

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA: AS AÇÕES DOS GOVERNOS E AS LÓGICAS DO APOIO À INFORMALIDADE E À CARTEIRA ASSINADA

¹Darcon Sousa

RESUMO:

O início do século XXI pode inaugurar um novo período de intervenções dos Estados nacionais no sentido de estimular o desenvolvimento sócio-econômico, tendo em vista o desencanto recente com o modelo neoliberal de prosperidade, baseado exclusivamente na livre circulação de capitais e de mercadorias. Em várias regiões, governos nacionais esboçam e implementam políticas públicas para estimular a geração de renda e a criação de empregos. O amplo leque de opções comporta o apoio às atividades informais, em outros tempos consideradas apenas reflexo do atraso, além de desmedidos incentivos para atrair grandes empresas. Neste trabalho, estas duas modalidades de políticas públicas são analisadas de maneira a ressaltar conceitos e experiências relacionadas a ambas, assim como as lógicas e contradições que as acompanham.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Políticas Públicas, Emprego, Renda.

1.Introdução

A capacidade que o poder público tinha de utilizar instrumentos eficazes para a conquista de um desenvolvimento auto-sustentado era tida como variável determinante em vários países da América Latina, principalmente após a segunda guerra mundial, período em que as economias regionais buscavam alcançar um patamar de auto-suficiência e de autonomia (CARDOSO E FALETTTO, 1970).

Naquela época, esses autores explicavam que, não obstante o destaque atribuído aos aspectos econômicos, as decisões políticas que envolvem os planos de desenvolvimento refletem a correlação de forças sociais intervenientes na formulação e na execução dos projetos que deles se originam. As políticas públicas são também espaços de disputas por hegemonia entre diversos atores sociais, entre os quais se encontram as massas que em razão da urbanização acelerada, se supunha pudessem exercer mais influencia no jogo político.

¹ Professor da UAAC – UFCG – Doutorando em Ciências Sociais

A existência de objetivos e interesses que condicionam a ação pública se revestem de valores e ideologias que atribuem sentidos aos itinerários defendidos. Entender esses aspectos subjetivos pode ajudar na identificação das tensões que norteiam as alternativas de desenvolvimento, sempre influenciadas pelos grupos dominantes. Esta dinâmica expõe os limites dos estímulos puramente econômicos para gerar desenvolvimento, cujo alcance depende das forças sociais que os apóiam.

No final do século XX, o perfil das economias e sociedades latino-americanas se mostra profundamente alterado em função das transformações tecnológicas, do aumento nos fluxos do comércio internacional e do fortalecimento da “democracia formal”. Simultaneamente, cresceu a participação feminina no mercado de trabalho, proliferaram-se as formas de trabalho precário e instável, e consolidou-se o processo de reestruturação produtiva. Estes fatores marcam a superação de um padrão de desenvolvimento baseado na intervenção de um Estado regulador que buscava na grande empresa capitalista o principal meio de assegurar o trabalho de natureza formal e garantidor de direitos sociais. Apesar disto, as políticas públicas continuam sendo norteadoras dos projetos de desenvolvimento e definidoras dos limites e possibilidades do papel que o Estado pode exercer no atual estágio de desenvolvimento capitalista (GUIMARÃES E MARTIN, 2001).

Em qualquer estágio considerado, as questões que envolvem os projetos de desenvolvimento passam inevitavelmente pela necessidade de oferecer soluções para o problema do desemprego, seja ele, como classifica Hoffman (1980), de caráter cíclico, tecnológico ou estrutural, podendo também ser resultado da inadequada proporção entre os fatores de produção.

Neste sentido, o presente trabalho apresenta as alternativas buscadas pelos governos para gerar trabalho, emprego e renda, assim como as lógicas que as orientam, atestando a recuperação da importância das funções de intervenção e regulação do Estado, em decorrência da incapacidade que os mercados, de per si, têm demonstrado para gerar desenvolvimento e equidade, crescimento e estabilidade.

