

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 387

**Projeto Áridas —
Nordeste:
Uma Estratégia
para Geração de
Emprego e Renda**

OUTUBRO DE 1995

Ricardo R. A. Lima

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Andrea Sandro Calabi

DIRETORIA

Fernando Rezende

Diretor Executivo

Beatriz Azeredo

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luís Fernando Tironi

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar

CEP 70076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17º andar

CEP 20020-010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1. INTRODUÇÃO
 2. HETEROGENEIDADE DO MERCADO DE TRABALHO E PRIORIDADE NACIONAL PARA O EMPREGO
 3. PRÉ-CONDIÇÕES PARA A GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
 4. ESTRATÉGIA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
 5. COMPLEMENTOS À ESTRATÉGIA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
 6. CONCLUSÃO
-

PROJETO ARÍDAS —
NORDESTE:
UMA ESTRATÉGIA
PARA GERAÇÃO DE
EMPREGO E RENDA

Ricardo R. A. Lima*

** Coordenador de Política Urbana do IPEA*

APRESENTAÇÃO

O trabalho que se segue é uma estratégia, por isso é apresentado como tal e não como um texto acadêmico. Foi realizado baseando-se nos estudos do Projeto Áridas e beneficiou-se, particularmente, daqueles que tratam de emprego, pobreza e exclusão social.

No espírito do Projeto Áridas, e tratando-se de uma estratégia global para a região nordestina, não busquei detalhá-la para espaços sub-regionais. Cada estado, cada município poderá fazê-lo levando em conta suas peculiaridades, suas potencialidades, a vontade da sociedade organizada e as linhas gerais aqui apresentadas.

A execução desta estratégia deverá envolver muitos atores e esferas de decisão.

Há decisões nacionais, como a criação e consolidação do Sistema Público de Emprego, a definição de políticas e a alocação de recursos para infra-estrutura econômica e social. Outras, semelhantes, terão caráter regional e serão objeto de deliberação em fóruns nacionais e regionais. Outras, ainda, serão estaduais, municipais ou envolverão uma pequena comunidade.

Os atores serão públicos e privados, com grande ênfase para a intensa participação da sociedade organizada desde a concepção de diretrizes políticas e programas até a execução, na qual a parceria do público com o privado será estimulada sempre que possível. Muitas das ações preconizadas serão realizadas exclusivamente pelo setor privado.

Por mais importante que seja a estratégia apresentada para gerar emprego e renda, estou convencido de que as condições aqui apontadas para se alcançar aquele fim são, no mínimo, tão importantes quanto ela própria. Sem Educação, sem o Sistema Público de Emprego e sem os investimentos em infra-estrutura mencionados ao longo do trabalho, não vejo como a estratégia para geração de emprego e renda possa ter eficácia e sustentabilidade.

Quanto a condições, há outras duas que aparecem implícita ou explicitamente ao longo de todo o trabalho e que têm a ver com as

políticas macroeconômicas do país. São elas o crescimento — que por si só já é uma estratégia de geração de emprego e renda — e a estabilidade econômica, sem a qual o planejamento e a definição de estratégias de longo prazo tendem a ser exercícios inúteis e frustrantes.

Há também que se considerar ações complementares. Entre muitas que seria possível relacionar, há que destacar-se uma: o combate à pobreza. O mercado de trabalho pode, com certeza, absorver grande parte da população desempregada e subempregada. Mas sempre — especialmente em situações nas quais a pobreza atinge uma parte muito grande dos habitantes de uma região — haverá grupos residuais que não têm como ser absorvidos. Pelo menos, não antes de serem assistidos e gradualmente reintegrados ao mundo dos cidadãos. Nada garante tampouco que o mercado vá resolver problemas de distribuição desigual de renda. Assim, também por esta razão, serão necessários programas de combate direto à pobreza — que não têm sustentabilidade, que não resolvem o problema da distribuição, mas que ao menos tentam atenuá-lo.

Esta apresentação ficaria incompleta sem muitos agradecimentos que, infelizmente, serão muito mais genéricos do que eu gostaria.

Em primeiro lugar, devo muito aos companheiros do Projeto Áridas, com quem muito aprendi. Entre estes, incluo o ex-ministro Beni Veras, grande entusiasta e estimulador do projeto. Quero agradecer particularmente aos coordenadores com quem convivi mais intensamente nos últimos seis meses, e ao coordenador geral, Antônio Rocha Magalhães, a quem devo a maior cota de aprendizado.

Agradeço também as grandes contribuições de Leonardo Guimarães Neto e João Policarpo R. Lima, consubstanciadas nos estudos sobre emprego, pobreza e exclusão social, parte do Projeto Áridas; dos técnicos do Sine — CE, do BNB e de Jorge Jatobá, da UFPe, com quem me reuni longamente para discutir este trabalho antes de iniciá-lo; de Luiz Eduardo Montenegro Castelo, do IPEA e do Áridas, pelas sugestões e estímulo; de Roberto Cavalcanti de Albuquerque, do Inae e do Áridas, pelas discussões sobre a concepção do trabalho e por seus comentários enriquecedores; e de Celeste Stefaisk Nunes, que compartilhou do esforço de produzir e editar este texto com inestimável dedicação.

Ricardo Lima

1. INTRODUÇÃO

É aspiração de toda sociedade moderna oferecer emprego e boas condições de trabalho para sua população ativa.

Para que este objetivo seja alcançado até o ano 2020 no Nordeste, é necessário que a economia da região absorva no setor organizado os 7,2 milhões de trabalhadores atualmente subempregados *mais* 12,5 milhões que ingressarão no mercado de trabalho entre 1995 e aquele ano. Dado que hoje os trabalhadores dos setores organizados são 6,4 milhões, o emprego terá de crescer à taxa de 5,55% ao ano durante os próximos 25 anos.

A ação buscando levar o mercado de trabalho a esta extraordinária *performance* perpassa todas as áreas de atuação e todos os programas do Projeto Áridas.

Por serem pré-requisito para a eficácia e a sustentabilidade das diversas políticas que conduzem à geração de emprego e renda e, ao mesmo tempo, dinamizadores ou facilitadores da geração de emprego e renda, são de particular importância no Áridas:

- os programas de educação e qualificação — prioridade maior na área social;
- os investimentos públicos na área de infra-estrutura econômica e social;
- o Sistema Público de Emprego, a ser criado e consolidado em breve espaço de tempo.

As ações descentralizadas para geração de emprego e renda têm quatro vertentes principais:

- crescimento econômico;
- criação de empresas e o apoio à pequena produção;
- ações voltadas para áreas promissoras e para áreas críticas;
- um conjunto de ações complementares.

O crescimento econômico e os investimentos público e privado, dele decorrentes em todos os setores da atividade econômica vêm em primeiro lugar. Reconhece-se, entretanto, que o crescimento econômico não é capaz de por si só gerar os empregos necessários ou de distribuir de forma equitativa os investimentos pelos diversos subespaços da região. Por isso, outras ações — políticas ativas para o mercado de trabalho — voltadas especificamente para

outras áreas do heterogêneo mercado de trabalho nordestino devem complementá-lo.

Um segundo núcleo de ações envolve o apoio à pequena produção e, particularmente, a criação de micro e pequenas empresas associativas. Trata-se, neste último caso, de empresas competitivas que deverão se articular com empresas maiores. Elas serão implantadas com base em programas de capacitação de pessoas para criá-las e geri-las, complementados por apoio creditício e por assistência técnica indispensável à sua sustentabilidade. Qualquer programa deste tipo deve visar à independência das empresas criadas de qualquer apoio governamental em um prazo de tempo razoável. Só assim elas serão competitivas.

No que diz respeito ao apoio às micro, pequenas e médias empresas já existentes, o que o fundamenta é o reconhecimento de que, além do importante papel econômico que desempenham, elas são responsáveis pela maior parte dos empregos criados na região e no país. Este apoio deve incluir, entre outras ações: financiamento preferencial; programas de capacitação; simplificação das exigências legais para instalação e operação; e redução da carga fiscal para estas empresas.

A terceira vertente engloba dois tipos de ações:

a) aquelas voltadas especificamente para áreas promissoras — pólos de modernidade e dinamismo da região nordestina — com o objetivo de apoiá-las, expandi-las e articulá-las com a economia da região;

b) as orientadas para as áreas críticas da região, tanto rurais quanto urbanas; nas primeiras, com as propostas de reestruturação fundiária e produtiva nos espaços de exploração agrícola, com vistas à diversificação; nas últimas, com a estratégia de implementação de eficientes políticas sociais de longo alcance (habitação, saúde, saneamento, educação, qualificação, combate à pobreza) direcionadas preferencialmente para aglomerações urbanas com grande incidência de pobreza.

A quarta vertente, um conjunto de ações, inclui:

a) estímulo ao desenvolvimento municipal (inclusive a interiorização dos investimentos públicos e privados, liderados pelos primeiros e direcionados prioritariamente para a infra-estrutura social das cidades pequenas e médias);

b) políticas asseguradoras dos direitos sociais, especialmente das populações mais carentes (em contraposição a políticas sociais meramente assistencialistas);

c) programas de emergência, integrados às ações permanentes voltadas para aumentar a resistência da região à seca.

Estas ações, atuando do lado tanto da oferta (educação, qualificação, aprimoramento — no sentido amplo — dos recursos humanos regionais) quanto da demanda de trabalho (crescimento econômico, estímulo à pequena produção e às micro, pequena e média empresas, investimento público que multiplica oportunidades ocupacionais), serão complementadas por programas de combate à pobreza. O objetivo é criar condições para que todos os trabalhadores nordestinos venham a participar da integração dinâmica dos vários segmentos da economia regional aos mercados nacional e internacional.

Em resumo, o conjunto de ações aqui sumariadas constitui o que pode ser chamado de *políticas ativas para o mercado de trabalho* que deverão complementar os efeitos de longo prazo, positivos, mas insuficientes, do crescimento e da estabilização econômica.

Porém, as políticas ativas referidas não podem limitar-se à geração quantitativa de emprego. A qualidade do emprego gerado determina tanto sua sustentabilidade quanto sua contribuição para a cidadania do trabalhador e sua família.

Fazem parte da estratégia aqui alinhada a eliminação de todas as formas ilegais de trabalho e a geração gradativamente crescente de empregos para o setor organizado com a progressiva eliminação do trabalho precário.

Alcançar estes objetivos envolve tanto a parceria do setor público com a sociedade organizada — especialmente para que o trabalho ilegal, precário, sub-remunerado não seja aceito no futuro — quanto uma mudança cultural profunda, de empregadores e de trabalhadores, permanentemente perseguida como parte integrante da estratégia que aqui se propõe.

