

INTEGRAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGS) E ESTADO NO PROCESSO DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

*Arlete M. S. Alves**

1 Introdução

Um problema grave que está sendo confrontado por muitos países em desenvolvimento, e também por países desenvolvidos, é o crescente excedente de mão de obra em suas economias. No Brasil, o número de indivíduos definidos como pobres aumentou, incluindo agora aqueles que antes pertenciam a classes socioeconômicas mais altas. Esses indivíduos, assim como os grupos sociais carentes em geral, adotam atividades informais para enfrentar o desemprego. Buscando investigar formas para que se empregue estas pessoas produtivamente, este artigo discute o papel de organizações não governamentais (ONGs) e Estado no desenvolvimento, e o potencial para uma integração entre estas instituições no apoio a atividades de geração de emprego e renda. A análise se desenvolve através da investigação de quais são as perspectivas para uma integração entre as ONGs e Estado na promoção de atividades de emprego e renda, como microempresas.

Nas últimas décadas, alguns setores da área do desenvolvimento têm dado atenção a acontecimentos paralelos nas economias dos países menos desenvolvidos, que são, em parte uma resposta a problemas relacionados a um modelo econômico que não trouxe resultados satisfatórios para estas áreas. Um processo de desenvolvimento adequado, e não de crescimento apenas, considera as necessidades, aspirações, valores e contribuições de indivíduos de classes, gêneros, e raças assim como de setores diferentes de uma economia. Dado o estado de desigualdade entre indivíduos e países, uma base de recursos limitada, e uma ordem econômica globalizada, fica claro, que uma nova ordem mundial precisa ser construída, de tal modo, que mais pessoas sejam retiradas da pobreza, porque de formas variadas, elas vão a cada dia mais exigir sua parte no desenvolvimento.

Neste contexto, pergunta-se quais são os atores que irão contribuir para a construção desta nova ordem da qual se falou, mas que tem os contornos ainda incertos, pelo menos para a população dos disprivilegiados do sistema vigente. O Estado tem certamente uma função a desempenhar, embora as propostas neo-liberais de hegemonia do mercado argumentem em favor de sua redução. Na verdade, como sugere Oliveira (1994), devíamos aproveitar a provocação neo-liberal para repensar esta sempre difícil, problemática e tensa relação entre Estado e sociedade. Certamente, essa discussão é imprescindível até mesmo para a consolidação do processo democrático, ainda em construção, e a formulação de um modelo de desenvolvimento que inclua os grupos excluídos no passado.

Os resultados da estratégia de desenvolvimento adotada em muitas áreas clamam por um processo onde Estado, sociedade civil e mercado tem papeis a cumprir. Reilly (1993) reconhece que até agora "Nem macro nem micro abordagens ao desenvolvimento podem se vangloriar de ter melhorado a vida da maioria dos pobres.

* Bolsista de Recém-Doutor pelo CNPq no Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Doutorado em Estudos do Desenvolvimento na Universidade de Wisconsin-Madison, EUA, e Mestrado em Políticas Públicas e Administração na mesma universidade.

Uma saudável dose de pragmatismo parece ser a melhor defesa contra os males atuais (p.255).” Reilly sugere que tanto no Norte, como no Sul, contemplação deu lugar a preocupações práticas: política e economia, Estado e mercado abrem espaço para a sociedade civil, associações voluntárias, e redes de comunicações. O âmbito e saliência da economia informal, o desaparecimento dos mercados de trabalho tradicionais, as questões ambientais emergentes, os vínculos entre desenvolvimento e migração, e a subentendida mas onipresente questão de gênero são exemplos onde as novas ações precisam se concentrar.

