudo, na sua generalização em curto prazo, uma vez que depende, fundamentalmente, do nível de escolaridade e qualificação do trabalhador. Esse gargalo começa a ser contornado por estratégias de “terceirização inteligente”, em que o cliente investe na qualificação de seus fornecedores (pequenas empresas ou mesmo pessoas físicas). Em ampla escala, no entanto, depende do esforço de elevação da escolaridade da PEA”.

- “Falta maior articulação entre os projetos de Desenvolvimento Local Integrado, o que geraria como consequência um importante valor agregado. Sabe-se que muitas agências nacionais e internacionais desenvolvem projetos com o mesmo corte, mas sem alinhamento. Uma articulação nacional para promover uma rede efetiva dos programas sociais faz-se necessária”.
- “Deveria ser melhor explorado o planejamento microrregional, que pode incluir mais de um município, em programas de desenvolvimento, formando áreas de intercâmbio e de reforço econômico associativo”.
- “As soluções alternativas que podem ser oferecidas pelo Desenvolvimento Local Integrado devem passar pela eliminação ou liquidação do analfabetismo, a qualificação e requalificação profissional e o fortalecimento das novas habilidades tecnológicas em escala local segundo suas próprias potencialidades e a demanda do mercado regional, nacional ou internacional”.
- “A viabilização de empreendimentos integradores, induzindo e difundindo o uso de tecnologias que resultem em competitividade em nível mundial, é certamente o caminho mais adequado para alcançar respostas extremamente rápidas e eficazes para questões como o desemprego e a exclusão social em bolsões de pobreza absoluta. Todavia, muitas dessas tecnologias são rígidas e padronizadas internacionalmente. Além disso, cada espaço do território nacional possui seus fluxos financeiros, econômicos, sociais e políticos próprios, não cabendo portanto advogar a crença de que tal solução poderá dar conta da diversidade de situações. Os empreendimentos vicinais e comunitários constituem uma das alternativas, entre outras”.
- “O fim do modelo *fordista*, de larga escala, tem resultado num crescente processo de subcontratação e terceirização das atividades, principalmente industriais. A redução das plantas industriais visa, antes de tudo, a maior velocidade nos ajustamentos da produção aos movimentos de mercado. A produção em pequena escala

deve procurar se integrar às médias e grandes empresas modernas, fornecendo-lhes produtos e serviços no tempo e na quantidade requeridos”.

III. ELENCO DAS PROPOSTAS FEITAS PELOS INTERLOCUTORES

Legislação

1. Simplificar e desburocratizar procedimentos para registro comercial das pequenas e microempresas, criando mecanismos que diminuam a carga tributária e laboral sobre o setor.

2. Mudar a legislação no sentido de permitir a contratantes optar entre recolher os encargos sociais e trabalhistas ou oferecer aos seus funcionários os bens e serviços que o Estado se propõe a oferecer com os recursos oriundos desses encargos. Por exemplo: uma empresa que, comprovadamente, organize, em parceria com os trabalhadores, uma carteira de aposentadoria para seus funcionários, não recolhe mais INSS de novos contratados; ou ainda, as empresas poderiam recolher o FGTS aos sindicatos que se estruturassem para oferecer programas habitacionais aos seus filiados, por exemplo.

3. Promover mudanças na legislação trabalhista, podendo-se destacar:

- a) exclusão do piso salarial para trabalhadores das microempresas e das empresa de pequeno porte;
- b) possibilidade de celebração de acordo individual de trabalho quanto à duração de jornada de trabalho, quando o empregador for microempresa e empresa de pequeno porte;

- c) exclusão das microempresas e empresas de pequeno porte do reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; e
- d) equiparação à categoria dos trabalhadores domésticos dos trabalhadores de microempresa com até cinco empregados, assegurando a estes participação no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

4. Alterar a legislação trabalhista objetivando o aumento do nível de emprego: a) reduzir os encargos sociais sobre a folha de pagamento; b) flexibilizar a jornada de trabalho; c) restringir o uso de horas-extras; e d) implementar esquemas de pré-aposentadorias.

5. Promover uma reforma fiscal de modo a calcular os encargos sociais sobre faturamento, ou lucro líquido, ou, ainda, valor agregado, e não sobre a folha de pagamento.

6. Flexibilizar a legislação trabalhista para permitir novas formas de contrato de trabalho e para abrigar o que for livremente negociado entre as partes.

7. Proteger os grupos mais vulneráveis da força de trabalho e assegurar que os direitos dos trabalhadores constantes de legislação e dos acordos e convenções coletivos sejam respeitados.

8. Implementar um sistema público de emprego e renda, descentralizado e articulado às demandas de desenvolvimento econômico local.

9. Construir um efetivo sistema público de emprego integrado e descentralizado garantidor de formas combinadas de seguro-desemprego, intermediação de emprego e formação profissional.

10. Buscar modelos que possibilitem a participação dos principais elementos da economia informal nas instâncias institucionais de decisão política — CODEFAT, Comissões de Emprego etc.

