
OS PROGRAMAS DE APOIO AO SETOR INFORMAL NO NORDESTE*

Mário Lisboa Theodoro**

Resumo

O presente trabalho pretende apresentar alguns aspectos concernentes aos chamados programas de apoio ao setor informal no Nordeste. Esses programas constituem um instrumento de ação ao qual o Estado tem recorrido a partir dos anos 80, sobretudo nos períodos de aprofundamento da recessão econômica, e que tem merecido pouca atenção por parte dos estudiosos.

Na primeira parte, será apresentada uma contextualização dos programas de apoio no âmbito do espectro das ações governamentais sobre o mercado de trabalho, ou seja, no âmbito das políticas de emprego. Em seguida, será feito um histórico enfocando o surgimento dos programas de apoio e os principais programas de governo. Finalmente, serão focalizados alguns

* *Este texto foi originalmente apresentado como um dos capítulos do trabalho final para obtenção do "Diplome d'Études Approfondues" no Institute d'Études du Développement Économique et Social — IEDES, Université de Paris I — Sorbonne.*

** *Do IPEA.*

dados sobre a situação dos programas desde o início dos anos 80 na região.

As políticas de emprego constituem um conjunto bastante heterogêneo de ações governamentais no mercado de trabalho, cujos objetivos principais são, *grosso modo*, a redução dos índices de desemprego e das ocupações consideradas como precárias (também chamadas *subempregos*), visando, em última análise, à melhoria das condições de vida da população.¹

Existe, no entanto, uma grande variedade de ações governamentais que, embora não sejam percebidas como políticas de emprego, exercem influência direta sobre o nível de emprego e o grau de precariedade do mercado de trabalho. O principal responsável pela geração de oportunidades de trabalho é, sem dúvida, o crescimento econômico. Nesse sentido, as políticas macroeconômicas que, de algum modo, sinalizam ou viabilizam o crescimento são, em última análise, efetivos instrumentos de geração de emprego, ainda que não componham o rol das políticas de emprego.

De acordo com Souza (1980, p. 173): “O nível geral de emprego em uma dada economia em um momento determinado depende do nível da atividade econômica, da estrutura produtiva e da tecnologia utilizada em cada setor. Assim, toda e qualquer medida que afete uma dessas variáveis — vale dizer, a grande maioria das medidas de política econômica — tem algum efeito — positivo ou negativo — sobre a evolução da ocupação de mão-de-obra.”

A rigor, as políticas de emprego compreendem diferentes tipos de ação de governo. Existem as políticas globais que atuam ou sobre a oferta de trabalho — caso do seguro-desemprego e de programas de bolsas de estudo visando retardar a entrada dos jovens no mercado de trabalho —, ou sobre a demanda de

¹ Uma definição mais ou menos consensual de política de emprego é apresentada por Gautié (1993). Trata-se do “(...) conjunto de intervenções públicas sobre o mercado de trabalho, visando melhorar o funcionamento e reduzir os desequilíbrios existentes.” Ver também Souza (1980, p. 172-173).

trabalho — por exemplo, a flexibilização da legislação do trabalho visando reduzir os custos de contratação. Há também a iniciativa de agilização do contato entre a oferta e a demanda de trabalho, pela montagem de uma rede nacional de agência de empregos, caso do Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado em meados da década de 70 com essa finalidade.²

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

De outra parte, estão as políticas específicas, um conjunto diversificado de ações que compreende, entre outras, formas alternativas de emprego (regime de tempo parcial, contratos por período determinado, contrato especial para jovens, etc.), programas de formação e de inserção, e também ações direcionadas ao setor informal.

As chamadas *formas alternativas de emprego* constituem novos tipos de inserção no mercado de trabalho cuja característica básica é a ausência, em maior ou menor grau, das garantias sociais existentes nos contratos de trabalho por tempo indeterminado, à guisa de redução dos custos de contratação de mão-de-obra. Essa flexibilização dos encargos tem sido um dos instrumentos utilizados pelos países da Europa Ocidental para enfrentar os crescentes índices de desemprego verificados a partir do final dos anos 80 [Gautié (1993)].

Os programas de inserção e de formação existentes tanto nos países desenvolvidos como em economias em desenvolvimento, objetivam dotar os indivíduos de uma maior qualificação, adequando-os ao perfil de demanda das empresas, e assim agilizar o processo de contratação e recontração da força de trabalho disponível.