Na questão do emprego, o crescimento de atividades informais e seu papel como provedor de ocupações para migrantes e outros desempregados são fenômenos importantes no desenvolvimento. No Brasil, aproximadamente 30 por cento da População Economicamente Ativa (Silveira, Melo 1991, p. 16) ganha a vida neste setor informal¹. O setor é heterogêneo, composto de migrantes das áreas rurais, pelo desempregado urbano, e por trabalhadores que perderam ou deixaram seus empregos formais. Entre os últimos, se encontram aqueles trabalhadores engajados em atividades altamente qualificadas assim como aquelas de fundo de quintal. O conceito do setor informal considerado aqui deriva de Hart (1973), Portes e Schauffler (1993), e Bagnasco (1997) visões do setor como composto por um empresariado popular dinâmico, e Souza (1980) conceito do setor como um conjunto de atividades onde não há divisão entre o proprietário e os meios de produção. Ambos conceitos têm significado particular nas relações de produção em mudança na fase contemporânea do desenvolvimento capitalista.

A literatura na área do desenvolvimento também reconhece o aparecimento das ONGs em âmbito mundial (Fisher, 1993) como um elemento importante no campo, porque promovem um tipo de desenvolvimento que é mais adequado a condições locais e às pessoas. São organizações sem fins lucrativos, em geral pequenas, mas bastante variadas em sua forma e atuação. Começaram com pequenos projetos de mudança social, ampliaram sua atuação em políticas públicas e parecem ter planos mais ambiciosos de expandir sua atuação a níveis regionais e internacionais. Autores que as estudam no Brasil (Souza, 1992 ; Landim, 1992), apontam para seu número crescente e sugerem que elas têm potencial para ampliar o seu papel no desenvolvimento. Porém, o trabalho das ONGs terá impacto mais significativo, incluindo uma contribuição para a consolidação democrática e da sociedade civil, se puder ser integrado com instituições como agências estaduais.

No Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento que almeja por em prática preocupações reais da área, precisa considerar o trabalho de ONGs com atividades tais como microempresas, dado sua função na criação de empregos e produção de bens necessários para a população. O último censo com dados gerais disponíveis do IBGE, de 1985, mostra que haviam 1,007,833 microempresas no país, principalmente na área comercial (48.2 %) e de serviços (39.4 %). As microempresas empregavam 2,736,770 (uma média de 2.7) pessoas, aproximadamente 20 por cento da mão-de-obra de todas as companhias investigadas e eram responsáveis por 3 por cento ou US\$12 bilhões da renda gerada. Quase a metade das microempresas, 45.3 por cento, estavam envolvidas na produção de alimentos

Em Minas Gerais, por exemplo, embora estima-se que haja 500 mil indústrias de fundo de quintal, um estudo feito pelo Serviço Nacional de Apoio a Pequena e Média Empresa (SEBRAE, 1997), verificou que os micro estabelecimentos eram 129.658 dos 148.516 que incluía pequenas, médias, e grandes empresas, excluindo o setor agropecuário e a administração pública. Dado que a redução do emprego é re-

¹ Os termos microempresa e economia informal são usados neste estudo para se referir a atividades de vários tipos e estruturas nos setores de produção, comércio, e serviços, que empregam menos de dez pessoas, registradas ou não.

sultado da competição em uma economia globalizada (Portugal, 1996), outras opções precisam ser buscadas, para que se ocupe produtivamente a mão-de-obra excedente.

2 Perspectiva Teórica e Metodologia

A solução dos problemas enfrentados hoje pelos países em desenvolvimento requer a inclusão de um conjunto de aspectos de dimensão social, econômica, política, e mesmo culturais. Os temas discutidos aqui abordam problemáticas institucionais e de classe, e buscam definir variáveis-chaves que afetam estratégias destinadas a melhorar a posição das classes subordinadas na economia. Um debate tem se desenvolvido sobre o valor e o papel de atividades informais, de novos atores como ONGs e do Estado no desenvolvimento. Este trabalho pretende contribuir para este debate através do exame de uma questão que diz respeito a mudanças institucionais e estruturais necessárias a operacionalização da atuação destes atores e atividades. O mesmo busca esclarecer relações importantes, desconhecidas, e até inesperadas, entre ONGs e Estado e o potencial para uma integração entre ambos no apoio a atividades de geração de emprego e renda, tais como microempresas.