Formação Educacional e Capacitação

1. Implementar programas de reciclagem e relotação dos funcionários públicos.

2. Criar programas governamentais centralizados para destinação de recursos a universidades públicas e particulares que desenvolvam o ensino e a pesquisa nas áreas estratégicas para o desenvolvimento tecnológico necessário à modernização produtiva e ao aumento da competitividade internacional do país.

3. Estimular o uso da televisão como meio para diminuir a defasagem educacional do país. É o meio mais econômico, o mais rapidamente atualizável e o único que cobre, desde já, todo o território nacional.

4. Ligar, em rede eletrônica, todo o sistema de atores que utilizam os recursos do FAT para capacitação, formação profissional e crédito, criando uma base de informação e monitoramento que acompanhe as comissões tripartites de trabalho e os projetos por elas conduzidos.

5. Realizar programas de televisão como “bolsas de emprego” ligados a informações sobre mercado de trabalho e oferta de cursos de capacitação profissional.

6. Disseminar a informática como ferramenta auxiliar de todas as disciplinas envolvidas nos cursos. A informática deve ser tratada não como disciplina propriamente dita, mas como instrumento dentro do contexto de cursos profissionalizantes.

7. Estimular a criação de programas de treinamento que vinculem empresas a escolas.

8. Fixar as crianças na escola, aumentando o número médio de anos de escolarização da população por meio de mecanismos como a Bolsa-Escola, de forma a permitir que a maior parte da população consiga, pelo menos, a conclusão do primeiro grau e, progressivamente, até o segundo grau.

9. Separar formalmente o ensino técnico do ensino regular de segundo grau.

10. Efetuar uma ampla reforma curricular do ensino público de forma a modernizar o processo de ensino, tomando-o mais atrativo e adequado às novas exigências do mercado de trabalho, bem como promover a valorização e a melhoria da qualificação dos professores.

11. Intensificar as ações de educação profissional para a população que já está fora da educação formal, por meio de cursos curtos, compatíveis com sua dinâmica de vida e, se necessário, pagando bolsas de estudo durante o curso. Essas ações de educação profissional devem atingir o conjunto da PEA, de forma a minimizar a defasagem entre os empregados e o ritmo de modernização produtiva, assim como atender aos desempregados.

12. Envolver o setor empresarial na capacitação profissional.

13. Repensar a função e os objetivos das universidades.

14. Promover a interligação, por meio das comissões tripartites e paritárias de emprego, do enfoque e do diálogo entre as políticas de crédito, de aprendizagem profissional e de desenvolvimento.

15. Promover a subordinação dos sistemas “S” a mecanismos de controle que envolvam governo, trabalhador e empregador, e garantir a sua reforma e encadeamento com a micro e a pequena empresa nos seus elos com as cadeias produtivas.

16. Fortalecer todas as ações ligadas aos processos de erradicação do analfabetismo como prioridade nacional.

17. Apoiar a difusão das metodologias de capacitação para microempreendimento, e outras ao lado de estruturas de oferta de serviços e formação.

18. Viabilizar, para os setores populares, a intermediação de programas de alfabetização, capacitação empresarial, estratégias de crédito, interligação com políticas públicas sociais, e de construção

de equipamentos urbanos em espaços rurais e montagens de sistema de informação do tipo "SEBRAE".

Crédito Popular

1. Proposta de Carteira de Crédito Popular (CCP):

A. Desenvolver um mecanismo de crédito popular no Brasil mediante a combinação de esforços e recursos das entidades ou organismos supridores dos recursos, das ONG ou de outras instituições do Terceiro Setor e das instituições financeiras, segundo normas que vierem a ser estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional disciplinando, de forma diferenciada, as operações ativas e passivas das instituições financeiras vinculadas ao microcrédito, e prevendo:

- a) faculdade de as instituições financeiras manterem carteira especializada em aplicações de natureza social, com as seguintes características:
 - *denominação*: carteira de crédito popular (ccp);
 - *finalidade*: financiar a aquisição de bens de produção;
 - *beneficiários*: mutuários de renda ínfima ou sem renda;
 - *operacionalização*: por intermédio de entidade de caráter privado e sem fins lucrativos (ong), à qual caberá a seleção dos mutuários dentro da comunidade de seu campo de ação e a prática dos atos administrativos de contratação, desembolso e cobrança do crédito, nos termos de convênios de prestação de serviços a ser celebrado com a instituição financeira operadora da ccp, de acordo com regras estabelecidas pelo Banco Central do Brasil;
 - *recursos*: depósitos efetuados pelas ONG nas instituições financeiras mantenedoras da CCP, cuja exigibilidade ficará subordinada ao integral recebimento dos créditos concedidos com os recursos depositados;

- *taxa de juros*: a que for estabelecida pela ONG, para remunerar o “funding” lastreador da operação de crédito e a instituição financeira.

b) Por tratar-se a CCP de modalidade operacional de caráter francamente social é preciso instituir regime diferenciado para os ativos e passivos a ela vinculados, no tocante a:

- inexistência de recolhimento compulsório sobre as operações passivas vinculadas à execução das aplicações na CCP;

- se e quando instituído, inexistência de recolhimento compulsório sobre as operações ativas da CCP que também não devem sujeitar-se a contingenciamentos ou direcionamentos;

- desnecessidade de constituição de provisão para perdas sobre a CCP, exceto quando bancada com recursos próprios da instituição financeira;

- liberdade de a instituição financeira poder ceder para a própria ONG supridora dos recursos, ou para outras ONG, os créditos da CCP, como forma de dar maior penetração das ONG nesse campo de atuação e liberar recursos para novas aplicações na carteira;

- facultar às instituições financeiras a aplicação de recursos próprios na CCP.