Um dos instrumentos importantes para a consecução de grande parte dos objetivos buscados pela estratégia Áridas para emprego e renda é a existência de um sistema integrado de atendimento ao desempregado, que inclua o pagamento do seguro-desemprego, a reciclagem (ou a formação profissional, quando for o caso), a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e que contribua

para o aumento da oferta de emprego por meio de programas de geração de emprego e renda. Este é o Sistema Público de Emprego que, além das atividades citadas, realizadas de forma integrada, ainda inclui a orientação do trabalhador quanto às suas possibilidades no mercado de trabalho e a produção de informações sobre emprego, desemprego e outros indicadores importantes relativos àquele mercado.

Finalmente, recursos públicos e privados devem ser mobilizados para financiar a estratégia objeto deste trabalho. Ao final da seção 5, delineiam-se perspectivas quanto à disponibilidade de recursos e fontes de financiamento para a geração de emprego e renda e para algo um pouco mais amplo que isto, as políticas ativas para o mercado de trabalho.

A estratégia aqui apresentada está organizada em quatro seções, além desta introdução-síntese, da conclusão e de um apêndice (sobre as características da estratégia Áridas e a necessidade das políticas ativas para o mercado de trabalho).

Na seção 2 (*Heterogeneidade do Mercado de Trabalho e Prioridade Nacional para o Emprego*) — considerando as mudanças que o mercado de trabalho vem passando no mundo, a experiência da reestruturação produtiva e suas conseqüências para o emprego no Brasil e no Nordeste, ao lado da grande heterogeneidade que caracteriza a região e seu mercado de trabalho — defende-se que a estratégia de geração de emprego e renda deve envolver um variado conjunto de ações, políticas e programas ao invés de uma política única de emprego. Esta estratégia procura mostrar a necessidade de se levar em conta as peculiaridades da região, com relação ao país, e as especificidades de seus subespaços internos.

Na seção 3 (*Precondições para a Geração de Emprego e Renda*), destaca-se a importância fundamental de três condições sem as quais é impossível conceber uma estratégia eficaz, de longo prazo, para a geração de emprego e renda na região. Elas incluem: a universalização da educação básica (e outros investimentos em educação e formação profissional); a criação e consolidação do Sistema Público de Emprego; e investimentos públicos em infraestrutura social e econômica.

Na seção 4 (*Estratégia de Geração de Emprego e Renda*), delineia-se a estratégia propriamente dita, dividida em quatro vertentes: investimentos públicos e privados; programas de geração de emprego e renda; ações específicas voltadas para certas áreas; e um

conjunto de ações que incluem o desenvolvimento municipal, políticas asseguradoras de direitos sociais e programas de emergência.

Na seção 5 (*Complementos à Estratégia de Geração de Emprego e Renda*), são abordados os temas das condições de trabalho, da organização do Sistema Público de Emprego e do financiamento da estratégia de geração de emprego e renda.

A estratégia proposta, aberta ao diálogo e ao aperfeiçoamento, precisa, em primeiro lugar, começar a ser posta em prática, incorporando naturalmente as críticas e sugestões que venham de todos os interessados na superação do desemprego, da subremuneração e da pobreza no Nordeste. É atuando nas precondições, definindo um rumo, agindo para buscar os fins desejados que se poderá modificar o cenário tendencial e aperfeiçoar o cenário desejado ao longo do caminho. Adiar a ação é fazer com que a aspiração de uma economia que ofereça emprego e boas condições de trabalho para todos os que desejam trabalhar continue sendo sempre uma mera aspiração.

2. HETEROGENEIDADE DO MERCADO DE TRABALHO E PRIORIDADE NACIONAL PARA O EMPREGO

A estratégia para geração de emprego, tanto para o Brasil como para o Nordeste, não inclui uma política de emprego, mas um conjunto amplo e diversificado de ações, políticas e programas, públicos e privados, que geram emprego e renda.

São ações, políticas e programas que integram as mais variadas áreas da estratégia Áridas — agricultura, agroindústria, infraestrutura, indústria, serviços, investimentos públicos e privados, reformas institucionais e legais, política social e muitas outras —, mas que não podem ser chamadas propriamente de uma política de emprego e renda porque, diante da grande heterogeneidade do mercado de trabalho nordestino, é impossível conceber-se uma política *única*. Daí que conjuntos específicos de ações, políticas e programas devem ser concebidos para cada uma das situações, também específicas, que se apresentam na região.

Além da heterogeneidade, que impede a definição de uma única política, a estratégia para geração de emprego e renda confronta-se com outro dilema: como eliminar o desemprego e o subemprego criando emprego para os futuros participantes do mercado de trabalho e, *ao mesmo tempo*, inserir a região competitivamente na economia nacional e mundial e ainda conviver com uma inexorável

reestruturação produtiva que deve trazer consigo grandes aumentos de produtividade do trabalho em todos os setores?

Informações recentes sobre o mercado de trabalho nordestino apontam para indícios de que programas de reestruturação produtiva e de terceirização, ainda embrionários e incipientes, estão sendo empreendidos por empresas da região. Estes programas de reengenharia, sem dúvida nenhuma, tendem a se aprofundar no futuro.

Um dos indícios mencionados é o baixo valor da relação ocupados/PIA (população em idade ativa) que se observa nos últimos anos, com significativa redução especialmente no período 1991-93.

Esta relação é baixa quando fica difícil, para os que querem ingressar no mercado de trabalho e para os que perderam seus empregos, até mesmo conseguir uma ocupação no setor informal. Uma das razões porque isto acontece envolve o fechamento das oportunidades formais de trabalho — especialmente para os pouco ou não-qualificados — conjugado com a saturação das oportunidades no setor informal, que leva as pessoas a desistirem de tentar participar dele desestimuladas pelos baixíssimos rendimentos.

TABELA 1

Relação Ocupados/PIA (População em Idade Ativa) para Áreas Metropolitanas Seleccionadas: 1991—1994 (Média Anual)

Cidade	1991	1992	1993	1994*
Recife	54,9	50,6	49,6	49,3
Salvador	57,7	55,4	54,3	54,4
São Paulo	60,2	57,9	57,6	57,9

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE.

Obs.:* Dados para os nove primeiros meses do ano.

A tabela 1 mostra que menos da metade da população em idade ativa do Recife está ocupada (no setor formal, no informal ou em qualquer ocupação, por precária que seja). Mostra também que esta relação está caindo, tanto na cidade de Recife quanto em Salvador (São Paulo é incluída na tabela para fins de comparação). Esta queda é particularmente rápida no Recife, onde a redução ocorrida entre 1991 e 1993 é equivalente à que ocorreu em São

Paulo entre 1987 (maior valor nos últimos dez anos) e 1994, segundo dados do Dieese para a Grande São Paulo (esses dados não fazem parte da tabela 1, que deriva de outra fonte).

Embora estes dados possam dar margem a outras interpretações, acredita-se que, pelo menos em parte, estão refletindo os esforços que algumas empresas estão fazendo para tornarem-se competitivas, para cortar excessos, para modernizarem-se, para adaptarem-se a um novo ambiente econômico, para aumentar a produtividade, para repassar para outras empresas departamentos que contribuem para reduzir sua eficiência.

Não são poucas as razões para que o fenômeno da reestruturação produtiva esteja ocorrendo no Nordeste com tendência a se aprofundar. Tal como em outras partes do país, onde as empresas o deslancharam mais cedo, também na região nordestina os empresários têm estado expostos às conseqüências da abertura econômica, ao impacto de sucessivos planos de estabilização, do processo inflacionário, das perspectivas de integração regional (Mercosul) e de maior participação na competição global.

O dilema acima considerado, da necessidade de criar muitos empregos em um contexto difícil, que angustia os governantes e os povos dos países desenvolvidos — e que com certeza lhes estará trazendo grandes dificuldades ainda nas primeiras décadas do século XXI —, só poderá ser superado no Nordeste do Brasil com uma estratégia, abrangendo o país inteiro, que defina, com a estabilização da economia e a retomada do crescimento, a geração de emprego e renda como uma inequívoca prioridade nacional.

A estratégia particular para o Nordeste fará parte da estratégia nacional, levando em conta suas peculiaridades com relação ao país:

- menor elasticidade emprego — produto;
- vulnerabilidade muito maior às variações climáticas;
- população menos educada;
- níveis de renda mais baixos;
- mão-de-obra menos qualificada;
- maiores áreas pouco integradas à economia nacional.

3. PRECONDIÇÕES PARA A GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

3.1 Condições para a Eficácia das Políticas de Geração de Emprego e Renda A eficácia das diversas políticas que conduzem à geração de emprego e renda depende de três condições sem as quais rendas e ocupações geradas dificilmente terão sustentabilidade:

- resolução dos problemas de educação da população nordestina;
- criação e consolidação de um Sistema Público de Emprego;
- ativa participação de investimentos do Estado, particularmente no que diz respeito ao provimento de infra-estrutura social e econômica para a agricultura e para as pequenas e médias cidades da região.

3.1.1 Educação De acordo com o censo demográfico de 1991, 45% da população nordestina de mais de cinco anos de idade não escreve nem lê. Na faixa etária mais produtiva, de 15 a 49 anos, este índice alcança 31%.

Diante deste quadro, e levando-se em conta que para a maioria dos que lêem e escrevem os níveis educacionais e de qualificação profissional são baixíssimos, empregar toda a população economicamente ativa irá exigir grandes esforços de formação na área da educação básica e do ensino profissionalizante.

Estes esforços não devem estar voltados só para o atendimento quantitativo dos não-educados ou treinados. Devem, também, voltar sua preocupação para a qualidade e para o aspecto modernizante da educação e do treinamento, com particular empenho no caso da população jovem. Caso contrário, imensos serão os óbices à reestruturação produtiva da economia, à sua inserção competitiva no mundo e à superação do desemprego e do subemprego.

É preciso considerar ainda que a educação é o lastro básico para a sustentabilidade das estratégias do Projeto Áridas para a formação profissional e para a efetiva participação da população nas ações descentralizadas que conduzem ao desenvolvimento. É, portanto, condição tanto para a participação política e econômica da população como para o exercício da cidadania na construção da sociedade do futuro.

Por todas as razões arroladas, a universalização da educação no Nordeste é, sem dúvida, um dos mais importantes projetos estruturantes da estratégia Áridas para o seu desenvolvimento sustentável.

Entretanto, não se pode subestimar os obstáculos que a superação do grande desafio de universalizar o ensino fundamental deverá enfrentar. Entre eles está a realidade vivida por muitas famílias nordestinas que têm um alto custo de oportunidade — que alcança freqüentemente um terço da renda familiar — para mandar seus filhos à escola. A questão do envio das crianças à escola ao invés de ao trabalho deve ser adequadamente equacionada e resolvida. Para isto é necessário conceber novos programas de incentivos e estímulos ao ingresso e à permanência da criança na escola, além de reforçar e aprimorar os já existentes. Programas capazes de superar com eficácia o desestímulo para o envio dos filhos à escola, que constitui prática corriqueira na região — ainda que criminosa e condenável — de a criança contribuir substancialmente com o fruto de seu trabalho para a estratégia familiar de sobrevivência.