2.1- As políticas compensatórias para o setor informal

Segundo Castel (2009), o aumento da intervenção do Estado no campo das políticas públicas voltadas para o emprego configuram um paradoxo do atual momento em que o fortalecimento do liberalismo acena para um suposto triunfo do capitalismo.

Essas políticas públicas arrefecem o ímpeto de uma celebração liberal na medida em que evidenciam a incapacidade de prover o pleno emprego demonstrada pelo capitalismo, mesmo em seus contextos mais avançados. As dinâmicas que acompanham o curso da triunfante empresa capitalista deixam à margem um contingente de trabalhadores inadaptados, em desvantagem ou excluídos dos benefícios do capitalismo triunfante.

Em lugar de comemoração, a crise do trabalho nas sociedades modernas se traduz não apenas nos índices de desemprego que ostentam, mas no contingente de pessoas que sobrevivem fora das condições do emprego formal, fenômeno que tem sido objeto de análises diversas, entre as quais as que preconizam a flexibilidade do trabalho como tendência irreversível, decorrente das transformações no modo de produção capitalista e com a qual as sociedades modernas terão de conviver.

Para Harvey (1992), o aumento da flexibilidade no trabalho ocorre em todo o mundo capitalista. Subcontratação, emprego temporário e atividades autônomas informais, são práticas inerentes à “especialização flexível” e refletem as mudanças na natureza e na composição da classe trabalhadora global, repercutindo também na formação da consciência e da ação política.

Na análise de Antunes (2007), merece realce o tom e o conteúdo de uma informação contida no contexto de suas visões sobre as transformações que afetam o mundo do trabalho (p.13):

...quase um terço da força humana disponível para o trabalho, em escala global, ou se encontra exercendo trabalhos parciais, precários, temporários, ou já vivenciava a barbárie do desemprego.

Constatações como esta mobilizam governos e segmentos sociais variados, preocupados com os trabalhadores que estão alijados das relações de trabalho consideradas dignas, especialmente os que recorrem às atividades informais para sobreviver, alternativa há muito estudada por pesquisadores e instituições interessadas em subsidiar políticas públicas para a economia informal.

Dentre esses estudos, destacam-se os trabalhos de Keith Hart realizados na África e publicados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), dos quais surgiu a expressão “economia informal”, cujo primeiro significado no âmbito da economia do desenvolvimento abrange as formas de organização e de inserção no mercado de trabalho que ocorrem fora da estrutura formal das empresas. No modelo dualista de Lewis, a economia informal - constituída de pequenas unidades de produção com produtividade baixa, trabalho não assalariado e sem regulação - representava o setor tradicional e rural, contraposto ao moderno, urbano e industrial, para onde a mão-de-obra barata do primeiro se destinava. Diante desse quadro, as políticas públicas deveriam focar o setor moderno, tendo em vista que o arcaico ocupava uma posição transitória no sistema como um todo (RAMOS,2007).

Já os estudos promovidas pela CEPAL e pelo PREALC defenderam a idéia de uma heterogeneidade estrutural persistente, na qual coexistiriam os setores moderno e arcaico. Este último, típico da economia informal, refletiria o excedente de mão-de-obra que luta por sobrevivência, assumindo um caráter estrutural e supérfluo. As políticas públicas deveriam contribuir para a elevação da renda na economia informal, atuando de forma compensatória.

Num (2000) analisou a acumulação capitalista e as desigualdades dela resultantes na América Latina, destacando a heterogeneidade e fragmentação da estrutura ocupacional, cujas conclusões apontam para o conceito de “massa marginal”, termo usado para nomear a população não útil ao sistema produtivo e não integrada a ele, ocupada em atividades atrasadas, informais e precárias, não necessariamente funcional ao capitalismo, responsável por conservar na região um contingente de desocupados ou subocupados nunca inferior a 30%.

No registro de Tokman (2003), desde 1990, seis em cada dez postos de trabalho na região eram informais e, já em 1999, 46,4% das ocupações na América Latina estavam em atividades informais. Por isto, atores políticos e sociais, analistas e outros setores da sociedade, reconhecem a importância do setor informal para o emprego e para o combate à pobreza.