Mais presente nos países do Terceiro Mundo, a própria ação governamental direcionada ao setor informal constitui um conjunto diversificado de iniciativas do qual o Estado lança mão,

² Chahad (1987, p. 24-25) destaca duas formas de políticas de enfrentamento da questão específica do desemprego, a saber, o seguro-desemprego e a rede de agências de emprego.

nem sempre com intuito de geração de emprego.³ Nesse âmbito, encontram-se os programas de apoio ao setor informal. São ações levadas a cabo no plano federal, estadual ou até municipal, em que, via de regra, cada programa compreende vários projetos, os quais efetivamente são instrumentos da ação governamental. Em linhas gerais, esses projetos podem ser de dois tipos: os de criação ou fortalecimento de grupos de produção, e os das centrais de prestação de serviços.

Os projetos de grupos de produção são desenvolvidos em diferentes ramos de atividade como, por exemplo, confecção, pesca, artesanato, produtos de limpeza, alimentos, serralheria, entre outros. Por seu turno, as centrais de prestação de serviços abrigam profissionais de diferentes especialidades, tais como encanadores, eletricitas, babás, cozinheiras, pintores, pedreiros, etc.

O apoio aos grupos de produção e mesmo aos prestadores de serviços pode dar-se de diferentes formas. Dentro do conjunto das ações governamentais destacam-se iniciativas como a de financiamento de equipamentos ou mesmo do capital de giro, assim como de programas específicos de treinamento e capacitação dos beneficiários, e ainda medidas como a garantia de uma demanda mínima por meio de compras por parte do próprio governo ou campanhas publicitárias.

A idéia original na qual esses programas estão baseados está ligada à percepção de que as atividades informais seriam dotadas de potencialidades que possibilitariam a melhoria das condições de trabalho dos mais pobres. O setor informal, desse modo, é visto como uma fonte alternativa de geração de emprego, cuja importância aumenta face à falta de oportunidades de trabalho para uma parcela significativa da mão-de-obra no setor formal. Os programas de apoio ao setor informal, nessa perspectiva, apareceriam como um novo instrumento de política de emprego [Souza (1980, p. 171-185)].

³ Existe por parte do Estado, por exemplo, a iniciativa de ações de cunho coercitivo sobre algumas atividades informais, como no caso dos camelôs, em que a atuação da polícia constitui efetiva intervenção do Estado no informal.

1 Antecedentes Históricos

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

Desde o início dos anos 70, havia a constatação de que, a despeito do processo de modernização e de crescimento econômico em curso na época, o país não conseguira desvencilhar-se de alguns problemas estruturais. O “milagre brasileiro” não fora capaz de absorver uma parte significativa da mão-de-obra. Ao lado dos grandes projetos industriais, da modernização econômica e do crescimento do mercado consumidor, havia a pobreza, a falta de oportunidades de trabalho e o subemprego que tocavam parcela nada desprezível da população.

O sonho de atingir o *status* de nação desenvolvida pela via da industrialização, e a conseqüente crença na inexorabilidade da disseminação do crescimento e da modernização das relações de produção nos setores tradicionais foram rapidamente postos em xeque. Na verdade, o que se deu notadamente nas regiões mais pobres foi a concentração da renda e, no âmbito do mercado de trabalho, o recrudescimento das atividades informais.

No Nordeste, após duas décadas de investimentos, e sobretudo mediante os incentivos fiscais da SUDENE, foi alcançada a consolidação de alguns ramos industriais modernos, em especial nas áreas metropolitanas de Recife, Fortaleza e Salvador. Entretanto, grande parte da população continuava em situação de pobreza, tendo havido uma significativa piora na distribuição da renda entre 1960 e 1980.⁴

⁴ De acordo com os dados apresentados por Romão (1991) com base nos Censos Demográficos, os 10% mais ricos da população do Nordeste se apropriavam de 37,6% da renda em 1960, 44,9% em 1970 e 49,6% em 1980, enquanto que para os 40% mais pobres os percentuais para os mesmos anos foram, respectivamente, 15,9%, 13,5% e 10,6%, o que mostra uma evolução não desprezível da concentração da renda na região durante o processo de modernização. Em termos de incidência da pobreza, em 1981, 55,6% da população de Recife estava abaixo da linha de pobreza, enquanto os índices para Salvador e Fortaleza eram de 54,0% e 43,1%, respectivamente. Recife, Fortaleza e Salvador ocupavam, nessa ordem, o primeiro, o segundo e o quarto lugares dentre as regiões metropolitanas com maior incidência de pobreza no Brasil [Romão (1991)].