- 3.1.2 Sistema Público de Emprego A existência de um Sistema Público de Emprego integrado e bem organizado é condição *sine qua non* para que qualquer estratégia de geração de emprego e renda — que pretenda complementar a criação de oportunidades de trabalho derivada do crescimento econômico — funcione eficientemente. Todos os países do mundo que praticam com alguma eficiência políticas ativas para o mercado de trabalho têm um tal sistema. Ele integra as ações do seguro-desemprego com a reciclagem ou formação profissional e a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho; em geral incorpora ainda a função de geração de emprego e renda por meio de programas especialmente voltados para este objetivo.

No Brasil, o que há são programas esparsos e pouco articulados que não compõem um sistema público de emprego. Há o Programa do Seguro-Desemprego, que precisa ser modernizado e aperfeiçoado; o Sine — Sistema Nacional de Emprego, que promove a intermediação de mão-de-obra nos estados e que precisa ser inteiramente reestruturado; ações variadas de formação profissional e de reciclagem, desarticuladas das duas atividades anteriores; e programas pontuais, a cargo de várias instituições, de geração localizada de emprego e renda.

Em contraste, o Sistema Público de Emprego, que é uma das precondições para a eficácia da estratégia de geração de emprego e renda (detalhado adiante em *Organização Institucional da Área de Emprego*), tem entre suas características:

- ação integrada nas áreas do seguro-desemprego, da formação profissional e da intermediação de mão-de-obra;
- ações dirigidas para programas de capacitação de mão-de-obra para a criação e gerenciamento de empresas;
- ações e financiamentos orientados para programas de geração de emprego e renda, particularmente criação de micro, pequenas e médias empresas organizadas como cooperativas ou empresas associativas;
- ações voltadas para a indispensável oferta de assistência técnica para as empresas criadas, visando torná-las independentes e competitivas;
- atuação informatizada e descentralizada, em todo o território nacional, buscando maximizar a qualidade do atendimento ao trabalhador;
- gestão participativa, tripartite e paritária do governo, trabalhadores e empregadores.

A execução das ações deste Sistema Público de Emprego deverá ser descentralizada e participativa, fruto da parceria da União com os estados, municípios e sociedade civil (empresários e trabalhadores, representados por suas entidades de classe; entidades de capacitação e formação profissional; organizações não-governamentais; organizações comunitárias).

3.1.3 Infra-Estrutura Independentemente do fato de que o investimento público deverá ter papel destacado na estratégia de geração de emprego, um pré-requisito para a eficácia daquela estratégia são as ações para prover os municípios nodais do Nordeste de infra-estrutura econômica e social, principalmente desta última.

A descentralização de serviços públicos básicos como educação (escolas de primeiro, segundo e terceiro graus, centros de treinamento e de pesquisa), saúde (hospitais, postos de saúde), saneamento (água potável, coleta e tratamento de esgotos, coleta de lixo), habitação (casas populares, urbanização de favelas), além de gerar empregos, cumpre outros papéis importantes para a estratégia Áridas. Ela ajuda enormemente a atrair nova população para as localidades contempladas e a reter as pessoas que aí já vivem.

Com isto, facilita a interiorização do investimento privado, base do desenvolvimento endógeno que deve ser o motor do desenvolvimento sustentável da região.

4. ESTRATÉGIA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

A estratégia descentralizada de geração de emprego e renda tem quatro vertentes principais:

- grandes investimentos públicos e privados associados à retomada do crescimento;
- programas de geração de emprego e renda via apoio à pequena produção, às micro, pequenas e médias empresas, ao setor informal e ao trabalho autônomo;
- ações específicas voltadas tanto para áreas promissoras como para áreas críticas;
- ações voltadas para o desenvolvimento municipal, políticas que asseguram direitos sociais e programas de emergência.

A vertente dos grandes investimentos associados ao crescimento econômico está subdividida em três partes: investimentos públicos, investimentos privados e programas de irrigação.

4.1 Grandes

Investimentos

A irrigação é destacada neste trabalho pela importância que tem para o desenvolvimento sustentável da região e pelo seu grande potencial como atividade geradora de emprego e renda.

Além do mais, entre os projetos estruturantes da região há que figurar com destaque um conjunto de programas de irrigação nela localizados.

4.1.1 Investimentos Públicos Várias são as razões para que um dos pilares da estratégia de geração de emprego e renda seja o investimento público.

Em primeiro lugar, muitas das vulnerabilidades a que está sujeita a população nordestina não podem ser resolvidas pelo mercado. Só a intervenção pública poderá eliminá-las. Esta não será empreendida necessariamente apenas pelo governo. Deve extrapolar uma ação exclusiva de períodos administrativos governamentais, alocando recursos, em grande parte públicos, em programas empreendidos em parceria com a sociedade e por ela assumidos. Desta

forma, os recursos aplicados contribuem tanto para a superação das distorções do mercado quanto para garantir a sustentabilidade dos programas voltados para o atendimento à população.

Em segundo lugar, a região padece de evidentes carências relacionadas à sua infra-estrutura econômica e social; grande parte delas deverá ser suprida por estes investimentos em várias áreas (transporte, energia, educação, saúde, habitação e saneamento).

Outras duas razões que justificam o papel dinamizador do investimento público são as seguintes:

- vários diagnósticos dos problemas da economia nordestina indicam que sua estrutura produtiva de base estreita precisa ser expandida e diversificada para gerar os postos de trabalho necessários à absorção da PIA; ao mesmo tempo, constata-se que o investimento privado na região depende do investimento público e cresce *pari passu* com ele — o Estado terá, então, de investir para estimular o crescimento econômico, alavancando assim o capital privado que complementa o investimento público;
- a descentralização e interiorização dos investimentos são importantes para a geração de emprego e renda; estes objetivos, contudo, podem ser melhor alcançados se liderados pelo investimento público, especialmente quando realizado em municípios nodais da região nordestina, por meio de programas estaduais, municipais e de projetos comunitários, ainda que com recursos parcialmente federais.

De fundamental importância no que concerne aos investimentos públicos é que estejam prioritariamente voltados para *projetos estruturadores*, de grande efeito multiplicador em outras áreas e com externalidades sociais positivas (emprego, aprendizado, saúde). São estruturadores projetos dirigidos para:

- infra-estrutura econômica (energia, turismo, transporte; no caso deste último um exemplo seria a Ferrovia Transnordestina — Suape — Salgueiro — Petrolina);
- infra-estrutura social (com ênfase em educação, saneamento e habitação);
- outros de grande impacto econômico e social (reestruturação fundiária e irrigação — este precedido de uma política de recursos hídricos claramente definida para a região).

Cabe ainda acrescentar que deve existir, conforme se verá adiante, uma estreita relação entre as freqüentes ações de emergência de-

correntes das secas com os investimentos públicos planejados, de modo que elas não sejam improvisadas, mas venham a se sobrepor às atividades que habitualmente são implementadas pelos governos da região.

4.1.2 Investimentos Privados No que diz respeito aos investimentos privados, as linhas básicas de atuação buscarão:

- sua interiorização;
- estímulo, por meio da ação pública, à criação de outros fatores de atração de investimentos além dos incentivos fiscais e creditícios;
- grande ênfase para os programas de irrigação privada concebidos após clara definição de uma política de recursos hídricos;
- apoio à consolidação e à expansão de pólos econômicos bem-sucedidos e estímulo ao surgimento de outros, com destaque para a atividade turística.

A desejada interiorização do investimento privado é função direta da descentralização dos investimentos públicos, dada a grande complementaridade existente entre eles. Assim, o investimento público deve ser direcionado para áreas em que se deseja ver estabelecidos empreendimentos privados voltados para atividades que buscam inserção competitiva na economia nacional e no mercado internacional.

Embora o investimento privado na região dependa muito de estímulos e incentivos (freqüentemente creditícios e fiscais), outros fatores também são importantes para a atração de capitais privados: fontes de recursos naturais, fontes de matéria-prima, obras de infra-estrutura e disponibilidade de mão-de-obra qualificada e semiquificada. Isto aponta para mais algumas áreas cruciais nas quais deve ser prioritária a atuação pública: zoneamento agroecológico, investimentos infra-estruturais e formação profissional.

De particular importância, em uma região marcada por grande instabilidade climática, é a definição clara de uma política de recursos hídricos e de programas de irrigação privada com vistas à promoção de atividades agrícolas associadas à agroindústria ou visando ao mercado internacional.

Finalmente, estímulos e incentivos devem estar particularmente dirigidos para a consolidação, expansão e difusão regional de pólos e complexos econômicos bem-sucedidos, mas em geral concentrados em áreas relativamente restritas. São exemplos destas atividades o

eixo petroquímico regional, concentrado na Bahia; o pólo têxtil-confecções, em Fortaleza; a agroindústria associada aos grandes perímetros de irrigação, no Submédio São Francisco; a agroindústria do cerrado, no oeste da Bahia, Piauí e Maranhão; o pólo minerometalúrgico, no Maranhão, além de outros projetos estruturadores, como o turismo, concentrado nas capitais litorâneas e com grande potencialidade para expansão.

4.1.3 Programas de Irrigação No quadro geral de investimentos públicos e privados, os programas de irrigação — especialmente aqueles que envolvem a iniciativa privada — merecem um destaque especial pela importância estratégica e estruturadora para o Áridas.

Eles têm enorme potencial de geração de emprego, tanto direto quanto indireto, e também de renda. Isto é particularmente verdadeiro quando estão integrados com programas de apoio à agroindústria e a atividades geradoras de alto valor agregado.

Aqui, tratar-se-á brevemente do tema que é objeto de propostas de estratégias bastante detalhadas em outras áreas temáticas do Projeto Áridas (Recursos Hídricos, Organização e Ordenamento do Espaço).

A estratégia geral basicamente tem a ver com uma política de reforma e expansão da irrigação; esta, por sua vez, levaria em conta dois aspectos da maior importância para a definição de ações concretas para o subsetor: os parâmetros da estratégia Áridas para os recursos hídricos da região e as informações de indispensável censo da irrigação no Nordeste.

Dentre os programas que têm maior relevância para a estratégia do emprego, destacam-se:

- reformulação do segmento voltado para os pequenos agricultores da irrigação pública federal;
- apoio, segundo o do critério de competitividade dinâmica, à irrigação privada empresarial, tendo como objetivos a indução de aumentos de produtividade da terra e da água, a eficiência gerencial e a exploração de encadeamentos para frente e para trás da agricultura de irrigação (gerando empregos não-agrícolas);
- racionalização da pequena irrigação privada, que tem grande potencial não só de retenção de mão-de-obra mas também de geração de produção, emprego e renda;

-
- capacitação de recursos humanos (agricultores, trabalhadores e extensionistas) para a irrigação e atividades correlatas;
 - privatização das instalações básicas dos projetos de irrigação por meio de venda para cooperativas ou associações de produtores;
 - programa, de cunho social, de assentamento de pequenos agricultores em áreas irrigáveis, objetivando, no longo prazo, a competitividade de suas atividades.