B. Como forma de viabilizar a implementação, manutenção e desenvolvimento da CCP, é desejável algumas mudanças na legislação fiscal, a fim de:

a) isentar de IOF e CPMF as operações ativas vinculadas à CCP;

b) isenção de imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro e PIS incidente sobre as receitas auferidas pelas instituições financeiras e pelas ONG e ou demais agentes ou instituições, supridoras de recursos, nas operações executadas no âmbito da CCP.

C. Como forma de estimular a formação de ONG, especializadas na administração do microcrédito, poderia ser instituído incentivo fiscal consistente na dedução e/ou redução do imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas, das doações ou investimentos canalizados para as ONG:

- a) as dotações, doações ou financiamentos seriam feitos diretamente às ONG que atuam no CCP;
- b) com a instituição do incentivo fiscal o mercado passaria a aportar recursos, via investimento, para as ONG que se revelassem mais eficientes na gestão do microcrédito propiciando, assim, bom retorno para o investimento.

D. Considerações Finais

- a) Os recursos que as ONG deverão aportar para a CCP, por intermédio das instituições financeiras, serão provenientes de doações, dotações e financiamentos de instituições e organismos, nacionais ou internacionais, públicos ou privados, além, é claro, de reinvestimento dos resultados obtidos na carteira.
- b) Se for considerada necessária a instituição de algum mecanismo de controle sobre a utilização dos recursos assim repassados para as ONG, poderia ser constituído, no âmbito de instituição financeira pública, fundo contábil que abrigaria todos os recursos destinados ao crédito popular.
- c) O referido fundo seria constituído com base no artigo 69 da Lei nº 4.728, de 14.07.65, e a instituição pública seria a sua administradora.
- d) A administradora repassaria os recursos do fundo às ONG, mediante crédito em conta vinculada em seus respectivos nomes, junto à instituição financeira que irá operar a carteira de CCP da ONG.
- e) A interveniência de instituição financeira pública, por meio do fundo contábil, se daria apenas para assegurar transparência quanto ao correto uso dos recursos aportados pelos supridores.

f) Quanto às instituições financeiras que poderiam operar a CCP, seriam: banco comercial, banco múltiplo com carteira de banco comercial e de financeira, sociedade de crédito, financiamento e investimento, e as caixas econômicas.

2. Ajudar institucionalmente as ONG que implementam programas de crédito popular com recursos a fundo perdido, para permitir sua modernização, até que possam gerar seus próprios recursos. Modernização implica investimentos em aquisição de equipamentos de informática e *softwares* especiais para as práticas bancárias, treinamento de agentes de crédito, consultorias especializadas e contratação de funcionários — muitas ONG funcionam precariamente com trabalho voluntário —, o que se constitui em entrave ao crescimento das suas atividades ligadas a crédito popular.

3. Considerar as ONG que implementam programas de crédito popular como entidades de utilidade pública, sendo não-filantrópicas porém sem fins lucrativos, vez que ajudam a criar e manter atividades produtivas e a inserir pessoas nos ciclos de produção e consumo.

4. Implementar linhas de crédito adequadas, que permitam a capitalização das instituições não-governamentais que trabalham com este tipo de operação.

5. Estabelecer mecanismos que capitalizem as ONG com base em sua capacidade técnica de colocar e recuperar crédito — e não necessariamente com base em seu patrimônio — até que atinjam um certo nível de capitalização que lhes permita buscar recursos no mercado ou transformarem-se em financeiras de novo tipo.

6. Promover a articulação entre os diversos agentes indutores e executores de programas de crédito popular com o objetivo de criar um Plano de Ação que viabilize a disseminação de ONG especializadas nesse setor.

7. Sensibilizar o CODEFAT e as Comissões Estaduais de Emprego no sentido de alocar recursos do FAT para a capacitação de ONG especializadas no crédito popular.

8. Criar mecanismos legais que permitam ao Estado (governos estaduais e, especialmente, prefeituras) contratar ONG

para realizar programas de microcrédito sem a necessidade de seguir os atuais mecanismos de licitação (Lei nº 8.666/93), embora possa ser adotado um conjunto de critérios para a seleção dessas ONG. Esse mecanismo deve prever, inclusive, o repasse de *funding*.

9. Criar, por meio de Medida Provisória, a figura de “organização social” para essas entidades promotoras de microcréditos, permitindo aos governos que assim o desejem atuar de forma indireta no setor.