No capitalismo latino americano, o subemprego entrou para o rol dos fenômenos mais importantes da região. Trabalhadores que estão fora do trabalho assalariado exercem

atividades de produtividade e renda extremamente baixas, constituindo-se em grupos marginais (HOFFMAN, 1980).

Em países como México, Argentina e Chile, além do desemprego, os processos de desindustrialização resultaram no aumento do trabalho precarizado, temporário e informalizado. No Brasil, em 2007, mais da metade da população economicamente ativa estava na informalidade (ANTUNES, 2007).

A marginalidade urbana na região, geradora de “relações de produção arcaicas” (autônomos do comércio, pequenos serviços , empregos domésticos, desempregados e subempregados), estaria relacionada com o tipo de capitalismo dependente, predominante entre os países que a compõe, cujo processo de desenvolvimento depois da segunda guerra mundial estava baseado em tecnologia poupadora de mão-de-obra utilizada pelas empresas multinacionais. Apesar disso, essa causalidade central não prescinde da necessidade de que a ela sejam acrescentados; o declínio de atividades produtivas tradicionais, a migração do campo para a cidade e o crescimento demográfico como fatores contribuintes no crescimento da marginalidade urbana (KOWARICK,1985).

Nessas áreas urbanas, negócios individuais e informais ocupam cada vez mais espaços. Prandi (1978) analisa a categoria do “trabalhador por conta própria”, identificados por ele como os dasassalariados de pouca qualificação e com condições de vida instáveis e precárias. Esses trabalhadores, excetuados certos tipos de trabalho autônomo que exigem especialização (médicos, advogados, entre outros), encontram-se em situação de vulnerabilidade em face da exclusão que sofreram do mercado de trabalho formal e assalariado, além da constante ameaça de ter suas atividades absorvidas pela dinâmica capitalista.

Por outro lado, o trabalho autônomo pode transformar-se num mecanismo de rebaixamento dos salários no setor formal, na medida em que, como rendimento complementar da família, ajuda no suprimento das necessidades de subsistência da força de trabalho, diminuindo seu custo e garantindo sua reprodução pacificamente. Desprovidos de capital, o trabalho autônomo, paradoxalmente, depende da sub-remuneração que se auto impõe e do estágio de desenvolvimento de dada sociedade capitalista, cuja tendência é estender sua racionalização a todos os setores da economia.

O trabalhador por conta própria no contexto do Brasil tipifica a condição de informalidade. Controlando sua própria produção, independentes, mesmo que eventualmente vinculados a um contratante, os trabalhadores autônomos constituem uma massa de trabalhadores excedentes de característica heterogênea, em condições mutáveis de acordo a escolaridade, a remuneração, a natureza do trabalho e o nível de remuneração. Esses trabalhadores sem carteira assinada dedicam-se principalmente à produção de bens e serviços, são em sua maior parte semi-qualificados e compõem uma força de trabalho esporádica e temporária (KON,2004).

Tais características compõem um arco de construções teóricas que tentam categorizar a informalidade e definir um conceito adequado para o setor informal. Cacciamali (2000) defende os conceitos que compreendem o setor informal dentro das perspectivas da pequena produção mercantil e de uma abordagem intersticial e subordinada, o que seria mais adequado por levar em conta a articulação existente entre as diferentes formas produtivas e sua sujeição à dinâmica capitalista. Essa autora rechaça as elaborações que distinguem o setor formal do informal sem observar especificidades, desconectadas da realidade e que subsidiam a elaboração de políticas públicas ineficazes.

A ineficácia dessas políticas - em muitos casos assumindo a forma de programas de microcrédito para os informais - se mostra quando baseiam-se no pressuposto segundo o qual o aporte de recursos públicos subsidiados e destinados às atividades informais, são suficientes para assegurar a sua sustentabilidade ou são sinônimo de inclusão social. Com baixa capacidade para gerar novos postos de trabalho e sem poder para induzir o desenvolvimento, essas políticas públicas, quando muito, garantem a subsistência de trabalhadores que estão fora do mercado formal de trabalho ao mesmo tempo em que os expõe a processos de cooptação eleitoral (SOUSA,2009).