4.2 Programas de Geração de Emprego e Renda, Apoio à Pequena Produção, à Micro, Pequena e Média Empresa, ao Setor Informal e ao Trabalho Autônomo

O conjunto de ações na área de geração de emprego e renda em pequenas unidades de produção, urbanas e rurais, atuando em todos os setores da economia, é, com

o crescimento econômico, o instrumento com maior potencial gerador de ocupação e renda, não só no Nordeste, mas no país. Este é o segmento mais importante das políticas ativas para o mercado de trabalho, complementares ao crescimento econômico, no que diz respeito à geração de emprego e renda.

4.2.1 Criação de Micro e Pequenas Empresas Associativas

Merecem especial destaque os programas integrados de geração de emprego e renda voltados para a criação de micro e pequenas empresas organizadas de

forma associativa ou em cooperativas. Estes programas têm, em geral, as seguintes características:

- partem da capacitação das pessoas que vão iniciar os empreendimentos, rurais ou urbanos;
- concedem crédito e assistência técnica para dar sustentabilidade às empresas;
- são acompanhados e avaliados, em geral pelo agente financeiro que fornece o crédito;
- estimulam investimentos tipicamente capitalistas, criados com financiamentos que têm retorno e, em geral, como mostram as experiências existentes, níveis baixíssimos de inadimplência.

Programas desprovidos destas características não têm sustentabilidade, pois não têm condições de desenvolver vantagens competitivas integrando os empreendimentos criados à economia regional e nacional.

Há um grande número de experiências bem-sucedidas, na região e fora dela, utilizando diferentes metodologias, fontes de recursos,

formas de financiamento e garantias para este financiamento. Seguem, em geral, o esquema referido acima e têm traços comuns de suma importância: ênfase na importância da capacitação prévia; participação comunitária intensa na escolha das atividades a serem exploradas; e presença imprescindível da assistência técnica.

Experiência paradigmática deste tipo é o Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda, desenvolvido na região desde maio de 1993 pelo BNB, que tem os seguintes critérios para selecionar os municípios onde atua:

- existência de grande número de famílias em situação de pobreza;
- alta concentração de pequenos produtores rurais e/ou urbanos;
- ambiente social favorável e processos de mobilização para formação de cooperativas e associações ou outras formas de trabalho comunitário;
- contexto institucional favorável, particularmente com relação ao interesse e comprometimento das prefeituras municipais.

4.2.2 Setor Informal e Trabalho Autônomo Além dos programas para criação de micro e pequenas empresas, há experiências semelhantes orientadas para outros segmentos do mercado de trabalho, particularmente para o setor informal e para os trabalhadores autônomos. Todas elas utilizam como metodologia a capacitação, o crédito e a assistência técnica, sempre visando, no longo prazo, à inserção competitiva no mercado de bens e serviços oferecidos pelas iniciativas apoiadas.

4.2.3 Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas O apoio às micro, pequenas e médias empresas é muito importante para a estratégia Áridas porque tem a finalidade de atingir vários objetivos simultâneos.

Além da geração de emprego e renda, objeto principal da estratégia aqui discutida, estes objetivos incluem: a descentralização da atividade econômica; a reestruturação produtiva; a articulação destas com empresas de grande porte; a interiorização da atividade produtiva; e a qualidade, segurança e melhores condições de trabalho no emprego.

Para alcançá-los, há que se estimular várias formas de intervenção pública, em associação ou negociadas com o setor privado. Estas incluem:

-
- financiamento para implantação e expansão;
 - programas de capacitação técnica e gerencial com vistas ao aumento da competitividade;
 - estímulo à regularização fiscal, trabalhista e previdenciária tanto para que possam se habilitar para as licitações públicas quanto para que seus trabalhadores desfrutem dos direitos da cidadania plena;
 - estímulo à concessão de maiores incentivos a estas empresas por parte dos estados e municípios, mudanças institucionais — particularmente na legislação fiscal e trabalhista — para beneficiar estas empresas;
 - criação de um sistema de informação de mercado e de oportunidades de negócios em que o setor público, com instituições como o Sebrae e outras da sociedade civil, proverá informações sobre preços e subsídios para a tomada de decisões sobre o que produzir, onde vender, condições relacionadas à qualidade e apresentação de produtos e possibilidades de novas áreas de atuação.

4.2.4 O Papel do Sistema Público de Emprego Os programas de geração de emprego e renda, voltados para a criação de novos empreendimentos e para o apoio à pequena produção rural, micro e pequena empresa, setor informal e trabalho autônomo, devem ser a coroação do trabalho do Sistema Público de Emprego (SPE), que, por meio deles, levará um grande número de pessoas — jovens que nunca trabalharam, desempregados e subempregados, autônomos e candidatos a empresário — a alcançar novas ocupações.

O SPE deverá coordenar nacionalmente, em articulação com estados, municípios e sociedade civil, ações relacionadas aos programas de geração de emprego e renda, desde o financiamento até a implantação dos empreendimentos, participando ativamente:

- da capacitação;
- da orientação aos agentes financeiros;
- da busca de formas de oferecer garantias às instituições financeiras envolvidas;
- da distribuição das tarefas entre os vários atores envolvidos:
 - Conselhos Nacionais (Codefat, CNT e outros);
 - Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho (e outros conselhos e comitês que funcionam em nível estadual, local e comunitário);

-
- instituições financeiras envolvidas (BNDES, BNB, BB e outras);
 - Senai, Senac, Senar, escolas técnicas e outras instituições de treinamento e formação profissional;
 - universidades e outras instituições de terceiro grau;
 - sindicatos patronais e de trabalhadores;
 - Sebrae e outras instituições de apoio às empresas;
 - Sine e outros órgãos estaduais;
 - ONGs e outros órgãos da sociedade civil.

Com este tipo de *ação integrada e ampla participação da sociedade organizada*, o Sistema Público de Emprego irá muito além do que se tem tentado fazer até o momento por meio dos programas dispersos que atuam na área (seguro-desemprego, Sine — Sistema Nacional de Emprego de cada estado, um desagregado conjunto de instituições atuando na área de capacitação de mão-de-obra e ações isoladas, particularmente do Sebrae, de apoio à micro, pequenas e médias empresas). Irá muito além das experiências do passado, principalmente porque este sistema não se limitará a atender a um segmento restrito do mercado de trabalho, que é o setor formal (para o qual é dirigida virtualmente toda a atuação das instituições e programas citados).

4.3 Áreas Promissoras e Áreas Críticas No contexto de uma grande diversidade de panoramas econômicos, de um mercado de trabalho pouco integrado e extremamente heterogêneo, há no Nordeste um grande número de áreas promissoras a serem apoiadas, expandidas e integradas à economia regional, nacional e ao comércio exterior. Há também áreas críticas, deprimidas, que carecem tanto de apoio quanto de reestruturação. Consideram-se, a seguir, as duas situações, enfatizando-se a necessidade de políticas *específicas* adequadas às distintas situações que se apresentam no heterogêneo cenário regional.

4.3.1 Áreas Promissoras No contexto de baixo crescimento dos últimos anos, destacam-se algumas áreas da região nordestina cujas características principais incluem dinamismo, níveis elevados de produtividade e perspectiva de expansão.

Nestes subespaços, que podem ser encontrados em todos os estados da região, construíram-se, em geral com o apoio direto ou indi-

reto da ação estatal, empreendimentos com nível tecnológico avançado em relação à média regional.

Ocorre, porém, que estes subespaços *não se articulam entre si* e guardam pouca relação com o restante da economia da região.

Este é o caso de várias atividades dispersas em diferentes pontos da região nordestina:

- a cultura de grãos (no cerrado da Bahia, Piauí e Maranhão);
- o eixo petroquímico (concentrado na Bahia);
- a hortifruticultura e a agroindústria associada à irrigação (no Submédio São Francisco e Vale do Açu, Rio Grande do Norte);
- o pólo têxtil-confecções (no Ceará e cidades de médio porte da região);
- atividades agropecuárias modernas (em algumas cidades do Agreste);
- o complexo minerometalúrgico (no Maranhão);
- o turismo (na parte litorânea de todos os estados);
- outros pólos dinâmicos.

Estas áreas deverão ser naturalmente reforçadas e expandidas pela ação do crescimento econômico e estimuladas adicionalmente pelo continuado apoio do Estado, mas, além disso, é preciso buscar maior integração entre elas.

Sua integração depende de um programa de políticas articuladas de várias áreas que cubra toda a região. Este programa — um programa de Estado — deve incluir políticas de:

- infra-estrutura econômica e social (que além de precondição é um importante fator para dinamizar a geração de emprego e renda);
- recursos hídricos;
- irrigação;
- reestruturação fundiária;
- grande alcance social no seu sentido amplo (saúde, habitação, educação, qualificação e combate à pobreza).

O apoio do Estado à expansão e maior integração das áreas promissoras é um dos aspectos da estratégia para geração de emprego e renda para a região. Como parte do Projeto Áridas, com sua

abordagem holística de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, isto implica ações múltiplas e diversificadas em várias áreas. Estas ações são parte da estratégia mais geral de complementar os efeitos positivos da política de estabilização e do crescimento econômico com "políticas ativas para o mercado de trabalho", na expressão recentemente cunhada pela OIT, mas já de uso corrente na área de emprego.

4.3.2 Áreas Críticas Em contraste com as "frentes dinâmicas" que se distribuem localizadamente em vários subespaços nordestinos, há um amplo espectro de áreas críticas, caracterizadas pelo baixo dinamismo de sua economia e pela concentração da pobreza regional, que demandam outro tipo de intervenção. Estas áreas incluem: grandes extensões do Semi-Árido nordestino; a parte da Zona da Mata associada à cultura da cana-de-açúcar (Paraíba, Pernambuco, Alagoas); e a sub-região cacauera do sul da Bahia.

Incluem, ainda, além dos subespaços predominantemente rurais referidos e de suas pequenas cidades, os centros metropolitanos e submetropolitanos da região, onde há grande concentração de pobreza (como no caso de Recife, que concentra grande parte da população pobre do estado de Pernambuco).

A base da estratégia de emprego para estas áreas é a integração dos pobres ao mercado de trabalho. Isto depende de um conjunto integrado de ações econômicas e sociais específicas para cada subárea.

No *Semi-Árido*, ações econômicas como estímulo à agricultura de sequeiro, política de recursos hídricos, de irrigação, de reestruturação fundiária, além de outros investimentos em infra-estrutura (eletrificação, transportes) serão complementadas por programas de criação de emprego e renda voltados para a produção associativa e cooperativa na agricultura. E por programas, associados àqueles, de capacitação de mão-de-obra, de assistência técnica, gerencial, creditícia e de comercialização para os empreendimentos criados.