No que tange ao mercado de trabalho, observou-se que o setor informal continuou a absorver parcelas significativas da força de trabalho. Segundo Jatobá: “(...) a proporção global da força de trabalho engajada nos mercados informais permaneceu estável entre 1970 e 1980” [Jatobá (1993, p. 68)]. Essa situação foi agravada pela recessão econômica verificada no início dos anos 80, com particular ênfase na região Nordeste: “O emprego informal representou 35,5% do mercado de trabalho urbano não-agrícola no Brasil, em 1983, enquanto que para o Sudeste e o Nordeste estas proporções foram de cerca de 31% e 59%, respectivamente” [Jatobá (1989, p. 68)].

A persistência de uma fraca dinâmica econômica aliada aos elevados níveis de pobreza e da concentração de renda contribuíram para que o setor informal no Nordeste chegasse a absorver mais da metade da população economicamente ativa (PEA) não-agrícola. De outro lado, é importante notar que o setor informal naquela região compõe-se principalmente de atividades ligadas à prestação de serviços mais simples e ao artesanato. A característica regional reforça as especificidades do setor informal nordestino, sobretudo quando comparado a São Paulo, cujo setor informal acusa uma presença mais massiva de microempresas e de trabalhadores autônomos mais qualificados [Cacciamali (1992)].

1.1 Os Anos 70 e a Operação Esperança (OE)

Coube à Igreja Católica, e não ao Estado, o pioneirismo em termos de ações de apoio ao setor informal. Em meados da década de 60, a Operação Esperança (OE), organismo ligado à Arquidiocese de Olinda e Recife, lançou as bases do que posteriormente viria a ser o primeiro programa de apoio ao setor informal no Nordeste.

Criada originalmente para assistir à população mais pobre assolada pelo problema das inundações de 1965, a OE ganhou relevância, tornando-se, em pouco tempo, organismo permanente de ação contra a pobreza. O contato direto com a realidade dessa população suscitou a percepção de que os problemas existentes não eram resultado apenas de uma catástrofe natural

momentânea, mas de um fenômeno cujas causas eram mais profundas e estruturais.

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

A ação permanente proposta pela OE inscrevia-se, assim, em uma perspectiva globalizante, concentrando-se em algumas áreas de pobreza da Região Metropolitana do Recife (RMR).⁵ Sua estratégia de atuação previa o desenvolvimento simultâneo de trabalhos em diversas frentes: noções de medicina preventiva, atividades culturais em geral, organização das comunidades visando pressionar os poderes públicos por melhorias de infraestrutura urbana, projetos de habitação popular alternativos, assim como aqueles ligados ao mercado de trabalho.

O diagnóstico da situação do mercado de trabalho no qual se baseava a OE apontava para a carência de profissionais autônomos “de nível razoável”, sobretudo em face da perspectiva, existente na época, de crescimento do mercado de trabalho. Nesse sentido, a OE optou por uma atuação prioritária voltada à formação profissional [Theodoro (1987, p. 222-223)]. Assim, a partir de novembro de 1970, foram montados cursos de marcenaria, carpintaria, serralheria, eletricidade e encanamento em onze áreas da RMR.

Ao fim de poucos meses, observou-se que, ao contrário das expectativas iniciais, a grande maioria dos formados nos cursos não conseguira colocação no mercado. No início de 1972, visando dar-lhes ocupação, foram criados centros de trabalho — espécies de oficinas comunitárias para os marceneiros e os serralheiros —, e uma agência de prestação de serviços (inicialmente com encanadores e eletricitistas). A *Agência de Serviços* permaneceu em funcionamento de uma maneira intermitente de julho de 1972 a agosto de 1974, recebendo ajuda financeira de dois organismos internacionais católicos —

⁵ “A Operação Esperança, como movimento que visa a ‘transformar a massa em povo’, não fez opção para atuar em um determinado campo setorial. Tendo como objetivo último promover a melhoria das condições de vida da população marginalizada, escolheu como área de atuação, as ‘áreas-problema’ ou ‘áreas desafio’, isto é, aquelas caracterizadas pela miséria de seus habitantes ou aquelas cuja população se encontra desintegrada da comunidade socio cultural do Nordeste Brasileiro. “Projeto de Divulgação e Agência de Serviços, 11/10/71, p. 1. Arquivos das Arquidioceses de Olinda e Recife” [Theodoro (1987, p. 221)].