10. Criar um arcabouço institucional e jurídico para a criação de uma nova modalidade de instituição financeira especializada no crédito popular, a exemplo das “Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa — EDPYMES” do Perú, e os “Fondos Financieros Privados — FFP” da Bolívia. Essa legislação específica deverá abordar, entre outros, os seguintes aspectos: a) modelo institucional; b) capital social mínimo necessário; c) tipos de operações financeiras que estarão autorizadas a realizar; d) qualidade dos ativos; e) padronização contábil, auditoria, envio de documentos para o BACEN de forma compactada e simplificada; e f) isenção do recolhimento compulsório.

11. Criar uma legislação específica, aumentar a disponibilidade de recursos públicos para a formação de fundos rotativos e estimular a criação de instituições populares de crédito.

12. Criar mecanismos legais para tratar dos riscos de créditos envolvidos:

- fundos de aval;
- autorização legal para que o Estado possa criar ou participar de sociedades de securitização de risco, dispensada a Lei nº 8.666/93; e
- seguro de crédito, com resseguro pelo IRB ou entidade privada;

13. Criar mecanismos legais no âmbito do Banco Central para fiscalizar as operações de crédito popular, definindo previamente seus marcos institucionais e operacionais.

14. Constituir um Fundo de Aval e um Seguro de Crédito para viabilizar os empréstimos aos pequenos empreendedores que não dispõem de garantias reais.

15. Incentivar a formação de grupos para constituir garantia solidária.

16. Criar uma espécie de secretaria nacional extraordinária de microcrédito, no âmbito da Presidência da República, com poderes para coordenar as ações dos demais órgãos do governo envolvidos.

17. Constituir uma entidade financeira especializada em garantias.

18. Promover subsídios seletivos e eventuais principalmente nas taxas de juros cobradas dos micro e pequenos empreendedores.

19. Criar fundos de crédito compostos em parte por recursos públicos.

20. Assegurar a convergência de cinco fatores nos programas de crédito popular: a) elaborar Planos de Desenvolvimento (estadual e municipal) para identificar vocações econômicas e necessidades de infra-estrutura; b) capacitar tecnicamente os empreendedores; c) elaborar projetos de viabilidade econômica do empreendimento; d) liberar créditos compatíveis com as necessidades apontadas pelo projeto; e e) promover assistência técnica aos empreendedores.

21. Promover capacitação continuada dos agentes de crédito para assegurar o monitoramento e acompanhamento dos programas de crédito popular.

22. Unificar os sistemas de crédito e de formação profissional para garantir a promoção de ações integradas.

23. Canalizar uma parcela dos recursos públicos destinados à educação profissional e ao fomento de micro e pequenas empresas (PLANFOR e SEBRAE) para a capacitação técnico-gerencial do público-alvo do crédito popular.

- 24.** Direcionar recursos do FAT para instituições capazes de formar agentes de crédito.
- 25.** Criar um programa nacional de capacitação de agentes de crédito no âmbito do PLANFOR.
- 26.** Estabelecer uma parceria PROGER/SEPRE/FAO e Comunidade Solidária para conscientizar as instituições responsáveis pelos programas de crédito popular para seu alcance social e para promover uma maior integração entre essas instituições.
- 27.** Desenvolver atividades de divulgação e conscientização junto aos microempreendedores quanto aos benefícios do crédito popular.
- 28.** Realizar seminários regionais de difusão dos instrumentos e das políticas de crédito popular na busca de modelos adequados para as realidades diferenciadas dos estados e microrregiões.
- 29.** Promover campanhas de divulgação de programas de crédito popular.
- 30.** Incentivar a formação de fóruns, redes e parcerias para a troca de apoio recíproco entre os agentes de fomento e o público-alvo dos programas de crédito popular.
- 31.** Constituir redes com os agentes que operam o crédito popular para troca de informações, desenvolvimento de metodologias e capacitação de agentes.
- 32.** Promover maior integração e articulação entre as instituições — nacionais e internacionais — envolvidas com o crédito popular.
- 33.** Utilizar metodologias que permitam o acesso do público-alvo de baixa renda ao crédito popular e treinar os agentes de crédito no uso dessas metodologias.

Alternativas de Ocupação e Renda

1. Implementar o programa Bolsa Escola nacionalmente: nos municípios mais pobres com encargo direto para o governo federal, nos municípios medianos apenas com subsídio e nos mais ricos apenas estimulando para que implemente por conta e risco.

2. Apoiar políticas de renda mínima combinadas com políticas públicas de educação, aprendizagem e inserção profissional, assim como de combate à pobreza e ao trabalho infantil e juvenil.

3. Dobrar o salário-mínimo de dois em dois anos.

4. Implementar uma política agrícola consistente e incentivar os setores de construção civil e infra-estrutura demandadores de mão-de-obra.

5. Criar instâncias de coordenação — no sentido de cooperação e complementariedade — entre as instituições que recebem financiamentos do FAT.

6. Fortalecer o programa de fruticultura irrigada do Nordeste.

7. Ampliar o espaço de negociação entre Capital e Trabalho, conferindo-lhes maior autonomia e reduzindo o conflito entre as partes.

8. Apoiar o associativismo e cooperativismo popular criando as facilidades institucionais pensadas para o microempreendimento.

9. Promover estudos sobre o setor informal para conhecer melhor seus agentes econômicos, seus fluxos de produção e comercialização e, também, suas potencialidades enquanto setor econômico.