Componente importante da atuação aí são os programas de combate à pobreza, detalhados nos estudos temáticos do Áridas que tratam da questão. Nos maiores municípios, de localização estratégica no Semi-Árido, esta atuação deve contemplar a infra-estrutura social (hospitais, escolas de segundo e terceiro graus, escolas técnicas) não só para o atendimento à população de sua área de influência, mas também para que a emigração para as

grandes cidades não seja a única alternativa, especialmente para os jovens.

- Nas *pequenas cidades*, o estímulo às atividades que configurem vocações produtivas, definidas pela sociedade local, deve desempenhar importante papel para o desenvolvimento municipal de base comunitária. A articulação destas atividades para trás (em geral, com a agricultura) e para frente (com empresas de centros urbanos maiores e com a economia regional, nacional, internacional) configurará o *desenvolvimento endógeno* da região.
- Para as *áreas de agricultura tradicional de cana-de-açúcar e de cacau* há, no Projeto Áridas e em outros estudos, propostas de reestruturação, modernização e diversificação produtiva que podem conferir novo dinamismo a estes subespaços, além de criar condições propícias para a atuação de programas tipo Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda), fundamentado na capacitação de mão-de-obra para a criação de negócios associativos.
- No caso da *Zona da Mata*, além da reestruturação fundiária e produtiva, em algumas áreas há condições também para o aumento da produtividade da lavoura da cana e para a ampliação e modernização da indústria sucroalcooleira e química, criando-se, assim, oportunidades ocupacionais mais qualificadas que as atualmente existentes.
- Na *área do cacau*, impõe-se a recuperação da sua capacidade produtiva, por meio de programas de combate à "vassoura-de-bruxa", de pesquisa e de extensão para o surgimento das atividades ligadas à produção e exportação do produto.
- Nas *áreas urbanas*, particularmente nas grandes cidades, as ações de combate à pobreza devem estar centradas nos esforços para integrar as populações pobres ao mercado de trabalho e em ações específicas.

A integração dos pobres ao mercado de trabalho urbano organizado e a redução do contingente de pobres e miseráveis deverá ocorrer progressivamente. As ações que levarão a isto devem ser dirigidas tanto ao mercado de trabalho formal quanto ao seu segmento não-organizado. As bases destas ações são os programas de educação para todos e de qualificação profissional complementados pelo papel desempenhado pelas políticas de geração de emprego e renda e por políticas garantidoras de direitos sociais.

Estas últimas focalizarão, de modo não-assistencialista, os grupos mais vulneráveis à fome, ao desabrigo, à miséria, que têm dificuldade, em um primeiro momento, até para se integrar às ocupações

e atividades não-organizadas da economia urbana. Esta dificuldade tende a durar muito tempo e estes grupos, a constituírem-se em segmentos residuais com grande dificuldade para se integrar ao mercado, como se pode observar no cenário desejado de 2020 do Projeto Áridas. Eles são, e serão ainda por algum tempo, os alvos prioritários das políticas asseguradoras de direitos sociais e humanos.

Os programas de educação para todos e de formação profissional não serão objeto de novas considerações neste texto, porque têm extenso tratamento em outro estudo do Projeto Áridas. Cabe, contudo, adicionar novas considerações relativas às políticas de geração de emprego e renda.

A área urbana — incluindo as cidades médias, grandes e metrópoles — é o *locus*, por excelência, de atuação do Sistema Público de Emprego (que também atua no interior, mas de forma mais limitada, enfatizando aí a atividade de capacitação e geração de emprego e renda na pequena produção agropecuária).

Nas cidades, além das atividades mais consolidadas no Brasil — de pagamento do seguro-desemprego e de intermediação de mão-de-obra, sobretudo no segmento mais organizado do mercado de trabalho —, cabe a este sistema capacitar, qualificar e reciclar trabalhadores para os empregos que resultam do crescimento e para as oportunidades de trabalho criadas por ele próprio por meio da sua componente de geração de emprego e renda.

No Nordeste, dadas as dimensões da pobreza urbana, do desemprego e da sub-remuneração, o Sistema Público de Emprego, vinculado aos estados e municípios da região — isto é, atuando descentralizadamente — não pode pretender gerar atividades e empregos apenas no setor organizado da economia.

A ele — que é público não na acepção de "do setor público", mas no sentido de que oferece serviços ao público, à população — cabe *também* apoiar, incentivar e até criar atividades que no curto prazo não farão parte da economia organizada. São os pequenos negócios, a pequena produção mercantil e as atividades autônomas informais, potencialmente muito geradoras de emprego, em especial quando o apoio a elas vem precedido de capacitação e o futuro aponta para oportunidades de formalização.

Cabe, portanto, nas circunstâncias aqui apontadas, *também* apoiar as atividades não-estruturadas. Mas, a atividade precípua de geração de emprego e renda deverá estar sempre voltada para a

criação de micro e pequenas empresas, capitalistas, organizadas, inseridas no mercado de trabalho formal — elas também com enorme potencial para gerar empregos.

4.4 Desenvolvimento Municipal, Políticas que Asseguram Direitos Sociais e Programas de Emergência

Entre os vários aspectos da estratégia de geração de emprego e renda, consideram-se, por fim, mas não com importância menor, um conjunto di-

versificado de ações voltadas para:

- os municípios (desenvolvimento municipal ou comunitário, já que o foco aqui se dirige mais para áreas de menor concentração demográfica);
- áreas que concentram mais pobreza (áreas metropolitanas, Semi-Árido) onde é mais importante o papel das políticas de assistência e de combate à pobreza;
- situações de emergência (localidades mais vulneráveis à seca).

Todas elas, de alguma forma, já foram tratadas anteriormente, mas merecem algumas considerações adicionais.

- 4.4.1 Desenvolvimento Municipal Fazem parte da metodologia da Estratégia Áridas a ação descentralizada em todas as suas áreas de atuação; a participação da sociedade em todas as suas ações; a sustentabilidade de todas as ações que compõem este projeto; a preocupação com o longo prazo; e o desenvolvimento endogenamente propulsionado.

Todas estas características apontam para o município como a unidade administrativa basilar das várias ações a serem desenvolvidas pelo Áridas e, muito especialmente, daquelas que visam à geração de emprego e renda.

Embora as grandes estratégias para o emprego devam ser definidas em nível nacional e regional, cabendo aos estados definir políticas específicas de acordo com suas prioridades para o desenvolvimento, é nos municípios que devem ser tomadas as decisões sobre em quê investir, o quê produzir e sobre as prioridades da comunidade local.

A participação para a tomada destas decisões é maior nos municípios, pois que é mais direta aí, em contraposição à participação representativa, e portanto indireta, nas demais esferas deliberativas. E as ações concretas de política social (construir um hospital, distribuir merenda escolar) e de empreendimentos econômicos en-

volvendo investimento público ou privado (construir uma estrada, reflorestar uma área, instalar uma empresa) ocorrem nos municípios.

A sustentabilidade, no que diz respeito ao combate à pobreza, ao desemprego, à sub-remuneração, exige uma distribuição equânime dos empregos organizados gerados, sob pena de grandes contingentes populacionais migrarem para as metrópoles deixando nos municípios menores bolsões irrecuperáveis de pobreza, espaços econômicos rarefeitos, mercados anêmicos e não-integrados à região, ao país e ao resto do mundo.

Por todas estas razões, as iniciativas que geram emprego e renda, principalmente os investimentos em infra-estrutura social e os programas específicos de geração de emprego e renda, no caso dos municípios menores, precisam levar em conta as prioridades definidas de forma participativa nas localidades interessadas. Definido o volume de recursos de que disporá um município, cabe a seus habitantes, às suas comunidades, opinar e participar da decisão — pelo menos nas áreas citadas — sobre em quais problemas atuar, sobre sua vocação produtiva, sobre com que espaços econômicos interagir e se integrar.

A política social, com os recursos disponíveis, decidida nacionalmente, deve disponibilizar recursos para, com contrapartidas estaduais e municipais, permitir que decisões como as acima mencionadas possam ser tomadas de forma participativa, nas áreas de habitação, saúde, educação, formação profissional, saneamento, combate à pobreza. Ao participar das decisões, as comunidades, conhecedoras dos seus problemas e carências, poderão contribuir para maximizar o emprego e a renda e certamente ajudarão a exercer controle social sobre os gastos. O mesmo processo se aplica a muitos casos de investimentos em infra-estrutura econômica.

Do mesmo modo, os programas de geração de emprego e renda — promovidos pelo Sistema Público de Emprego, com recursos do FAT — Fundo de Amparo ao Trabalhador, do FNE — Fundo Constitucional para o Nordeste, e outros — devem ter um forte componente municipal, para ali criar oportunidades ocupacionais, urbanas e rurais, principalmente por meio de processos decisórios que envolvem a comunidade (ainda que neste caso se estejam considerando empréstimos, para empreendimentos associativos ou para cooperativas, ao invés de aplicações a fundo perdido como na consideração precedente).

Estas ações públicas ajudarão a criar as condições para a atração de investimentos privados e a sua interiorização, produzindo emprego e renda adicionais para os municípios mais dinâmicos e efícazes neste processo participativo.

Não há dúvidas de que municípios pequenos e médios podem contribuir com importante parcela do desenvolvimento endógeno da região. Mesmo sem contar com políticas como as aqui contempladas, são inúmeras as experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local, comunitário, participativo em várias partes do mundo, no Brasil em geral e também no Nordeste em particular.

4.4.2 Políticas que Asseguram Direitos Sociais

Não se recomendam, a não ser em situações absolutamente excepcionais, políticas sociais meramente assistencialistas — pelo menos do ponto de vista da geração de emprego e renda. Não fora por outra razão, pela sua insustentabilidade, vez que os recursos públicos são escassos e os pobres, numerosos. Os empregos e a renda eventualmente gerados não têm durabilidade.

De outro lado, o Estado não pode ficar indiferente a situações de penúria, fome, desemprego de grande parte da população. Para assegurar direitos sociais que dêem às populações nestas situações um mínimo de dignidade, o Estado moderno não pode se furtar a pelo menos tentar mitigar as agruras da miséria e da desesperança.

O objetivo, portanto, das políticas asseguradoras de direitos é basicamente combater a pobreza. Porém, se os recursos forem bem utilizados, os resultados podem ir mais longe, gerando empregos para os pobres, além de outros benefícios.

Para isso é preciso focalizar a política naqueles que realmente necessitam e direcioná-la inteiramente para o desenvolvimento humano destas populações.

Por focalizar nos que mais necessitam, entende-se que os recursos e as políticas devem não só alcançar os realmente pobres, mas devem também buscar as áreas mais deprimidas das grandes cidades e os municípios menores que abrigam carentes em suas áreas tanto urbanas quanto rurais. Em ambos os casos, a comunidade destas localidades — associações de bairros, conselhos municipais, comunidades rurais — devem participar da aplicação dos recursos e fiscalizar a gestão e a prestação de contas dos recursos utilizados.

Por desenvolvimento humano, entendem-se os gastos voltados para a saúde (nutrição, habitação, saneamento, acesso ao atendimento médico-hospitalar), educação, capacitação. Criam-se, assim, as condições para a inserção produtiva pelo menos daqueles que, entre os pobres, são menos depauperados e mais aptos.