Organisation Canadienne pour le Développement et la Paix e
Organisation Adveniat.⁶

Há alguns aspectos notáveis no que concerne à atuação da Operação Esperança. Em primeiro lugar, deve ser novamente destacado o papel pioneiro da Igreja no que tange aos programas de apoio ao setor informal, assim como a ação também pioneira dos organismos internacionais. De outra parte, essa experiência já tinha trilhado os caminhos e percalços que iriam apresentar-se uma década mais tarde ao PATRA — Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda, da SUDENE [Theodoro (1987, p. 275-282)]. A idéia da *Agência de Serviços* da OE parece ter inspirado a iniciativa do PATRA. Como no caso da Igreja, o Estado escolheu inicialmente o apoio a trabalhadores autônomos por meio da montagem de agências de serviços.

Finalmente, ainda que o projeto da Agência de Serviços tenha sido motivado por uma proposta de ação global, ou seja, ainda que esse projeto fizesse parte de um conjunto de ações integradas para a população pobre, a iniciativa da Igreja esteve fortemente marcada por um caráter caritativo. Desse ponto de vista, pode-se afirmar que o apoio ao setor informal nasce de uma perspectiva de ação mais assistencialista do que no bojo de uma política de emprego. Esta será também uma característica presente nos programas governamentais.

1.2 Os Anos 80 e os Programas Governamentais

1.2.1 O Diagnóstico da SUDENE e o PATRA

O poder público passa a considerar a possibilidade de uma intervenção nos moldes de programas de apoio ao setor informal uma década mais tarde. É somente no final dos anos 70 que aparecem os primeiros diagnósticos encomendados pelo governo, destacando-se os trabalhos de Clóvis Cavalcanti sobre

⁶ Para uma análise mais aprofundada da história dos projetos da OE, ver Theodoro (1987, p. 220-242).

as potencialidades do setor informal em algumas das principais cidades do Nordeste [Cavalcanti (1983)].⁷

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

Com base nesses diagnósticos, a SUDENE elaborou dois documentos que marcaram o início da ação governamental em termos de programas de apoio ao setor informal do Nordeste: o “Programa de Apoio a Trabalhadores Autônomos de Baixa Renda” (1979), e o “Programa de Apoio ao Setor Informal” (1980). O primeiro deu origem ao PATRA e o segundo, ainda que não tenha gerado um programa específico nos moldes do PATRA, ratifica e consolida a nova linha de ação.

O ponto de partida de ambos é um diagnóstico da situação do Nordeste na época, cujo conteúdo básico pode ser resumido no seguinte trecho:

“Apesar do esforço dispendido pela Sudene no processo de desenvolvimento da produção no Nordeste, onde as questões relativas à ocupação da força de trabalho sempre estiveram presentes — quer nas análises do comportamento da economia, quer na definição de muitos dos programas dirigidos para esta área — a problemática do emprego, na Região, continua inalterada.” [SUDENE (1979, p. 7)].

Os programas de apoio ao setor informal apareceram então como um novo instrumento para enfrentar uma velha realidade. Dentro de uma perspectiva de redução da atividade econômica e de crescimento da população ativa, a idéia central seria de aproveitar as potencialidades do setor informal como absorvedor de mão-de-obra. De fato, a partir da metade dos anos 70, com o fim do “milagre”, o ritmo do crescimento econômico sofreu uma sensível redução, enquanto que o incremento da população ativa, resultado em última análise do crescimento demográfico de dez ou quinze anos precedentes, estava em elevação [Jatobá (1989, p. 65-69)].

⁷ Cavalcanti (1983), trabalho realizado em 1978. Outros trabalhos importantes da mesma época: “Notas sobre a Política de Emprego para o Setor Informal” In Souza (1980), e Guimarães (1978).

A estratégia proposta era baseada na idéia de que as atividades informais seriam potencialmente capazes de fornecer postos de trabalho menos precários a um custo mais baixo, possibilitando, desse modo, o aumento da renda para as populações mais pobres. Para tanto, seria necessário incentivar e fortalecer as atividades informais pelo apoio a iniciativas locais e pela melhoria do acesso ao crédito e ao mercado.

Como colocado aqui, o primeiro grande programa da SUDENE foi o PATRA — Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda. Tratava-se de uma ação de apoio a trabalhadores por conta própria de baixa renda, cujo objetivo era o aumento da renda pela intermediação entre a oferta e a demanda de serviços, e também por ações complementares de treinamento. O cronograma original do programa previa a implantação de trinta unidades de apoio (as UATAS — Unidades de Apoio ao Trabalhador Autônomo) distribuídas pelos estados da região.⁸ Entretanto, somente uma parte dessas unidades foi efetivamente implantada.