O papel do Estado tem sido discutido em um contexto onde sua redução é buscada, ao mesmo tempo em que há grandes exigências de sua participação na solução de problemas do desenvolvimento. A experiência histórica mostra que o papel de ambos, Estado e mercado, são importantes. As democracias sociais da Escandinávia, como também recentes experiências de países como a Coreia e Japão (Evans, 1995 ; Korten, 1990) demonstram a importância de um Estado ativo na economia. Recentemente, algumas perspectivas argumentam em favor de um papel maior para o Estado na economia. Para Evans (1995):

Sem o Estado, mercados, a outra instituição chave da sociedade moderna, não podem funcionar. Nós precisamos do que o Estado provê. Nós precisamos de regras previsíveis, e estas têm que ter por trás uma estrutura organizacional concreta. Nós precisamos de alguma reflexão organizacional, mesmo que imperfeita, de interesses gerais ao invés de individuais. Nós precisamos de algo para sustentar o processo de troca. Precisamos de bens coletivos como sistemas de esgoto, estradas, e escolas (Evans, 1995, p. 3).

O que está em jogo, como sugere Evans (1995), não é 'a quantidade de intervenção estatal' na economia, mas os 'tipos de envolvimento e seus efeitos.' Segundo ele, o envolvimento estatal é um fato. A pergunta apropriada não é 'quanto', mas 'como.'

Quanto a economia informal, o tema tem tido diferentes conotações nos últimos anos. De acordo com Portes e Shauffler (1993), nos anos 1950, um conceito de marginalidade foi usado para denotar exclusão das massas migratórias da economia moderna. Para eles, uma inovação na compreensão do tema foi apresentada por Harts (1973), que deu uma visão mais dinâmica da atuação popular. Esta visão foi reavivada por de Soto (1989), que proclama a eficiência dos pequenos empresários e atribuiu as origens da informalidade ao excessivo regulamento Estatal. Portes, Castells e Benton (1989), apontam que o setor é também composto por empresários e indivíduos da classe média que deixaram seus empregos formais, e investem em empreendimentos informais, freqüentemente recebendo salários mais altos do que antes.

As perspectivas dominantes no setor informal são as dos marginalistas, como Nun e Marin (Portes, 1993), que sugerem que a solução para o desemprego deve se dar através de investimentos acelerados na indústria e outros setores; e os racionalistas, como Hart e de Soto, que argumentam que o setor informal não é um problema do desenvolvimento, mas parte de sua solução e o Estado deve ser removido da economia para deixar o mercado livre. Para Portes e Schaufler (1993), em uma terceira visão, estruturalista, o emprego casual pode ser reduzido através de investimentos em setores importantes, mas eles não defendem a remoção completa dos controles

estatais no mercado de trabalho. Segundo Rakowski (1994), ao contrário das outras visões, os estruturalistas sustentam que toda instância documentada de transformação de uma economia de subsistência em crescimento foi acompanhada pela participação ativa do Estado.

Portes, Castells, e Benton (1989) e também Schmidt (1990) dizem que microempresas provêm uma rota para o desenvolvimento apenas se forem apoiadas através de políticas estatais apropriadas, que forneçam crédito, tecnologia, etc. e elevem produtividade e inovação. No Brasil, a informalização está relacionada, em parte, à fuga a regulações estatais, por razões ideológicas e financeiras. No presente, para que as microempresas se transformem de estratégias de sobrevivência em empreendimentos produtivos, elas requerem apoio de outras fontes além do Estado. As ONGs têm fornecido treinamento, mecanismos de crédito criativos, ajuda à comercialização, para esses grupos.