4.4.3 Programas de Emergência Não cabe aqui uma análise aprofundada dos problemas que têm estado associados aos programas de emergência para o enfrentamento da seca, calamidade que, com frequência, assola a região nordestina. Vários analistas têm concordado que estes programas quase sempre vêm acompanhados de numerosos problemas.

A simples existência de muitos problemas, recorrentes ao longo do tempo, já leva grande parte destes analistas a condená-los completamente como estratégia de geração de ocupações emergenciais e renda, e até como ação para minorar os impactos negativos das secas da região.

As alternativas para aliviar o sofrimento de milhões de pessoas afetadas pela calamidade seriam: programas de longo prazo de reestruturação produtiva e desenvolvimento sustentável — que no curto prazo não resolvem o problema — , ou políticas sociais para assegurar direitos humanos, como as que foram consideradas acima. Estas últimas, nestas situações especiais, tendem a não ter a durabilidade desejável, além de serem dispendiosas e tão manipuláveis quanto os programas de emergência.

Há, contudo, uma alternativa distinta destas capaz de gerar emprego e renda sem incorrer nos problemas já referidos.

Esta alternativa baseia-se em uma idéia relativamente simples: reconhecer as secas periódicas como parte inerente ao clima da região, que deve ser vista como problema permanente. Isso não exclui os programas de emergência. Mas estes programas, para serem eficientes e eficazes, têm de ser concebidos e geridos dentro de uma perspectiva que considere o problema da seca no longo prazo.

A experiência do Ceará na seca de 1987 é um bom exemplo da aplicação bem-sucedida desta estratégia. A primeira inovação adotada naquela situação foi subordinar a eleição das obras imediatas a uma visão de longo prazo, contando com o concurso das comunidades na seleção dos trabalhadores e na identificação das ações a serem desenvolvidas. Assim, integraram-se os programas emergenciais com a concepção de promoção do desenvolvimento; neste caso específico, esta concepção destacava o desenvolvimento

rural enfatizando a preocupação com os assalariados rurais, os produtores não-proprietários e os pequenos proprietários.

Com esta orientação, foi criado o Programa de Ações Permanentes de Combate às Secas, visando, no curto prazo: criar empregos diretos para a população atingida; assegurar remuneração compatível; e realizar investimentos de interesse permanente (obras hídricas e obras de interesse comunitário).

O sucesso daquela experiência mostra que é possível gerar emprego e renda com programas de emergência desde que eles sejam bem concebidos e geridos de forma a evitar os erros do passado. São de fundamental importância para seu bom funcionamento:

- a organização (ação descentralizada, contando, de forma articulada, com a ação integrada de órgãos municipais, estaduais e federais);
- a participação comunitária (no exemplo citado, foi criado, em cada município, um Grupo de Ação Comunitária, no qual ocorria o intercâmbio governo — sociedade, constituído por doze pessoas que representavam as comunidades organizadas, a Prefeitura, a Câmara de Vereadores, o Sindicato de Trabalhadores Rurais, a Igreja, os clubes de serviços e o governo do Estado).

Além de emprego e renda, programas deste tipo proporcionam, às populações atingidas pelas secas, patrimônio social permanente na forma de obras hídricas, internas, poços, cacimbões, açudes, barragens, ações e obras comunitárias, infra-estrutura (irrigação, hortas comunitárias, preparo da terra para produção de alimentos), e melhoria e ampliação da malha rodoviária (bueiros, passagem molhada, estrada carroçável).

5. COMPLEMENTOS À ESTRATÉGIA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

emprego e renda — , três temas não poderiam deixar de ser objeto de pelo menos um breve comentário. São eles: as condições de trabalho; a organização institucional da área de emprego; o financiamento das ações nesta área.

Estes temas se relacionam com a estratégia de emprego do Projeto Áridas porque:

- as condições de trabalho dependem muito da qualidade do emprego gerado;

- sem uma organização institucional que seja funcional para os objetivos de gerar bons empregos, de forma duradoura, sustentável, é impossível alcançar o cenário desejado pelo projeto nesta área;

- pelo menos parte dos empregos gerados depende de fontes públicas de financiamento e é, portanto, importante identificar essas fontes.

5.1 Condições de Trabalho

Além de gerar emprego, as políticas ativas para o mercado de trabalho, que complementam os impactos positivos do crescimento econômico, devem preocupar-se com a qualidade do emprego gerado.

Em primeiro lugar, não é admissível que haja nos dias de hoje trabalho escravo, trabalho forçado, trabalho infantil e discriminação, de qualquer tipo, no mercado de trabalho. Estas práticas criminosas têm de ser eliminadas. Para isso, a fiscalização do trabalho deve ser rigorosa e implacável com os transgressores da lei. O Estado, contudo, para exercê-la de forma efetiva, não pode prescindir da participação da sociedade organizada. Sem esta parceria é impossível alcançar e reprimir sequer parte destas práticas anacrônicas que ocorrem em todo o território nacional.

Adicionalmente, dois outros aspectos importantes devem ser considerados: as condições do exercício profissional no ambiente de trabalho e o respeito aos direitos sociais dos trabalhadores.

O que deve ser considerado *emprego* envolve proteção da saúde do trabalhador, segurança, higiene, prevenção de acidentes. Há leis para garantir isso, mas não há uma prática de respeitá-las, quer da parte de muitos empregadores, quer do lado de grande parte dos trabalhadores. Este é outro aspecto das políticas ativas de mercado de trabalho que demanda ação tanto do poder público quanto da sociedade organizada.

Também *não é emprego* a ocupação assalariada que não paga pelo menos salário-mínimo, que não dá direito ao seguro-desemprego, que não paga 13^o salário, que não garante aposentadoria (salvo as exceções conhecidas). A geração de emprego deve buscar a criação de atividades que se exerçam com carteira assinada (ou como empregador, ou como produtor autônomo), com todos os direitos trabalhistas assegurados, incluídos aí, naturalmente, o direito à sindicalização e o direito de greve.

No longo prazo, não se deve cogitar políticas que mantenham ou expandam o enorme setor não-organizado existente na região (embora se reconheça que o setor informal continuará existindo por muito tempo e que é uma importante estratégia de sobrevivência da população). A política de geração de emprego deve visar ao *emprego duradouro*, evitando estimular o trabalho precário que não tem sustentabilidade.

Para atuar nas três frentes indicadas é preciso, porém, mais do que gerar os bons empregos. É fundamental que se promova uma *mudança cultural*, tanto nos empregadores quanto nos trabalhadores, para que não aceitem as práticas ilegais, os empregos inseguros e mórbidos, os contratos clandestinos — que hoje, por ganância, por necessidade ou por ignorância, são eventos corriqueiros no país, em especial no Nordeste. Esta mudança cultural e os meios para promovê-la são parte importante da estratégia de emprego do Áridas.

5.2 Organização Institucional da Área de Emprego

O arranjo institucional para a execução da estratégia para emprego e renda, em todas as suas facetas, é extremamente complexo e foge ao escopo do presente trabalho. O que se apresenta, a seguir, é a organização institucional de um dos principais instrumentos específicos daquela estratégia: o Sistema Público de Emprego (SPE).

O SPE articula o que se poderia chamar de quatro programas: de intermediação de mão-de-obra, de formação profissional, de geração de emprego e renda, e de seguro-desemprego.

Quase todos, de fato, são complexos sistemas, por isso serão chamados aqui de *áreas de atuação do SPE*.

A *área de intermediação*, de fato, tem uma atuação que transcende muito a simples intermediação de mão-de-obra. Aí se orienta o trabalhador, que é encaminhado para reciclagem, capacitação ou formação profissional, direcionado para programas de geração de emprego e renda ou de apoio a autônomos; paga-se o seguro-desemprego; promovem-se estudos sobre o mercado de trabalho; levantam-se informações sobre ele.

Esta área, que atua descentralizadamente por meio dos Sines estaduais (Sine significa, impropriamente, Sistema Nacional de Emprego), precisa urgentemente ser recuperada e reestruturada nacionalmente. Fazê-lo é parte indissociável de uma estratégia séria para o emprego no Nordeste e no país.

A primeira prioridade é recuperar os Sines estaduais. Isto depende tanto da União quanto dos estados, mas mais destes últimos. Pois é preciso aprimorar a qualidade de seus funcionários, remunerá-los condignamente (o que não ocorre hoje na grande maioria dos estados), criar uma carreira para eles e fortalecer ou criar a Comissão Estadual de Emprego, tripartite e paritária, de preferência (ou seja, com igual número de membros que representam trabalhadores, empregadores e governo).

A segunda é levá-los a atuar integradamente com as outras áreas do SPE — o que, de resto, deve ser uma vocação natural dos Sines.

Outras incluem uma possível descentralização para municípios maiores, especialmente nos estados onde o Sine não funciona bem, e a criação de comissões municipais de emprego nestes municípios.

A *área de formação profissional* é constituída por um grande número de instituições que atuam de forma pouco articulada, frequentemente dissociada das demais áreas do SPE e com objetivos nem sempre coerentes.

A estratégia para esta área envolve a definição de objetivos claros e coerentes, o envolvimento e a articulação de todas as instituições que atuam no aprimoramento de recursos humanos e a efetiva integração ao SPE.

O objetivo deve cobrir um amplo espectro, que vai desde a reciclagem de trabalhadores inseridos nos ambientes tecnologicamente sofisticados até a capacitação em habilidades básicas de camponeses com baixíssimos níveis educacionais, passa pela formação profissional de trabalhadores com diferentes níveis educacionais em todos os setores da atividade econômica e inclui a capacitação voltada para a criação de empresas associativas urbanas e rurais.

A participação também deve ser ampla, incluindo a ação articulada das instituições específicas da área e de todos os atores que nela atuam. Assim, às tradicionais instituições de formação e capacitação profissional — escolas técnicas, Senai, Senac, Senar, Sebrae — devem se somar os sindicatos patronais e de trabalhadores, universidades, centros de pesquisa, órgãos de extensão rural, iniciativas diversas na área de capacitação para a ação empresarial, ONGs e entidades da iniciativa privada.

A efetiva integração ao SPE, associando suas atividades àquelas do seguro-desemprego, do Sine e dos programas de geração de em-

prego e renda, é de fundamental importância para que a formação profissional e o emprego não sigam caminhos díspares.

A área do seguro-desemprego está organizada apenas para pagar aquele benefício, sem um entrosamento maior com as outras áreas. No entanto, é por meio do contato do trabalhador desempregado do setor formal com o Programa do Seguro-Desemprego que uma série de ações pode ser iniciada. Estão entre elas a orientação sobre as perspectivas oferecidas pelo mercado de trabalho, o encaminhamento para a reciclagem ou formação profissional, a recolocação rápida (que economiza recursos do programa) ou o oferecimento de treinamento e capacitação com vistas à abertura de empreendimento associativo ou ao exercício de atividade autônoma.