Em outros casos, as estratégias governamentais para apoiar o segmento informal têm dado ênfase a uma perspectiva regulatória, muitas vezes sem distinguir os contextos e as características vinculadas à informalidade. Disso resultam políticas que priorizam a formalização como forma de incluir os informais no processo de modernização, justificadas por argumentos como a facilidade de acesso ao crédito e a oportunidade de criação de maior interação com os setores organizados, o que expandiria o mercado.

A formalização objetiva também amplia a base tributária, diminui a evasão e combate a ilegalidade. Por outro lado, formalizar exige práticas comerciais pautadas numa racionalidade econômica de caráter mais técnico, além de relações trabalhistas impessoais próprias do ordenamento jurídico das empresas. Estas implicações tornam insuficientes as políticas públicas focadas na formalização. Para alguns setores, a formalização pouco contribui para o progresso do negócio e, dada à transformação cultural requerida dos informais para que sejam integrados ao universo dos formais, ações de capacitação, assessoria e sobretudo, uma visão compartilhada na formulação e execução da políticas públicas, são indispensáveis para que os benefícios da formalização alcancem de fato as pessoas e atividades do setor informal, portador de peculiaridades no âmbito da América Latina que recomendam a construção de diagnósticos específicos (TOKMAN,2003).

Apesar das visões mais críticas, as políticas públicas de apoio às atividades informais têm apresentado nuances importantes. Segmentos frequentemente subvalorizados como os dos “sacoleiros”, têm atraído a atenção dos governos. Em São Paulo, a prefeitura municipal criou o projeto “Circuito Compras” para oferecer serviços melhores aos sacoleiros que realizam compras na cidade. Vários órgãos e secretarias do governo se empenham numa política pública que tenta romper com uma concepção estigmatizada desses trabalhadores, tidos como ilegais ou contrabandistas por muitos setores sociais (OLIVEIRA ET AL,2008).

Menos recentes são as políticas públicas que oferecem microcrédito para trabalhadores pobres e excluídos. Esta iniciativa tem sua origem nas experiências do Grameen Bank em 1976, criado na cidade de Bangladesh. Desde então, agências governamentais têm multiplicado a oferta de créditos para os empreendedores informais, resultando em programas com formatos variados, transformados em experiências que estimulam as atividades produtivas nos segmentos mais pobres e não atendidos pelo sistema de crédito tradicional (AGUIAR ET AL, 2005).

Os conceitos e análises aqui expostos são parte de um esforço para a compreensão da informalidade no contexto das transformações do capitalismo, o que ajuda a interpretá-lo melhor e a preservar uma visão crítica sobre suas possibilidades de resolver os problemas relacionados ao trabalho, tendo em conta que esse modo de produção tem predominado nas sociedades contemporâneas.

Por outro lado, eleger o trabalho e a informalidade como objetos de estudo significa pesquisar alternativas para as políticas públicas voltadas para a geração de emprego, o que se coaduna com a revitalização do papel dos Estados nas economias nacionais desconfiadas da eficácia plena dos mercados.

Neste sentido, as políticas públicas voltadas para os segmentos informais são passíveis de julgamentos variados. Para alguns, essas políticas são paliativos utilizados para gerar dividendos políticos. Para outros, são compensações ineficazes diante da tendência crescente de expulsão dos trabalhadores do trabalho regulamentado. Há ainda os que consideram que o caminho correto é criar condições propícias para o emprego formal, integrando e não subsidiando os que estão fora dele.

Entretanto, parece razoável aceitar que os governos não devem renunciar a prerrogativa de acionar mecanismos para fortalecer as atividades que significam a sobrevivência de trabalhadores excluídos ou considerados inaptos pelo setor formal. Por outro ângulo, não se pode atribuir às políticas públicas de ajuda aos que estão na informalidade o status de mecanismo de inclusão social ou de caminho para o desenvolvimento.