Grande parte da literatura sobre o tema acredita que as ONGs sejam um fenômeno duradouro das economias periféricas, onde ajudam a resolver problemas enfrentados por grupos carentes, em um sistema dominado por hierarquias econômicas e políticas. Souza (1991, p. 8) aponta que "enquanto promotores de alternativas, recursos e projetos, as ONGs estão presentes nas complexidades da vida social e criam micro espaços e contra-poderes, cruciais para o desenvolvimento no Brasil." O papel dinâmico das ONGs nos faz refletir, como proclama Prado (1993, p. 457), que "Como cientistas sociais, precisamos examinar as novas condições de superação dos requisitos prévios para o desenvolvimento, em um mundo fundamentalmente distinto do do Século XIX e também do que o era nos primeiros três quartos do Século XX."

Neste sentido, a perspectiva de desenvolvimento considerada aqui, reflete sobre proposições como a de Wolfe (1991, p. 26) de que: "Ligar a sociedade civil e desenvolvimento chama para o reconhecimento do possível, trabalhando com o que já existe, buscando expandir e aprender sobre experiências práticas ao invés de overteorizar sobre o que é e não é possível." Acrescento aqui que questões políticas como sistema e formas de produção, poder, e distribuição e políticas de apoio às mesmas definem quem vai se beneficiar do desenvolvimento, e mostram a importância de escolhas neste processo, reforçando a necessidade do exame de experiências que favoreçam grupos subordinados na economia.

O crescimento e trabalho das ONGs em atividades geradoras de renda promovem os grupos carentes da sociedade, mas elas enfrentam limitações para expandir este trabalho. Parcerias entre ONGs e outras instituições para melhorar a produtividade e extensão do seu trabalho, podem ser uma forma de resolver algumas dessas limitações. Claramente, nem mesmo uma alta taxa de crescimento absorverá o número crescente de desempregados no Brasil. Para amenizar problemas socioeconômicos, o Estado precisa se envolver. A questão da relação ONG/Estado recebeu atenção limitada no passado, apesar da contribuição significativa das ONGs ao desenvolvimento, e a inabilidade do Estado em lidar com muitos dos problemas socioeconômicos urgentes. No presente, microempresas ou outras atividades do gênero, tanto formais, como informais, oferecem uma rota importante de trabalho para vários grupos, dado a inabilidade da economia formal para absorvê-los, e o apoio de organizações como ONGs e Estado é condição necessária para o êxito de políticas de promoção daquelas atividades.

No Brasil há mais de 5000 ONGs (IDH 1996), e a existência de numerosos programas de apoio a microempresa é prova da importância desta atividade na questão do emprego. A pesquisa sobre a qual se baseia este artigo se concentrou em duas ONGs e duas agências estaduais que apoiam microempresas, entre o período de Agosto a Dezembro 1994. Uma das ONGs, Centro CAPE, Centro de Treinamento e Apoio aos Micro/ Pequenos Empresários, e a outra, o Banco Mulher, afiliada ao 'Women's World Banking (WWB)', ambas em Belo Horizonte. Os programas estaduais, os PRORENDAs/Microempresas em Fortaleza e Porto Alegre, foram investigadas ape-

nas na questão da relação ONGs/Estado, não havendo um estudo aprofundado dos beneficiários dos programas.

O método utilizado foi o de estudo de caso, que melhor permite entender a estrutura e natureza das experiências examinadas e a considerar o ponto de vista das várias categorias de pessoas envolvidas nas mesmas. Além dos métodos qualitativos² e outros³, a pesquisa utiliza estatística descritiva para apresentar os dados⁴.

3 As ONGs e os Programas Estaduais Pesquisados

O Centro CAPE começou em 1991 como um departamento do Mãos de Minas, outra ONG, para administrar um programa de treinamento gerencial através do método CEFE. Como um projeto da GTZ (Agência Alemã Para Cooperação Técnica), o método CEFE foi iniciado nos anos 1980s por James Tomecko e Rainier Kolhom durante um projeto para melhorar as áreas urbanas na cidade histórica de Bakhtapur, Nepal e hoje é administrado em mais de cinquenta países em três continentes. A GTZ está considerando a criação de uma ONG internacional para coordenar seu uso. Ainda no Mãos de Minas, de 1991 a 1993, o Centro CAPE deu 230 cursos para aproximadamente 4500 pessoas.