Desenvolvimento Local

1. Uma proposta global sobre o Desenvolvimento Local Integrado

Desenvolvimento Local Integrado significa, entre outros, o desenvolvimento de uma capacidade, por parte de regiões e localidades, de exercer a interdependência como sujeito, mediante geração de condições que possibilitem o surgimento de “comunidades econômicas de base”, capazes de suprir suas necessidades mais imediatas, descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, e promover o intercâmbio externo, aproveitando-se das suas vantagens locais. Para que o Desenvolvimento Local Integrado possa se constituir em alternativa de geração de ocupações e de melhoria da renda das populações hoje marginalizadas do processo nacional de desenvolvimento, propõe-se a seguinte estratégia:

- a) É necessário que exista uma política pública — ou um conjunto de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos — capaz de induzir e estimular — em termos políticos, jurídicos, fiscais e de outras compensações econômicas ou vantagens institucionais, como, por exemplo, um “Estatuto da Empresa Agente Social Local” — a participação e o engajamento do Poder Público, das empresas e das organizações sociais em projetos concretos de Desenvolvimento Local Integrado.
- b) A replicação, em escala mais ampla, de experiências de Desenvolvimento Local Integrado, exige o financiamento inicial de um número mínimo de experiências-piloto bem-sucedidas — representativas da diversidade político-econômica e sócio-ambiental do país — para que estas se transformem em centros propulsores, pólos desencadeadores e incubadoras de projetos semelhantes.
- c) A identificação das zonas potenciais para a realização dessas experiências-piloto de Desenvolvimento Local Integrado — que tenham “um compromisso com o sucesso” — requer um mapeamento nacional que leve em conta, entre outros fatores: a referida representação da diversidade; a existência de “massa crítica” endógena; condições favoráveis de arregimentação e de acesso para “agentes empreendedores” endógenos e exógenos e condições adequadas de escoamento da produção — como, por exemplo, a vizinhança de um pólo mais

desenvolvido —; possibilidades de mercado e vocação econômica claramente identificáveis; homogeneidade geopolítica, geoeconômica e geoambiental — por exemplo, as microbacias; e, ainda, a coincidência com zonas priorizadas por estratégias e programas já existentes — por exemplo: municípios focalizados pelo Combate à Mortalidade Infantil, Saneamento Básico e Agentes Comunitários de Saúde, pelo Habitar-Brasil e pelo PASS, pelo PROGER Urbano e Rural e pela Educação Profissional — articulados pelo Programa Comunidade Solidária, e também pelo PRODEEM e outros porventura existentes).

- d) Do cruzamento de todos esses fatores pode resultar a identificação de algumas (dezenas de) *zonas especiais de desenvolvimento*, cujos limites não coincidirão necessariamente com os da estrutura político-administrativa atual do país, capazes de suportar a realização das experiências-piloto requeridas.
- e) A replicação, em escala mais ampla, das experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige também um estudo das *condições de reprodutibilidade*, compreendendo a geração de um número determinado e não muito grande de *softwares* e de “modelos” sócio-produtivos que possam atender à diversidade das zonas disponíveis do país — aplicáveis por exemplo nas regiões com clara vocação para o ecoturismo, o turismo litorâneo de veraneio, o turismo histórico, a pesca artesanal de litoral e de interior, o extrativismo, a pequena produção agroindustrial, o artesanato, etc.
- f) Essas zonas especiais de desenvolvimento serviriam também como laboratórios de testes para projetos e programas de inovação social, como as novas formas de crédito e de poupança popular, os *LETS (Local Employment and Trade System)*, as empresas autogestionadas, as empresas comunitárias e sociais, etc.
- g) O desencadeamento de todo esse processo exige um programa de agentes de desenvolvimento, inicialmente promovido pelo governo federal em parceria com go-

vemos estaduais e com consórcios intermunicipais de desenvolvimento, mais ou menos nos moldes do atual Programa de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste, juntamente com programas de promoção do voluntariado capazes de aportar recursos humanos da própria sociedade civil.

2. Utilizar metodologias específicas de capacitação que integrem os aspectos econômico, social e político e que venham encurtar os caminhos do desenvolvimento.

3. Implementar mecanismos de Gestão Integrada de Políticas Públicas em apoio ao desenvolvimento local. Trata-se de novo mecanismo que integra as diversas dimensões do desenvolvimento (infra-estrutura, ciência e tecnologia, capacitação, financiamento, promoção e gestão administrativa) visando aumentar a eficácia e a capilaridade das ações do governo.

4. Intensificar o planejamento microrregional — que pode incluir mais de um município — em programas de desenvolvimento formando áreas de intercâmbio e de reforço econômico associativo.

5. Promover o desenvolvimento empresarial social *local*, criando um fundo de apoio alimentado por empreendedores locais (associações, cooperativas, conselhos comunitários, microempresas, etc.) — formais ou informais.