No Recife, o PATRA entrou em funcionamento em 1980, por meio de unidades de apoio (UATAS) localizadas em diferentes bairros da cidade. Houve uma grande diversidade de serviços ofertados,⁹ e o programa beneficiava, em meados da década de 80, um contingente não superior a 500 trabalhadores autônomos, de acordo com as cifras disponíveis.¹⁰ De outro lado, a própria concepção original do programa, na perspectiva de uma política integrada de âmbito regional, foi gradativamente cedendo lugar a

⁸ Maranhão (2 unidades), Piauí (3), Ceará (3), Rio Grande do Norte (3), Paraíba (3), Pernambuco (6), Alagoas (2), Sergipe (2), Bahia (5) e Minas Gerais (1). [Sudene (1979), p. 16].

⁹ O patra em Recife englobava os seguintes tipos de profissionais autônomos: eletricitas, pintores, pedreiros, bombeiros hidráulicos, balconistas, manicures, cozinheiras, empregadas domésticas, eletricitas de automóveis, faxineiras, jardineiros, lavadeiras, carpinteiros, motoristas, piscineiros, recepcionistas, ajudantes de pedreiro, reparadores de ar condicionado, reparadores de forno e fogão, reparadores de máquinas de lavar, vigias e zeladores.

¹⁰ Esses números são aproximados e provavelmente superestimados. Para se chegar a esse patamar, tomou-se como referência o contingente total de profissionais da UATA de Casa Amarela no mês de julho de 1983, qual seja, 192 trabalhadores. Nessa época, a UATA de Casa Amarela respondia por mais da metade (52%) do total dos serviços do programa em Recife.

um somatório de ações de responsabilidade de cada estado, isoladas e sem ligação institucional ou orgânica.

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

1.2.2 O Estado e os Grandes Programas dos Anos 80

Na década de 80, além da iniciativa da SUDENE, o Estado começa a atuar de uma forma mais direta no apoio a atividades informais. No plano federal, poderia ser destacado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), do Ministério do Trabalho, organismo que, embora criado nos anos 70, passa então a promover ações no âmbito do setor informal. Na mesma vertente de atuação, o Ministério do Interior, por meio das Superintendências de Desenvolvimento Regional, mantinha atividades nesta área.

A iniciativa do governo federal estimulou a ação de alguns governos estaduais e mesmo municipais. Nessa época, foram criadas unidades responsáveis por programas de apoio ao setor informal, tais como as divisões de promoção de emprego das Secretarias Estaduais de Trabalho ou similares. A ação das três esferas de poder permitiu um rápido crescimento desse tipo de intervenção. Já na primeira metade dos anos 80, alguns programas importantes incorporaram ações de apoio ao setor informal. Estruturas técnico-administrativas foram montadas, e significativos aportes de recursos financeiros, governamentais e internacionais foram mobilizados. Pode-se destacar os seguintes programas:

- Programa de Cidades de Porte Médio (CPM) e o Programa de Regiões Metropolitanas do Nordeste (RM-NE) — recursos do Banco Mundial e do governo federal;
- os programas do SINE/*Ministério do Trabalho* e/ou das *Secretarias Estaduais de Trabalho* — recursos estaduais e federais;
- *Programa de Prioridades Sociais* (PPS) criado na “Nova República” cujo segmento *emprego e renda* destinava recursos financeiros federais a todos os estados, visando à criação ou ao fortalecimento de projetos de apoio ao setor informal.

É importante registrar também, nesse período, a entrada em cena de outros organismos governamentais, como o CEBRAE (Centro Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e a LBA (Legião Brasileira de Assistência). O primeiro era mais orientado ao apoio às microempresas, enquanto o segundo iniciava o desenvolvimento de programas para as atividades informais mais simples, ligadas à prestação de serviços pessoais e à produção de caráter artesanal.

O CEBRAE esteve sempre ligado à parte mais “nobre” do setor informal, qual seja, às microempresas. Durante mais de uma década essa instituição apoiou-as por meio de programas de assistência médica e gerencial, além de financiamento direto. Ao final dos anos 80, o órgão foi privatizado sob a nova sigla de SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), mantendo até hoje a mesma linha de ação.

A LBA foi criada durante a Segunda Guerra Mundial para assistir as famílias dos soldados que lutavam na Itália. Depois de 1945, a instituição passa a atuar na assistência às populações pobres em geral, por meio de programas como a alimentação suplementar de crianças e nutrízes, assim como o apoio financeiro às instituições de caridade em todo o país. Mais recentemente, a partir de meados dos anos 80, a LBA começa a trabalhar com programas de apoio ao setor informal, por intermédio do MUP (Programa de Apoio às Microempresas de Produção) e do Programa de Microempresas Sociais.