2.Os custos públicos do emprego formal

Do ponto-de-vista do emprego, são consideradas “integradoras” as políticas públicas que visam consolidar a condição salarial (CASTEL,2009). Nelas ganham espaço os projetos destinados a criar empregos formais via incentivos financeiros e fiscais, mecanismos utilizados por diversos níveis de governos e que orientam as decisões de novos investimentos empresariais em segmentos distintos, com destaque para aqueles cujos fatores de produção precisam ser melhor remunerados para garantir a sobrevivência do negócio.

No caso do Brasil, setores industriais tradicionais como os de calçados e o têxtil, além de outros considerados modernos, a exemplo do metalmeccânico e eletrônico, têm transferidos suas plantas e unidades produtivas para outros Estados não apenas em busca de incentivos fiscais, mas como estratégia de reação à concorrência internacional que os força a baixarem custos traduzidos em preços mais competitivos, o que pode ser alcançado

numa ambiência onde existe trabalho sobrando e sem experiência sindical (ANTUNES,2007).

Assim, recursos públicos são aplicados para gerar empregos formais, ao mesmo tempo em que asseguram a competitividade empresarial. Nesses casos, são as empresas privadas as destinatárias de políticas agressivas que visam atrair plantas industriais para regiões nas quais os benefícios financeiros superam os custos de deslocalização, atenuados pela mobilidade típica do atual estágio do modo de produção capitalista.

Por causa disso, Santos et al (2007) discutem as políticas públicas dentro do contexto das relações de produção do sistema capitalista. Segundo esses autores, o Estado planeja políticas públicas para atenuar as distorções do mercado. Quando essas políticas visam financiar a empresa privada, entre outros objetivos, os gastos governamentais asseguram a expansão do modo de acumulação capitalista, não tendo o caráter “público”, no sentido exato da palavra, por não serem resultado da manifesta vontade da sociedade civil, mas fruto das pressões das classes dominantes. Desse modo, as políticas públicas representam interesses particulares de indivíduos e/ou grupos, sem a garantia de que a coletividade como um todo seja beneficiada pela ação do Estado em favor do capital. As políticas públicas tornariam mais visível a natureza do Estado no capitalismo, um Estado de classe empenhado em perpetuar o poder econômico das classes que o sustentam.

Governos estaduais e municipais, convencidos da necessidade de integração entre as economias locais e os mercados globais, têm procurado de várias formas atrair grandes empresas para os seus territórios, oferecendo-lhes um amplo arco de benefícios fiscais e financeiros, além de investimentos estruturantes para as novas plantas industriais, esperando obter retornos sócio-econômicos que consolidem um patamar desejável de desenvolvimento local.

A magnitude dos recursos aplicados e/ou renunciados por estados e municípios nessas estratégias, já justificariam estudos permanentes e aprofundados sobre o alcance dos objetivos sócio-econômicos nelas previstos, quais sejam: o aumento no nível de emprego e o incremento da renda com suas repercussões no desenvolvimento local. Porém, outros aspectos da mesma natureza podem ser avaliados: a sustentabilidade financeira das empresas envolvidas, a conformação ambiental, assim como a relação custo-benefício dos

recursos públicos comprometidos nesses projetos e sua comparação com outras alternativas de desenvolvimento.

Além disso, as políticas públicas que beneficiam empresas privadas são marcadas por relações utilitaristas que alimentam projetos de poder. A instalação de grandes empresas, principalmente em cidades de pequeno e médio porte, é continuamente incluída no discurso eleitoral de políticos ávidos por receberem as contrapartidas dos eleitores pelo suposto mérito de serem os responsáveis por trazer emprego e renda para suas regiões. Grandes empresas beneficiadas transformam-se em generosos contribuintes de campanhas partidárias, passando a fazer parte de esquemas políticos e perpetuando um círculo vicioso de conseqüências sempre danosas ao interesse social.