6. Ampliar o projeto de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste.

7. Promover o cruzamento das políticas de assentamento e de reforma agrária com cenário de combinação de novas políticas agrícolas com sustentabilidade socioambiental, destacadamente em cenários de precarização e perversidade como o das regiões atingidas por impactos de complexos agroindustriais dinâmicos ou em crise, do papel-celulose, até o sucroalcooleiro e o cacauieiro.

8. Estimular a criação de um sistema de informação municipal.

IV. RELAÇÃO DAS PROPOSTAS APROVADAS

IV.1 Sistema Público de Emprego e Renda e Temas Conexos

1. Construir um efetivo sistema público de emprego, integrado e descentralizado, garantidor de formas combinadas de seguro-desemprego, assistência ao trabalhador, intermediação de emprego, formação profissional e mecanismos de financiamento que visem à geração de ocupação e renda.

2. Ligar, em rede eletrônica, todo o sistema de atores que utilizam os recursos do FAT para capacitação, formação profissional e crédito, criando uma base de informação e monitoramento que acompanhe as comissões tripartites de emprego e os projetos por elas conduzidos.

3. Promover capacitação continuada dos agentes de crédito e dos representantes das Comissões de Emprego para assegurar o monitoramento e acompanhamento dos programas de geração de emprego e renda.

4. Incentivar experiências de alternativas de ocupação e renda divulgando informações sobre mercado de trabalho e oferta de cursos de capacitação profissional por meio de programas de rádio e televisão, tais como “bolsas de emprego” e outros.

IV.2 Educação e Formação Profissional

5. Rediscutir o sistema “S” a partir de proposta a ser apresentada pelo Comitê Setorial, levando em conta as seguintes considerações: fortalecimento da forma tripartite de representação; encaideamento com a micro e a pequena empresa nos seus elos com a cadeia produtiva; capacitação de empreendedores; e adequação para a área rural.

6. Estimular o uso da televisão como meio para diminuir a defasagem educacional do país. É o meio mais econômico, o mais rapidamente atualizável e o único que cobre, desde já, todo o território nacional, como vem ocorrendo com o ensino à distância: TV Escola.

7 Separar formalmente a educação profissional do ensino acadêmico.

8. Fortalecer o ensino fundamental e todas as ações ligadas aos processos de erradicação do analfabetismo como prioridade nacional.

9. Efetuar uma ampla reforma curricular para modernizar o processo de ensino, tomando-o mais atrativo e adequado às novas exigências do mercado de trabalho, bem como promover a valorização e a melhoria da qualificação dos professores.

10. Estimular desde já no ensino fundamental o “empreendedorismo”, visando desenvolver o espírito empreendedor dos alunos.

11. Mapear, identificar, multiplicar e divulgar metodologias apropriadas de capacitação que envolvam mudanças de atitude e de comportamento, em especial as metodologias de apoio ao Desenvolvimento Local Integrado.

12. Promover um tratamento diferenciado para as áreas rurais e outras regiões mais pobres.

IV.3 Arcabouço Jurídico-Institucional do Crédito Popular

13. Foi apresentada proposta detalhada sobre uma Carteira de Crédito Popular (CCP), em anexo, que deverá ser discutida em quatro dimensões: a) aumentar a alavancagem das operações de crédito popular; b) promover maior sinergia entre ONG e Governo; c) estabelecer um novo marco legal mais apropriado ao crédito popular, promovendo inclusive incentivos fiscais; e d) aumentar a eficiência dos programas de crédito já existentes.

Emenda

Pós-Reunião: Sugere-se recuperar, como referência para esta discussão, o documento “Sistema Bancos do Povo”, em especial na sua proposição de construção de um sistema que comporte experiência divergentes mas complementares, capazes de permitir a pluralidade das ações, potencializando os seus resultados.

14. Estudar a viabilidade de criação de um arcabouço institucional e jurídico para a constituição de uma nova modalidade de instituição financeira especializada no crédito popular a exemplo das “Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa — EDPYMES” do Perú, e os “Fondos Financieros Privados — FFP” da Bolívia. Essa legislação específica deverá abordar, entre outros, os seguintes aspectos: a) modelo institucional; b) capital social mínimo necessário; c) tipos de operações financeiras que estarão autorizadas a realizar; d) qualidade dos ativos; e) padronização contábil, auditoria, envio de documentos para o BACEN de forma compactada e simplificada; e f) isenção do recolhimento compulsório. Esta proposta deverá receber o mesmo tratamento da proposta 13.

15. Assegurar a convergência de cinco fatores nos programas de crédito popular: a) elaborar Planos de Desenvolvimento (estadual e municipal) para identificar vocações econômicas e necessidades de infra-estrutura; b) capacitar tecnicamente os empreendedores; c) elaborar projetos de viabilidade econômica do empreendimento; d) liberar créditos compatíveis com as necessidades

apontadas pelo projeto; e e) promover assistência técnica aos empreendedores.

16. Constituir mecanismos como fundos de aval, garantias solidárias e seguros de crédito para viabilizar os empréstimos aos pequenos empreendedores que não disponham de garantias reais.

IV.4 Formação para o Crédito Popular

17. Priorizar recursos públicos destinados à educação profissional e ao fomento de micro e pequenas empresas.

18. Promover a capacitação de ONG, de agentes de crédito e do público-alvo de programas de Crédito Popular.

19. Adequar às necessidades específicas do público-alvo do Crédito Popular as metodologias e a forma de ministrar os cursos.