Falta ao programa aparelhar-se para, com o Sine, com as instituições de formação profissional e com os programas de geração de emprego e renda, estender suas atividades para viabilizar a série de ações referida, reduzindo a fricção do mercado de trabalho e tornando os desempregados mais aptos para a ele retornar com maior presteza.

Para que o Programa do Seguro-Desemprego possa cumprir, de forma integrada com as outras áreas, estas tarefas, é preciso, além de aparelhá-lo devidamente para este fim, descentralizá-lo, modernizá-lo e informatizá-lo.

A área dos programas de geração de emprego e renda, que complementa a ação do seguro-desemprego, da formação profissional e da intermediação de mão-de-obra, aumentando a oferta de emprego, constitui uma das quatro vertentes da estratégia apresentada neste trabalho e já foi suficientemente detalhada em outros tópicos. Aqui, cabe ressaltar a importância de também ela estar articulada com as outras, de forma a compor com elas um Sistema Público de Emprego integrado e eficiente.

5.3 Financiamento As fontes de recursos para a geração de emprego incluem investimentos públicos — de todas as esferas de governo — e privados, ambos fortalecidos pelos resultados da estabilização macroeconômica, do crescimento e da reforma fiscal (importante aspecto da estabilização).

A estratégia Áridas também contribuirá para maior disponibilidade de recursos na medida em que a gestão descentralizada, participativa e transparente engendra muitas economias. Elas advirão da utilização mais racional e proba dos recursos orçamentários, do menor nível de desperdício do dinheiro público, dos custos meno-

res da realização descentralizada das obras e da participação comunitária nestas obras e no controle social.

Papel muito importante será desempenhado pelos recursos externos — do BID, do Bird, do Fida e de outros organismos internacionais de financiamento — que afluem principalmente para projetos da área social e de infra-estrutura, muitos dos quais já contratados e outros disponíveis para estados que tenham capacidade de endividamento.

Na área mais específica da geração de emprego e renda, os recursos mais importantes são os do FGTS — Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do FAT — Fundo de Amparo ao Trabalhador, que devem ser complementados por outras fontes, como os recursos dos fundos de pensão e do Fundo de Financiamento do Desenvolvimento, a ser constituído com parte das reservas internacionais do país. Não podem deixar de ser mencionados, por sua importância para gerar empregos, os financiamentos do sistema de incentivos fiscais e do Fundo Constitucional do Nordeste.

No que concerne ao FGTS, fundo gerido de forma tripartite que está sendo saneado e reorientado, a utilização de seus recursos no financiamento de habitação, saneamento e infra-estrutura social tem um enorme potencial gerador de emprego.

Quanto ao FAT, também gerido por trabalhadores, empresários e governo, seus recursos geram empregos de duas formas. Em primeiro lugar, por meio de grandes financiamentos do BNDES e, em segundo, com grande importância para a estratégia delineada neste trabalho, por meio dos financiamentos para programas de geração de emprego, na área rural e urbana, utilizando como agentes financeiros o BNDES, o Banco do Brasil e o BNB (com contrapartida do FNE, no caso deste último).

Uma outra linha para geração de emprego e renda ainda deve ser desenvolvida com recursos do FAT. Trata-se da criação de oportunidades para a exploração de negócios a partir de um saque único realizado por trabalhador habilitado para o recebimento do seguro com finalidade de começar uma atividade empresarial — autônoma ou em associação com outras pessoas. Este esquema, que funciona bem em outros países, constituiria outra forma de o SPE criar oportunidades de trabalho e complementaria os programas de geração de emprego e renda. É uma proposta deste trabalho a ser detalhada oportunamente.

6. CONCLUSÃO A estratégia para geração de emprego e renda no Nordeste apresentada neste trabalho buscou

indicar áreas de atuação prioritária para combater e superar o desemprego e a sub-remuneração tão amplamente difundidos pela economia nordestina. Apontaram-se as ações e os instrumentos que devem ser mobilizados ou criados. E manteve-se a proposta aberta, para ser detalhada, adaptada e aperfeiçoada de acordo com as características próprias de cada uma das situações particulares a que venha a ser aplicada.

O desafio a ser enfrentado é certamente muito grande e só pode ser vencido a partir de um conjunto somado de vontades que incluem firmes propósitos de importantes participantes de fora e de dentro da região, para promover o crescimento e a mudança cultural imprescindível, para criar as precondições de sustentabilidade da estratégia e os instrumentos para sua implementação, para buscar a geração de um número assustador de ocupações e a qualidade do emprego gerado.

Os grandes atores naturalmente são os governos (federal, estadual e municipal) e a sociedade. Os setores público e privado precisam estar convencidos de que a estratégia é viável e de que só a cooperação entre eles, em um processo de longo prazo, levará a uma sociedade menos sofrida, mais produtiva e melhor integrada ao país e ao mundo.

O complemento e o detalhamento natural desta estratégia está nos quarenta e cinco estudos da estratégia Áridas, resumidos em sua síntese, o documento Nordeste: Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável.

Como aquele, o presente trabalho vê a Estratégia Áridas como um processo e convida os interessados a dele participar, com críticas, sugestões, aperfeiçoamentos e, sobretudo, vontade e ação.

APÊNDICE

CARACTERÍSTICAS DA ESTRATÉGIA ÁRIDAS E NECESSIDADE DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO

GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA E SUSTENTABILIDADE

A estratégia apresentada neste trabalho, para ser eficaz e constituir parte da estratégia Áridas, tem de passar por certos testes de sustentabilidade — nas dimensões econômica, social, política e ambiental — e guardar certas características que são intrínsecas à metodologia do projeto: ação descentralizada, participação, visão de longo prazo, ênfase na endogenia do crescimento e do desenvolvimento.

Este apêndice trata destas questões e conclui destacando uma característica fundamental da estratégia específica para a geração de emprego e renda: a necessidade de políticas ativas para o mercado de trabalho. Esta característica foi repetidamente enfatizada ao longo do texto. A repetição é proposital. Busca contrapor o que aqui se propõe às estratégias que julgam o crescimento econômico suficiente para criar os empregos necessários à adequada absorção de toda a mão-de-obra que deseja trabalhar.

Sustentabilidade Atual

A situação atual e a aplicação dos modelos até hoje utilizados não garante a sustentabilidade do desenvolvimento da região nordestina do ponto de vista econômico, social, político ou ambiental.

Sustentabilidade Econômica

No *plano econômico*, vive-se hoje uma revolução embrionária nos campos das relações de trabalho e da gestão de mão-de-obra (também do produto), causa e resultado dos processos de reconversão produtiva, terceirização, inserção competitiva por que passa a economia da região. As conseqüências previsíveis incluem uma grande instabilidade do mercado de trabalho, com o desemprego e a sub-remuneração podendo aumentar mesmo com crescimento econômico acelerado.

A geração de emprego e renda tradicional não é sustentável porque o cenário que se vislumbra para o ano 2020 nesta hipótese, mes-

mo com crescimento médio anual do produto superior a 5,5%, aponta para a cifra de 42% da PEA fora dos setores organizados da economia naquele ano (11 milhões de subempregados). Dadas as mudanças referidas acima, é provável que este número constitua uma subestimação.

Além disso, cabe considerar que não há razões para se crer que a absorção de mão-de-obra no Semi-Árido nordestino será incrementada de forma a integrá-lo à economia nacional ou mesmo à nordestina. Este quadro reforça a perspectiva de insustentabilidade já mostrada acima e aponta para a necessidade de se mudar a estratégia para a geração de emprego e renda na região.

Sustentabilidade Social

No que diz respeito à *questão social*, os altos níveis de desemprego e sub-remuneração fazem com que a incidência da pobreza na região também seja altíssima. Estabelecendo-se a linha de pobreza em um quarto de salário-mínimo *per capita*, os pobres alcançavam 58,9% da população total em 1988. Estudos do Áridas mostram que, sob certas condições que aproximadamente reproduzem as políticas sociais dos últimos anos, haverá 34,2 milhões de pobres no ano 2020, correspondente a 57,7% da população. Esta é sem dúvida uma situação socialmente insustentável.

As hipóteses para se chegar a este resultado são as seguintes:

- crescimento da economia nordestina a taxas entre 4% e 5% ao ano, equivalente ao crescimento médio dos anos 70 e 80;
- atuação do Estado sem grandes alterações, ou seja, não seriam implementados programas sociais, assistenciais e redistributivos significativos;
- a ênfase na atuação do Estado estaria voltada para o apoio e estímulo ao processo de acumulação privado da região.

Como estas hipóteses são uma razoável descrição do desempenho econômico e das políticas adotadas nos últimos anos, seria de se prever um futuro com grandes contingentes populacionais vivendo, no Semi-Árido, nas periferias das cidades e nas metrópoles, sem qualquer perspectiva de integração econômica. Milhões de pessoas fora do mercado de trabalho, do produto e do consumo. Grandes massas completamente alijadas da cidadania e extremamente vulneráveis às secas recorrentes na região, que os atinge mais diretamente que as demais camadas da população.

Do ponto de vista social, um modelo sustentável exige, portanto, uma nova estratégia para geração de emprego e renda que possa reverter as tendências de manutenção da pobreza e da exclusão social resultantes das políticas dos últimos anos.

Sustentabilidade Política

No que tange à *área política*, instituições inadequadas, falta de uma visão de longo prazo, que induzem ao imediatismo, resquícios de clientelismo, gestão dissociada dos interesses das comunidades e da sociedade organizada têm levado à geração insuficiente e aleatória de emprego. Esta geração de emprego e renda, que carece de uma visão estratégica e de qualquer articulação regional, é claramente insustentável, principalmente por confinar-se a horizontes que não ultrapassam os estreitos limites dos mandatos administrativos dos governantes.

Nesta área, como nas demais, um novo paradigma e uma nova estratégia são necessários. Particularmente, há que se mudar as práticas do passado que dizem respeito ao prazo de planejamento e à participação da sociedade.

Sustentabilidade Ambiental

No que concerne à *esfera ambiental*, a ausência de uma estratégia de geração de emprego e renda fez com que as ocupações geradas ao longo do tempo não tivessem qualquer preocupação com a preservação do meio ambiente.

São conseqüências conhecidas deste processo a degradação dos solos, o desmatamento, a desertificação, a poluição de rios e do ar, acompanhadas pela redução da produtividade em um grande número de atividades. Os empregos e ocupações criados ontem reduzem as possibilidades de novos empregos amanhã. Este processo é agravado pela presença crescente da pobreza em termos absolutos; a pobreza e a ignorância tendem a agravar os impactos ambientais negativos da exploração predatória da natureza.

As secas periódicas contribuem para agravar este quadro, destruindo estratégias de sobrevivência, ocupações e empregos, além de aumentar as pressões sobre os serviços públicos e a base de recursos de áreas menos atingidas, das cidades e das metrópoles da região, para onde se dirigiram ultimamente as migrações forçadas por este fenômeno climático (dado o relativo fechamento das oportunidades econômicas nas décadas de 80 e 90, nos centros tradicionais de destino dos migrantes, fora da região).