Não é sem razão que a institucionalidade norteadora dos projetos de implantação de grandes empresas em regiões subdesenvolvidas, não comporta a presença de representantes da sociedade civil organizada capazes de interferir na seleção de alternativas, introduzindo visões que resguardem os interesses das comunidades locais através da participação dos cidadãos. Em geral, são tecnocratas quem decidem o volume e a direção dos recursos inclusos nas políticas públicas.

Em outra dimensão, a natureza das relações de trabalho em organizações que se deslocam para regiões do interior nordestino tendo o baixo custo da mão-de-obra como um dos principais atrativos, suscita suspeições sobre a existência de trabalho precário e sem significação tanto no nível pessoal quanto social. Jornadas de trabalho extenuantes e baixos salários, conjugam fatores desencadeadores de problemas de saúde e de conflitos no ambiente das fábricas, os quais culminam com um elevado índice de rotatividade. Acrescente-se a isto a necessidade de estudos sobre as formas de organização do trabalho existentes no chão de fábrica e como elas repercutem no moral dos trabalhadores.

As políticas governamentais para o fomento da atividade empresarial no Brasil são o foco de Castanhar (2007), para quem as ações públicas podem criar um ambiente propício ao desenvolvimento econômico. No entanto, esse autor considera que, no Brasil, as iniciativas governamentais voltadas para o estímulo de atividades empresariais têm privilegiado grandes corporações em detrimento do segmento da micro e pequena empresa, apesar deste porte de empresa ter grande participação no emprego e na renda do país.

Neste sentido, Arbix (2001) demonstra a prevalência de projetos voltados para beneficiar grandes corporações nas políticas públicas que visam o desenvolvimento e a competitividade regional ou local. Especialmente no setor automotivo, desde a metade da década de noventa, estados e municípios brasileiros deflagraram disputas para atrair grandes montadoras de diferentes formas: doação de terrenos, fornecimento de infraestrutura necessária, isenção de impostos e taxas, concessão de empréstimos, oferecimento de caucões e garantias e de cesta de benefícios adicionais. Com efeitos positivos duvidosos, quando não contraditórios em relação à geração de empregos e de inovações, a instalação subsidiada de grandes montadoras pode se constituir num caminho por onde os recursos públicos são desperdiçados, na medida em que não alcança o aumento do bem-estar econômico geral.

Como ressalta Lima (2001), a descentralização territorial da indústria implica no aumento do emprego para um estado e no desemprego para outro, com o agravante de que nem sempre a industrialização se traduz em alteração da miserabilidade ou das diferenças regionais.

Na mesma direção, Cavalcanti Filho (2006) destaca que as políticas seguidas por vários estados brasileiros para importar grandes empresas não oferecem soluções coletivas, mas apenas sucessos localizados com prejuízos a outros. Por outro lado, é questionável a capacidade que o Estado possui de acertar na decisão de apoiar a implantação de empresas com vistas a um provável retorno social, já que não se evidencia a consonância dos incentivos financeiros com o objetivo de se alcançar um padrão de especialização produtiva que ultrapasse os limites impostos ao desenvolvimento local. Segundo esse autor, a política industrial dos estados deveria ser mais seletiva, voltando-se para setores industriais com vantagens competitivas dinâmicas relacionadas às suas vocações locais e não aquelas baseadas em baixos salários, redução de impostos e subsídios materiais ao capital.

Ao pesquisarem a política de incentivos fiscais no Estado da Paraíba, Moreira et al (2006) demonstraram os resultados de incentivos líquidos da ordem de 128 milhões de reais concedidos a 155 empresas de setores variados e distribuídas por municípios diversos, no período compreendido entre 1995 e 2000. Os efeitos positivos constatados pelo estudo apontam um acréscimo de 38.368 postos de trabalho na indústria paraibana relacionados à concessão dos incentivos às empresas, número que em 1999 representava 54% das

ocupações no setor industrial do Estado. Mesmo que para cada emprego gerado o governo tenha renunciado R\$ 4.496,00 (quatro mil, quatrocentos e noventa e seis reais) da arrecadação tributária, o aumento no volume de empregos foi considerado benéfico e vantajoso para o Estado.