20. Articular os sistemas de crédito e de formação profissional para assegurar a promoção de ações integradas.

IV.5 Articulação para o Crédito Popular

21. Incentivar a formação de fóruns, redes e parcerias para a troca de apoio recíproco entre os agentes de fomento e o público-alvo dos programas de crédito popular, promovendo maior integração e articulação horizontal entre as instituições — nacionais e internacionais — envolvidas com o crédito popular.

IV.6. Desenvolvimento Local Integrado

22. Devido à complexidade e à relevância do tema, ficou decidido que será realizada uma rodada de Interlocação do Conselho exclusivamente voltada à discussão sobre o Desenvolvimento Local Integrado. Em anexo encontram-se as propostas apresentadas na XVI Reunião sobre o tema.

IV.7 Outras

23. Apoiar políticas de renda mínima combinadas com políticas públicas de educação, aprendizagem e inserção profissional, assim como de combate à pobreza e ao trabalho infantil e juvenil. Este tema já foi objeto de discussão na Segunda Rodada de Interlocução Política do Conselho.

24. Promover estudos sobre o setor informal para conhecer melhor seus agentes econômicos, seus fluxos de produção e comercialização e, também, suas potencialidades enquanto setor econômico. Esse trabalho ficará a cargo do IPEA, que já iniciou estudos nesse sentido.

Carteira de Crédito Popular - CCP

I. Desenvolver um mecanismo de crédito popular no Brasil mediante a combinação de esforços e recursos das entidades ou organismos supridores dos recursos, das ONG ou de outras instituições do Terceiro Setor, e das instituições financeiras, segundo normas que vierem a ser estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional disciplinando, de forma diferenciada, as operações ativas e passivas das instituições financeiras vinculadas ao microcrédito, prevendo:

- a) faculdade de as instituições financeiras manterem carteira especializada em aplicações de natureza social, com as seguintes características:
- *denominação*: carteira de crédito popular (ccp);
 - *finalidade*: financiar a aquisição de bens de produção;
 - *beneficiários*: mutuários de renda ínfima ou sem renda;
 - *operacionalização*: por intermédio de entidade de caráter privado e sem fins lucrativos (ONG), à qual caberá a seleção dos mutuários dentro da comunidade de seu campo de ação e a prática dos atos administrativos de contratação, desembolso e cobrança de crédito, nos termos de convênios de prestação de serviços a ser celebrado com a instituição financeira operadora da ccp, de acordo com regras estabelecidas pelo Banco Central do Brasil;
 - *recursos*: depósitos efetuados pelas ONG nas instituições financeiras mantenedoras da CCP, cuja exigibilidade ficará

subordinada ao integral recebimento dos créditos concedidos com os recursos depositados;

- *taxas de juros*: a que for estabelecida pela ONG, para remunerar o “funding” lastreador da operação de crédito e a instituição financeira.
- b) Por tratar-se a CCP de modalidade operacional de caráter francamente social é preciso instituir regime diferenciado para os ativos e passivos a ela vinculados, no tocante a:
 - inexistência de recolhimento compulsório sobre as operações passivas vinculadas à execução das aplicações na CCP;
 - se e quando instituído, inexistência de recolhimento compulsório sobre as operações ativas da CCP que também não devem sujeitar-se a contingenciamentos ou direcionamentos;
 - desnecessidade de constituição de provisão para perdas sobre a CCP, exceto quando bancada com recursos próprios da instituição financeira;
 - liberdade de a instituição financeira poder ceder para a própria ONG supridora dos recursos, ou para outras ONG, os créditos da CCP, como forma de dar maior penetração das ONG nesse campo de atuação e liberar recursos para novas aplicações na carteira;
 - facultar às instituições financeiras a aplicação de recursos próprios na CCP.

II. Como forma de viabilizar a implementação, manutenção e desenvolvimento da CCP, são desejáveis algumas mudanças na legislação fiscal, a fim de:

- a) isentar de IOF e CPMF as operações ativas vinculadas à CCP;
- b) isenção de imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro e PIS incidente sobre as receitas auferidas pelas instituições financeiras e pelas ONG e/ou demais

agentes ou instituições, supridoras de recursos, nas operações executadas no âmbito da CCP.

III. Como forma de estimular a formação de ONG especializadas na administração do microcrédito, poderia ser instituído incentivo fiscal consistente na dedução e/ou redução do imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas, das doações ou investimentos canalizados para as ONG:

- a) as dotações, doações ou financiamentos seriam feitos diretamente às ONG que atuam na CCP;
- b) com a instituição do incentivo fiscal o mercado passaria a aportar recursos, via investimento, para as ONG que se revelassem mais eficientes na gestão do microcrédito, propiciando, assim, bom retorno para o investimento.