Tal situação não é ambientalmente sustentável e aponta claramente para a necessidade de a estratégia de geração de emprego e renda do Áridas incorporar uma importante dimensão ambiental.

Sustentabilidade Futura

No que se segue, estabelecem-se diretrizes a que a estratégia de geração de emprego e renda deve obedecer para que possa garantir sustentabilidade nas quatro dimensões anteriormente analisadas: econômica, social, política e ambiental.

Dimensão Econômico-Social

Na estratégia Áridas, o econômico e o social não são tratados como compartimentos estanques. Ao contrário, procura-se o crescimento e a eficiência de forma indissociável da busca da justiça social e equidade. Com a geração de ocupações, deseja-se alcançar a um só tempo a criação de emprego e renda e a incorporação dos pobres ao mercado de trabalho e à cidadania.

Algumas das diretrizes na dimensão econômico-social incluem:

- A maioria dos empregos e ocupações criados deve ser permanente.

Isto não significa, dados os altos níveis de desemprego e de subemprego do Nordeste — mais da metade da PEA subempregada, permanecendo mais ou menos assim até o ano 2000 mesmo no cenário desejado do Projeto Áridas —, que empregos e ocupações temporárias devam ser descartados. Aponta, contudo, para o fato de que soluções de emergência e geração precária de emprego e renda não têm sustentabilidade como políticas para um prazo mais longo, ainda que possam constituir estratégias de sobrevivência úteis no presente.

- Os empregos gerados no futuro deverão ser diferentes dos tradicionalmente criados até agora.

Devem exigir trabalhador educado, flexível, capacitado para o trabalho cooperativo em grupos e maior qualificação geral. Por isso, são importantes os pré-requisitos apontados anteriormente, especialmente educação básica, reciclagem, formação e capacitação profissional, mas também um Sistema Público de Emprego eficiente. Além de atender aos novos requisitos da demanda futura de trabalho, eles também ajudarão a mudar culturalmente o trabalhador para melhor se adequar àqueles requisitos.

- Os programas de emprego e renda devem visar ao longo prazo e à sustentabilidade.

Para exemplificar, os programas voltados para a criação de micro e pequenas empresas, rurais e urbanas, devem buscar alternativas que se paguem, que tenham retorno econômico e que tenham perspectiva de prosperar. Se estas empresas forem apoiadas por programas especiais de crédito, devem ser capazes de gerar renda suficiente para pagar o débito, manter o negócio e dar boas condições de sobrevivência ao beneficiário e sua família. De outro lado, a geração de emprego via investimentos em empreendimentos pro-

dutivos dos setores agrícola e industrial e de serviços em ramos de atividade de grande potencialidade deve ter precedência sobre frentes de trabalho, ressaltadas as situações de real emergência e o programa proposto em outra parte deste estudo.

- As empresas criadas devem estar preparadas para a competição nacional e internacional.

O objetivo final destas empresas deve incluir o aumento de produtividade e a busca da competitividade, metas essenciais para a inserção duradoura das atividades criadas na economia regional, nacional e internacional.

- A estratégia de geração de emprego e renda deve visar, no longo prazo, à incorporação de toda a população economicamente ativa ao mercado de trabalho.

Desta forma, estar-se-á oferecendo oportunidades de ocupação a todos, especialmente aos grandes contingentes de excluídos das áreas críticas da região nordestina: áreas metropolitanas, grotões rurais do Semi-Árido, Zona da Mata e outras.

Políticas de curto prazo e alcance limitado jamais seriam capazes de promover a gradual eliminação da pobreza — por meio da incorporação dos pobres ao mercado de trabalho, ao mercado consumidor e, por meio desta, à cidadania plena — até que não haja mais excluídos na sociedade nordestina.

Apenas com uma estratégia que vise simultaneamente à eliminação da pobreza e ao emprego para todos poder-se-á alcançar a sustentabilidade social e a cidadania plena num horizonte razoável. Cidadania, por outro lado, deverá ser um dos pilares da sustentabilidade política, pois sem cidadãos não há participação, e sem esta não há controle social.

Dimensão Política

Para que haja sustentabilidade política da geração de emprego e renda é necessário que a estratégia das diversas áreas que contribuem para a geração de emprego e renda — a rigor, a estratégia Áridas — conte com o comprometimento de toda a sociedade. Para ter durabilidade, ela deve extrapolar períodos administrativos, adaptando-se a novas circunstâncias, a partir da permanente interação entre representantes das esferas pública e privada em busca do bem comum da região e do país.

Os programas e políticas relacionados à geração de emprego e renda, bem como as instituições a eles associados, devem ter permanência pelo período necessário à eliminação do desemprego e do subemprego. Isto se assegura com a participação da sociedade organizada na concepção e execução de estratégias, políticas e programas e por meio do efetivo controle social das ações que envolvam gastos públicos. O controle social e a gestão participativa devem garantir, em parte, a eliminação das práticas clientelísticas. Para completar esta eliminação é preciso um novo sistema institucional — como o sugerido pelo Áridas — para a execução da estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste.

De particular importância são a participação de representantes dos trabalhadores e empresários em conselhos deliberativos e gestores que tomam decisões que afetam o emprego e o controle permanente de todas as atividades desenvolvidas pelo Sistema Público de Emprego.

No âmbito das comunidades, uma participação mais direta daqueles atores — e de outros atores sociais — deve tornar as decisões e o controle mais efetivos e transparentes, contribuindo assim para a sustentabilidade dos programas e políticas pelo alto grau de envolvimento das populações locais.

Dimensão Ambiental

A sustentabilidade ambiental não exclui o crescimento econômico, mas não aceita que ela tenha que ocorrer à custa da destruição dos recursos da natureza (solo, biodiversidade, atmosfera, recursos hídricos, minerais e florestais) ou da redução da capacidade produtiva futura da região. Os empregos gerados devem evitar a degradação ambiental e, sempre que possível, ampliar a base de recursos naturais da região.

A preservação do meio ambiente e da saúde do trabalhador é a base da sustentabilidade ambiental da geração de emprego. A criação de emprego e renda hoje não pode comprometer as oportunidades das gerações futuras; a durabilidade da estratégia de emprego e renda no longo prazo depende da eficácia da estratégia de preservação ambiental.

Duas ações da estratégia de geração de emprego e renda devem contribuir particularmente para a sustentabilidade ambiental: o combate à pobreza e a integração das ações emergenciais contra os efeitos da seca às políticas e programas permanentes dos estados afetados.

A primeira ação porque, na medida em que aquele combate envolve a integração dos pobres ao mercado de trabalho e o resgate da cidadania — mas também programas de educação, saúde, habitação, saneamento, formação profissional e participação —, mais fácil se torna alcançar a mudança cultural que leve à preservação ambiental e a se evitar desperdícios.

A segunda ação porque, com aquela integração, a atuação contra os efeitos negativos da seca torna-se permanente, podendo-se prever menor destruição de ocupações e menores movimentos migratórios.

A complementaridade entre geração de emprego e renda e sustentabilidade ambiental pode ser ilustrada com ações que atacam simultaneamente a pobreza e a poluição ambiental. Exemplos importantes são projetos na área de saneamento básico e despoluição de rios e baías, grandes absorvedores de mão-de-obra.

DESCENTRALIZAÇÃO

No Projeto Áridas, não se propõe uma política nacional ou regional de geração de emprego e renda. A estratégia Áridas prevê sempre a geração descentralizada de emprego independentemente de ela ser instrumentalizada por ações federais, estaduais ou municipais.

Isto é coerente com a enorme heterogeneidade do mercado de trabalho nordestino, tanto rural quanto urbano.

Emprego e renda serão gerados com base em ações e investimentos do setor público e privado, em todos os setores da economia, e em decisões alocativas que envolvam distintas esferas administrativas e variados níveis de representação da sociedade organizada — desde a democracia direta, no âmbito da comunidade, à indireta, no âmbito do município, da região ou do país.

PARTICIPAÇÃO

Talvez o traço mais distintivo do Projeto Áridas, com relação a outras estratégias já propostas para o desenvolvimento do Nordeste, seja a grande ênfase na participação da sociedade organizada em todas as etapas de sua elaboração e implementação. Isto é particularmente verdadeiro no que tange à área de trabalho.

A geração de emprego e renda deve partir de decisões participativas, em todos os níveis: federal (Codefat e outras), estadual, muni-

cipal (Conselhos Municipais e Estaduais do Trabalho) e comunitário.

Os programas de geração de emprego e renda e a capacitação que faz parte deles terão fortes componentes participativos, especialmente nos projetos de desenvolvimento local com grande envolvimento comunitário.

LONGO PRAZO

A visão de longo prazo do Projeto Áridas faz com que se levem em conta, desde o princípio, as mudanças mais prováveis que envolvem a força de trabalho nordestina: reestruturação produtiva, urbanização crescente da PEA, redução do crescimento populacional e aumento da produtividade do trabalho em todas as áreas.

Qualquer estratégia para incorporar ao mercado de trabalho os desempregados e subempregados — além dos novos contingentes que ingressam a cada ano — que não leve em conta estas mudanças e o seu aprofundamento ao longo do tempo está fadada ao fracasso. Por isso, estratégias aparentemente eficientes para o curto prazo falham fragorosamente quando horizontes mais longos são considerados. O Áridas busca superar este problema.

PROPULSÃO ENDÓGENA

O crescimento econômico e a geração de emprego não podem ser dependentes exclusivamente do aporte de recursos de fora da região; o desenvolvimento endógeno e a integração dos pólos dinâmicos da região devem dar o tom do tipo de geração de emprego e renda a que se visa.

Outros fatores de produção, além dos tradicionais, têm que ser mobilizados endogenamente para que a dependência de fora diminua. Eles incluem: o aprimoramento da força de trabalho, ciência e tecnologia, informação, instituições adequadas para a promoção do desenvolvimento, consciência ambiental.

POLÍTICAS ATIVAS PARA O MERCADO DE TRABALHO

É uma constatação antiga a de que, no Brasil, crescimento econômico é condição *sine qua non* para geração de emprego e renda, mas, ao mesmo tempo, de que não é suficiente para absorver os grandes contingentes de desempregados e subempregados, mesmo quando se considera um período longo de tempo.

Para o Nordeste, a mesma constatação é válida, com o agravante de que a elasticidade emprego — produto para a região é menor que a do Brasil. Então, com mais razão que para o país, as políticas de estabilização e crescimento econômico devem ser complementadas por outras políticas específicas dirigidas especialmente para o mercado de trabalho. A estratégia Áridas para emprego e renda aqui apresentada trata, em grande parte, de relacionar as políticas ativas para o mercado de trabalho que buscam adicionar ocupações àquelas que resultam do crescimento econômico em si.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)