Já Cavalcanti Filho (op.cit), classifica como insuficientes esses efeitos. Em sua percepção caberia ao governo do Estado da Paraíba compreender os movimentos estratégicos e as lógicas que impulsionam as empresas, selecionando aquelas que apresentem maior dinamismo competitivo no atual contexto dos mercados.

Entretanto, ainda que o Estado, de modo geral, não possa atingir este grau de eficiência e de sofisticação, o que dele se espera é que, mesmo sem poder abrir mão dos instrumentos que possam atrair as grandes e médias empresas interessadas em melhor remuneração para os seus fatores de produção, consiga equilibrar o alcance desse objetivo com as exigências de preservar o interesse público, assegurando o cumprimento de regras que salvaguardem as finanças públicas, o trabalho digno e o meio ambiente.

3.Considerações finais

As transformações no modo de produção capitalista nas últimas décadas têm sido intensas e rápidas. Suas conseqüências repercutem principalmente no mundo do trabalho, onde o desemprego e a precarização ameaçam a dignidade dos trabalhadores. O fato novo atualmente é que, após a ressaca neoliberal, os governos nacionais têm tentado recuperar sua capacidade de intervenção na criação das condições para o desenvolvimento, restaurando uma visão keinesiana segundo a qual capital, trabalho e governo, são sócios do mesmo empreendimento: o progresso.

A despeito das diferentes matizes ideológicas orientadoras das ações governamentais que visam criar empregos, uma diversidade de políticas públicas se apresentam como alternativas para este desafio. O esforço para atrair grandes investimentos continua prioritário, dada a maior capacidade de absorção de mão-de-obra e os benefícios que acompanham a ampliação da produção em qualquer região, além da visibilidade traduzida em bônus político que o nascimento de grandes empresas gera.

Numa sociedade democrática e plural, não há como prescindir desta opção. A grande ressalva a ser feita, diz respeito à salvaguarda dos interesses públicos e das

condições de trabalho dignas, nem sempre consideradas pela expansão do capital. As conformações ambientais também são requeridas em qualquer projeto de produção de mercadorias. Para conservar um grau de racionalidade do Estado em suas relações com os setores privados, evitando a promiscuidade que comumente acompanha essas relações, só a construção de uma cidadania vigilante e organizada poderá ser eficaz.

Paralelamente aos esforços para trazer de volta os empregos formais (segundo o Ministério do Trabalho, no Brasil, mais de 14 milhões de postos de trabalho foram criados nos últimos 8 anos), as atividades informais também tem sido alvo do interesse de diversas políticas públicas. Os motivos para a inclusão dos informais na agenda dos governos podem variar. Talvez haja uma impaciência com relação a uma integração maior de trabalhadores no setor formal ou, como apregoam alguns, os governos apenas refletem a naturalização e o conformismo com que a sociedade lida com o trabalho informal, mesmo em suas modalidades mais precárias. Outros trabalhos já demonstraram o interesse meramente político como impulsionador das políticas para ajudar trabalhadores em situação de informalidade.

Entretanto, o fato a ser destacado é que esses segmentos contam hoje com crédito subsidiado, investimentos em capital fixo custeado por governos (a exemplo da construção de espaços adequados às atividades informais) e programas de capacitação e treinamento que visam dotar os informais das técnicas e lógicas que permeiam a empresa formal. Numa sociedade marcada por desigualdades profundas, parece contraproducente condenar tais esforços. O desafio consiste em evitar que a cidadania seja solapada por mistificações que obstruam as reivindicações por condições de trabalho estáveis, seguras e protegidas socialmente, caminho imprescindível para o desenvolvimento. No mesmo sentido, não se pode concluir que tais políticas sejam meios de inclusão social.