IV. Considerações Finais

- a) Os recursos que as ONG deverão aportar para a CCP, por intermédio das instituições financeiras, serão provenientes de doações, dotações e financiamentos de instituições e organismos, nacionais ou internacionais, públicos ou privados, além, é claro, de reinvestimento dos resultados obtidos na carteira.
- b) Se for considerada necessária a instituição de algum mecanismo de controle sobre a utilização dos recursos assim repassados para as ONG, poderia ser constituído, no âmbito de instituição financeira pública, fundo contábil que abrigaria todos os recursos destinados ao crédito popular.
- c) O referido fundo seria constituído com base no artigo 69 da Lei nº 4.728, de 14.07.65, e a instituição pública seria a sua administradora.
- d) A administradora repassará os recursos do fundo às ONG, mediante crédito em conta vinculada em seus respectivos nomes, junto às instituições financeiras que irá operar a carteira de CCP da ONG.

- e) Portanto, a interveniência de instituições financeiras públicas, por meio do fundo contábil, dar-se-ia apenas para assegurar transparência quanto ao correto uso dos recursos aportados pelos supridores.
- f) Quanto às instituições financeiras que poderiam operar a CCP, seriam: banco comercial, banco múltiplo com carteira de banco comercial e de financeira, sociedade de crédito, financiamento e investimento, e as caixas econômicas.

Desenvolvimento Local Integrado

1. Uma proposta global sobre Desenvolvimento Local Integrado

Para que o Desenvolvimento Local Integrado possa se constituir em uma alternativa de geração de ocupação e de melhoria da renda das populações hoje marginalizadas do processo nacional de desenvolvimento, propõe-se a seguinte estratégia:

- a) É necessário que exista uma política pública — ou um conjunto de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos — capaz de induzir e estimular — em termos políticos, jurídicos, fiscais e de outras compensações econômicas ou vantagens institucionais, como, por exemplo, um “Estatuto da Empresa Agente Social Local” — a participação e o engajamento do Poder Público, das empresas e das organizações sociais em projetos concretos de Desenvolvimento Local e Integrado.
- b) A replicação, em escala mais ampla, de experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige o financiamento inicial de um número mínimo de experiências-piloto bem-sucedidas — representativas da diversidade político-econômica e socioambiental do país — para que estas se transformem em centros propulsores, pólos desencadeadores e incubadoras de projetos semelhantes.
- c) A identificação das zonas potenciais para a realização dessas experiências-piloto de Desenvolvimento Local

Integrado, que tenham “um compromisso com o sucesso”, requer um mapeamento nacional que leve em conta, entre outros fatores: a referida representação da diversidade; a existência de “massa crítica” endógena; condições favoráveis de arregimentação e de acesso para “agentes empreendedores” endógenos e exógenos e condições adequadas de escoamento da produção — como, por exemplo, a vizinhança de um pólo mais desenvolvido—; possibilidade de mercado e vocação econômica claramente identificada; homogeneidade geopolítica, geoeconômica e geoambiental — por exemplo, as microbacias —; e, ainda, a coincidência com zonas priorizadas por estratégias e programas já existentes — por exemplo: municípios focalizados pelo Combate à Mortalidade Infantil, Saneamento Básico e Agentes Comunitários de Saúde, pelo Habitar-Brasil e pelo PASS, pelo PROGER Urbano e Rural e pela Educação Profissional, já articulados pelo Programa Comunidade Solidária, e também pelo PRODEEM e outros porventura existentes.

- d) Do cruzamento de todos esses fatores pode resultar a identificação de algumas (dezenas de) *zonas especiais de desenvolvimento*, cujos limites não coincidirão necessariamente com os da estrutura político-administrativa atual do país, capazes de suportar a realização das experiências-piloto requeridas.
- e) A replicação, em escala mais ampla, das experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige também um estudo de *condições de reprodutividade*, compreendendo a geração de um número determinado e não muito grande de *softwares* e de “modelos” sócio-produtivos que possam atender à diversidade das zonas disponíveis do país — aplicáveis, por exemplo, nas regiões com clara vocação para o ecoturismo, o turismo litorâneo de verão, o turismo histórico, a pesca artesanal de litoral e de interior, o extrativismo, a pequena produção agroindustrial, o artesanato, etc.
- f) Estas zonas especiais de desenvolvimento serviriam também como laboratórios de testes para projetos e pro-

gramas de inovação social, como as novas formas de crédito e de poupança popular, os *LETS (Local Employment and Trade System)*, as empresas autogestionadas, as empresas comunitárias e sociais, etc.

- g) O desencadeamento de todo esse processo exige um programa de agentes de desenvolvimento, inicialmente promovido pelo Governo Federal em parceria com governos estaduais e com consórcios intermunicipais de desenvolvimento, mais ou menos nos moldes do atual Programa de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste, juntamente com programas de promoção do voluntariado capazes de aportar recursos humanos da própria sociedade civil.

2. Ampliar o projeto de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste.

3. Promover o cruzamento das políticas de assentamento e de reforma agrária com políticas agrícolas sustentáveis do ponto de vista socioambiental, principalmente em regiões atingidas por impactos de complexos agroindustriais dinâmicos ou em crise, do papel-celulose, do sucroalcooleiro e do cacaueteiro.

4. Estimular a criação de um sistema de informação municipal.