Em que pese uma clara divisão do campo de ação da LBA e do CEBRAE, não houve qualquer sincronia entre esses organismos, tal como se verificou no caso de outras instituições governamentais envolvidas. Essa *desarticulação* das ações parece ser uma das mais marcantes características da atuação do Estado nos programas de apoio ao setor informal.

2 Os Programas no Nordeste: Alguns Dados Recentes

A falta de informações gerais sobre os programas tem sido um dos principais entraves a um melhor conhecimento da ação governamental de apoio ao setor informal. Uma primeira tentativa

de se montar um quadro consolidado desses programas foi levada a cabo em 1992, em trabalho encomendado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) à Fundação Joaquim Nabuco [Brasil (1992)].

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

O referido trabalho tratou exclusivamente do Nordeste, tendo sido realizado junto às seguintes instituições: SUDENE, LBA, SINE, Secretarias Estaduais de Trabalho e Fundações Estaduais de Trabalho, dos nove estados da região. Seu objetivo era apresentar um balanço dos gastos do governo federal nos programas de apoio ao setor informal. Desse modo, as cifras dizem respeito unicamente aos recursos federais, ainda que muitos dos projetos tenham sido contemplados também com recursos das outras esferas (estados e municípios), bem como de instituições financeiras, nacionais ou internacionais, e de organizações não governamentais (ONGS).

Antes de apresentar os números, é importante ressaltar alguns problemas enfrentados pelos pesquisadores durante o trabalho de campo. Primeiramente, houve casos de instituições pesquisadas cujo arquivos encontravam-se em situação precária: falta de informações relativas a determinados projetos ou a um ano específico. Uma segunda dificuldade residiu na extrema diversidade de projetos, o que veio impedir a consolidação de algumas informações. Há programas, por exemplo, cujo resultado é contabilizado em termos de número de pequenas cidades beneficiadas, enquanto em outros casos, os beneficiários eram pessoas empregadas temporariamente ou ainda com empregos permanentes e/ou preservados. Além disso, houve instituições cujas informações sobre os programas não estavam plenamente discriminadas, algumas das quais apresentavam dados globais de despesas em um conjunto de ações, dentro do qual os programas de apoio ao setor informal constituíam apenas uma parcela.

Felizmente, tais problemas ficaram circunscritos a uma pequena parcela do universo pesquisado, pois a maioria das instituições visitadas forneceu informações bastante elucidativas sobre a situação dos programas de geração de emprego. Assim, foram obtidos alguns dados gerais importantes, e pode ser observada, na tabela 1, a evolução anual do custo global dos programas.

De acordo com a tabela 1, os programas governamentais de apoio ao setor informal no Nordeste receberam do governo federal quase US\$ 80 milhões entre 1980 e 1991.¹¹ Chamam a atenção as variações dos montantes de recursos para os diferentes anos, o que parece indicar algumas descontinuidades dos programas. Entretanto, de acordo com a pesquisa, essas descontinuidades não são obras do acaso, mas guardam relação estreita com a prática de utilização dos programas para fins eleitorais:

“(...) os recursos foram consideravelmente ampliados em 1986 (ano do Plano Cruzado), nos dois últimos anos do governo Sarney e no primeiro ano do governo Collor. Tendo os ex-presidentes José Sarney e Fernando Collor as suas carreiras políticas baseadas no Nordeste, torna-se compreensível o aumento dos recursos federais para os programas voltados para as populações de baixa renda da região nos seus governos” [Brasil (1992, p. 7)].

TABELA 1

Região Nordeste: Total dos Gastos Governamentais nos Programas de Apoio ao Setor Informal

Anos	Gastos (US\$)
1980	2 327 079
1981	1 149 114
1982	585 755
1983	554 092
1984	677 257

¹¹ Esses números podem estar subestimados. De acordo com o trabalho da SAE, pode-se considerar como possível um índice de omissão de informações de até 20%, por conta da impossibilidade de recuperação de alguns dados. De outra parte, deve-se observar que na tabela 1 não estão incluídos os recursos do PROGERAR/BID (Programa de Geração de Emprego e Renda em Comunidades de Baixa Renda), cujas cifras não foram discriminadas nem por estados nem por origem dos recursos, e que remontam algo em torno de US\$ 4 milhões [Brasil (1992)]. De todo modo, pode-se chegar a um patamar máximo de US\$ 100 milhões para os programas, o que não modifica o sentido da análise apresentada neste trabalho.