Por fim, sob a perspectiva das políticas públicas, a heterogeneidade e a pluralidade das sociedades modernas, sugerem a busca por múltiplas e simultâneas alternativas capazes de oferecer respostas adequadas aos problemas, submetendo-as aos valores democráticos que preconizam a primazia do interesse coletivo. Especificamente em relação à questão do trabalho, as soluções não se restringem as que aqui foram abordadas. O crescimento do solidarismo, baseado numa lógica que difere das que prevalecem no mercado, assim como a redescoberta do empreendedorismo fundamentado numa lógica pura de mercado, ocupam

espaço na agenda das políticas públicas e deverão ser investigados por lentes objetivas, capazes de revelar fielmente os traços da imagem a ser descoberta.

4.Referências bibliográficas

AGUIAR, Cláudia Cristina Trigo de; SALOMÃO, Luciana Rossi; PEREIRA, Sônia Bruck Carneiro. *Microcrédito: um instrumento de combate à pobreza e à exclusão social?* In: FISCHER, R.M; NOVAES, E.M. (orgs). Construindo a cidadania: ações e reflexões sobre empreendedorismo e gestão social. São Paulo: Ceats, Fia, 2005.

ANTUNES, Ricardo. *Dimensões da precarização estrutural do trabalho*. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia (orgs.). A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaios de interpretação sociológica*. São Paulo: Zahar, 1970.

CASTANHAR, José Cezar. *A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil*. In: MARTIN, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna (orgs.). Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. São Paulo: FGV Editora, p.205-232, 2007.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. São Paulo: Editora Vozes, 2009.

CAVALCANTI FILHO, P.F.M.B. *Estratégias empresariais e políticas públicas: o caso da indústria de calçados da grande João Pessoa*. In: CAMPOS, Fred Leite Siqueira; MOREIRA, Ivan Targino; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (Orgs.). A economia paraibana. João Pessoa: Ed.Universitária UFPB, p.209-236, 2006.

GUIMARÃES, Nadya Araújo; MARTIN, Soctt. *Descentralização, equidade e desenvolvimento: atores e instituições locais (p.12-29)*. IN: GUIMARÃES, Nadya Araújo; MARTIN, Soctt (Org). Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais. São Paulo: Editora Senac, 2001.

OLIVEIRA, L.F; GIL, A.C; SOUZA, D.A.de. *Análise de políticas públicas e logística urbana em prol de empreendedores sacoleiros*. São Paulo: Simpoi, 2008.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOFFMANN, Helga. *Desemprego e subemprego no Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 2ª. Edição, 1980.

LIMA, Jacob Carlos. *Interiorização industrial e fábricas cooperativas: a experiência nordestina dos anos 90*. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo; MARTIN, Soctt (Org).

Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais. São Paulo: Editora Senac, p.406-415, 2001.

MOREIRA, Ivan Targino; NETO, Enéas Dantas da Silva; BRASIL, Patrick Moraes. *Política de incentivos fiscais e geração de emprego na indústria paraibana*. In: CAMPOS, Fred Leite Siqueira; MOREIRA, Ivan Targino; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (Orgs.). *A economia paraibana*. João Pessoa: Ed.Universitária UFPB, p.137-172, 2006.

NUM, José. *O futuro do emprego e a tese da massa marginal*. São Paulo: Novos Estudos, n.56, 2000.

KON, Anita. *Diversidades nas condições de informalidade do trabalho brasileiro*. Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2004.

KOVARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

PRANDI, Reginaldo. *O trabalhador por conta própria sob o capital*. São Paulo: Edições Símbolo, 1978.

RAMOS, Carlos Alberto. *Setor informal: do excedente estrutural à escolha individual*. Marcos Interpretativos e Alternativos de Política. Revista Econômica, vol.9,n.1, 2007.

SANTOS, Reginaldo Souza et al . *Compreendendo a natureza do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, n.5, set-out, 2007.

SOUSA, Darcon. *O microcrédito no contexto das políticas públicas de trabalho e renda: uma análise do programa “Meu Trabalho” na região polarizada por Campina Grande-PB*. São Luis, MA: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 25-28/Agosto, 2009.

TOKMAN, Victor. *De La informalidad a La modernidad*. Montevideo: Boletim Cinterfor, n.155, 2003.