1985	487 470
1986	8 125 655
1987	1 610 021
1988	25 740 072
1989	19 238 904
1990	12 457 162
1991	5 120 760
Total	78 073 341

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

Fonte: SAE/PR.

As respectivas cifras para os estados de Alagoas e Maranhão dão bem a idéia do que tem sido a utilização dos programas com finalidades políticas. Nos dois últimos anos da gestão Sarney, o Maranhão recebeu 60% do total dos recursos destinados ao estado durante todo o período 1980/1991. Do mesmo modo, no primeiro ano da era Collor, Alagoas recebeu 63% do total de recursos que lhe foram destinados entre 1980 e 1991 [Brasil (1992, p. 8)].

No que tange aos tipos de projetos, a pesquisa confirma a existência de uma grande variedade de atividades em diferentes ramos, como artesanato em geral, microunidades de produção, de confecção, artigos de limpeza (sabão, detergente, etc.), produtos alimentares, pesca artesanal, prestação de serviços de pintura, eletricidade, serviço doméstico em geral, salão de beleza, entre outros.

Outro aspecto que merece destaque é o caráter pontual e a escala reduzida das unidades criadas ou apoiadas, notadamente no que concerne aos grupos de produção. Tomando o exemplo do estado da Paraíba, a tabela 2 apresenta a seguinte situação em termos de projetos de grupos de produção, segundo número total e médio de beneficiários por unidade:

TABELA 2

Paraíba: Total dos Projetos de Grupos de Produção por Número de Beneficiários (Absoluto e Relativo) — 1983/1992

Número de Beneficiários	Número de Projetos (Absoluto)	Número de Projetos (em porcentagem)	Percentual Acumulado
Até 10	15	34,1	34,1
10 > 20	9	20,5	54,6
20 > 50	12	27,3	81,9
50 > 100	5	11,4	93,3
Mais de 100	2	4,5	97,8
Sem informação	1	2,2	100,0
Total	44	100,0	-

Fonte: SAE/PR.

Mais de um terço dos projetos beneficiavam até dez trabalhadores, e mais da metade (54,6% segundo a tabela 2) favorecia até um máximo de 20 trabalhadores.

No total, para todo o estado da Paraíba, os projetos de grupos de produção financiados pelo governo federal beneficiaram diretamente 1 667 pessoas entre 1983 e 1992. Deve-se ressaltar que essa situação não é diferente do caso dos demais estados da região. De outra parte, no que tange ao outro tipo de projeto (as centrais de prestação de serviços), já foi visto anteriormente tratar-se de ação cujo número de beneficiários diretos é também bastante restrito.

Os números mostram que, no que se refere aos esforços dispendidos, os programas de apoio ao setor informal constituíram-se em uma ação governamental em escala residual, sobretudo ao se considerarem as dimensões da região.

Em 1990, o Nordeste tinha uma população ativa de 17,2 milhões de pessoas, dentre as quais 9,7 milhões nas áreas urbanas [IBGE (1994)]. A despeito de diferenças metodológicas e conceituais, estimativas as mais diversas mostram que o setor informal

urbano da região alcançaria pelo menos cinco milhões de trabalhadores.¹²

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

Face a um espaço regional de tal dimensão, uma ação governamental em termos dos programas de apoio ao setor informal, nos moldes como se deu, parece pouco significativa, posto que um total de cerca de 50 mil pessoas foram beneficiárias em toda a região. Entretanto, é importante assinalar que esse tipo de ação pode trazer efetivos dividendos políticos para os governantes, seja por favorecer diretamente determinada clientela-alvo, seja pelo apelo publicitário de tais iniciativas.

Em resumo, os programas governamentais de apoio ao setor informal no Nordeste, tal como foram realizados, caracterizam-se pela descontinuidade das ações, assim como pela ausência de sintonia entre os diferentes organismos atuantes. Mais importante ainda é o fato de tratar-se de um instrumento cuja eficácia é residual face às dimensões e aos problemas da região.

3 Considerações Finais

A despeito da pujança dos argumentos que justificam os programas, que alcançam um universo de ação da ordem de cinco milhões de trabalhadores na região Nordeste, o apoio ao setor informal continua a ter uma escala residual.

Mesmo tendo passado a fazer parte do rol de ações governamentais a partir de 1980, os programas de apoio ao setor informal não constituíram um conjunto articulado e harmônico no âmbito de uma política global de emprego. Trata-se muito mais de uma multiplicidade de iniciativas isoladas e independentes, levadas a cabo por diferentes organismos de governo de forma voluntarista, sem qualquer engajamento em uma perspectiva macroeconômica.

¹² Tendo como base os dados para o ano de 1990 [IBGE (1994)], caso se considere como fazendo parte do setor informal a totalidade de trabalhadores sem carteira de trabalho mais os "sem rendimentos", chega-se a um contingente de 5,2 milhões de trabalhadores nas áreas urbanas do Nordeste. De outra parte, caso se tome como critério a contribuição ou não à Previdência, obtêm-se cifras semelhantes.

Apesar de algumas tentativas em contrário, as estruturas técnicas e administrativas criadas continuaram a funcionar de uma maneira autônoma. O Ministério do Trabalho, por exemplo, não tinha qualquer conhecimento sobre muitos dos programas de apoio ao setor informal, levados a cabo por outras áreas do governo, como a LBA e o SEBRAE, ou mesmo por organismos no nível estadual.

Essa falta de atrelamento a uma diretriz mais global fez que os programas governamentais de apoio ao setor informal, concebidos originalmente como instrumento de uma política de emprego, ainda que de cunho compensatório, ganhassem um caráter assistencialista e caritativo, transformando-se rapidamente em mecanismos de reprodução de práticas políticas clientelísticas.

Bibliografia

OS PROGRAMAS DE
APOIO AO SETOR
INFORMAL NO
NORDESTE

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Política de geração de emprego e o programa de combate à fome* — alternativas para a execução descentralizada de projetos de geração de emprego e renda. — Brasília: nov. 1993.

_____. *Diretrizes para programas de geração de emprego e renda*. — Brasília: mar. 1994.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Quadro consolidado dos programas públicos de geração de emprego e renda no Nordeste*. — Recife: 1992.

CACCIAMALI, M.C. *A economia Informal 20 anos depois*. In: SEMINÁRIO DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA, 17-19 nov. 1992, Brasília. Anais... Brasília: SETAS-DF, 1992.

CARDOSO, F.H. As idéias e seu lugar — Ensaio sobre a teoria do desenvolvimento. *Cadernos CEBRAP*, n. 33 — Petrópolis: Vozes, 1980.

CAVALCANTI, C. *Viabilidade do setor informal: a demanda de pequenos serviços no Grande Recife*. 2ª ed. — Recife: Massangana/SUDENE, 1983.

CHAHAD, J.P.Z. *Seguro-desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil*. — São Paulo: IPE/USP, 1987.

FASE/PIC. *Estratégias de sobrevivência no mercado de trabalho brasileiro* — Relato de experiências e debates de geração de emprego e renda no mercado informal e alternativas de políticas públicas. — Rio de Janeiro: FASE/PIC, 1993.

GAUTIÉ, J. Les politiques de l'emploi — Les marges étroites de la lutte contre le chômage. *Col. Points forts Économie* — Paris: Vulbert, 1993.

GUIMARÃES, L. *Nordeste: considerações sobre políticas de desenvolvimento com tratamento prioritário para o emprego de mão-de-obra*. — Recife: BNB/ETENE, 1978. Mimeo

-
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Mapa do mercado de trabalho no Brasil*. — Rio de Janeiro: IBGE, 1994.
- JATOBÁ, J. A dimensão regional da pobreza urbana e os mercados de trabalho: o caso brasileiro, 1970/83. In: SEDLACEK, G.L. e BARROS, R.P. (eds.) *Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea*. — Rio de Janeiro: IPEA, 1989. (Série Monográfica, n. 35).
- LAUTIER, B.L. Économie informelle dans le tiers monde. *Col. Repères*. La Découverte, 1994.
- LEWIS, W.A. Economic development with unlimited supply of Labor. *Manchester School of Economic and Social Studies*, n. 22, GB, mai. 1954.
- ROMÃO, M. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil. In: CAMARGO, J.M. e GIAMBIAGI, F. (orgs.) *Distribuição de renda no Brasil*. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- SOUZA, P.R. *Emprego, salários e pobreza*. — São Paulo: HUCITEC, 1980.
- SUDENE. *Programa de apoio a trabalhadores autônomos de baixa renda*. — Recife: 1979.
- _____. *Programa de apoio ao setor informal*. — Recife: 1980.
- THEODORO, M. *Atividades informais no Grande Recife* — um estudo dos profissionais de reparação e/ou reforma na construção civil. — Recife: PIMES/UFPE, 1987. Tese de Mestrado.
- _____. *Os Programas de geração de emprego e renda no Brasil: comentários acerca da atuação governamental*. — Brasília: SAE/PR, 1993.
- TOKMAN, V. Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una explotación sobre su naturaleza, *Revista de la CEPAL*, 1^{ère} sem./1978.