Depois de sua criação como uma entidade independente, seu objetivo passou a ser treinar pessoal de outras organizações, principalmente ONGs, e também micro empresários, artesãos, trabalhadores informais, no Estado e país. Recentemente, esta ONG foi considerada a melhor instituição mundial na aplicação do método CEFE pela GTZ e escolhido pela mesma para difundir o método no Brasil e países de língua portuguesa. Para que os micro empresários possam não apenas sobreviver, mas obtenham sucesso no mercado, o Centro CAPE organiza cursos nos tópicos: como conquistar o mercado, análise de custo e fixação de preços, como criar um novo negócio, formação empresarial, planejamento da atividade, a decisão como fator de sucesso, a arte da negociação, e organização da produção, e sugere um curso completo chamado Criação de Novos Negócios, que dura 19 dias, oferecendo um salário mínimo durante o curso, que pode ser pago a prazo.

O Centro CAPE é uma organização pequena, com aproximadamente 16 membros. Está localizado em um bairro de classe média da capital, com acesso razoável para os outros bairros da cidade. Um comitê executivo composto da presidente, diretora técnica e um contador, demonstra liderança na administração da organização,

² Entrevistas Qualitativas: Foram entrevistados a presidente e cinco treinadores do Centro CAPE e a presidente, secretária executiva, e quatro diretores do Banco da Mulher. Através destas entrevistas, adquiri dados sobre processos socioeconômicos e políticos relacionados à área e país, sobre os vínculos que se desenvolvem entre os micro empresários e a economia formal, e perspectivas sobre as políticas estatais de apoio a microempresas. Observação Direta: O trabalho de campo incluiu reuniões, observação da estrutura organizacional, e eventos como festas, discussões informais, etc. O nível e intensidade das observações variaram de acordo com a oportunidade para aplicar os outros métodos usados na pesquisa.

³ Arquivos e Fontes Secundárias: Através de arquivos das ONGs, adquiri dados sobre assuntos importantes que foram examinados mais detidamente nas entrevistas e observação posteriores. Certos aspectos do estudo, como pesquisas e avaliações das experiências e políticas públicas para o setor a níveis locais, regionais, ou nacionais foram adquiridos de fontes secundárias. Também foram examinados o censo 1985 e outras estatísticas em microempresas.

⁴ Questionário: O impacto sobre os beneficiários dos programas estudados foi examinado através de um questionário que coletou dados demográficos, socioeconômicos, e empresariais sobre os micro empresários e suas empresas, aplicados a uma amostra aleatória de 15 por cento dos participantes daqueles programas durante o primeiro semestre de 1994: 45 dos 275 do Centro CAPE e 46 dos 385 do Banco Mulher.

que tem crescido em atividades e contatos. O Centro CAPE cobra taxas pelos cursos e consultorias, mas muito do financiamento vem de atividades que organiza para o SEBRAE, como feiras de comércio. O SEBRAE paga os treinadores, porque as taxas cobradas pelos serviços prestados não cobrem os seus salários, mas o Centro CAPE pretende ser auto-suficiente em breve.

O Banco da Mulher foi criado de acordo com os princípios do WWB, estabelecido em 1979 em Amsterdã, na Holanda, com o apoio das Nações Unidas. O WWB apoia mulheres micro empresárias com atividades na indústria, agricultura, e comércio, que não podem obter empréstimos do sistema bancário tradicional por causa da falta de colateral. A filosofia do WWB é que, apesar do fato de que a mulher contribui com os sistemas de produção, seu acesso a recursos tem sido limitado. A filial do WWB, a 'Associação Brasileira para o Desenvolvimento do Banco da Mulher (ABDM/Banco Mulher), foi criada em 1984, no Rio de Janeiro, como uma filial autônoma e independente. Há oito filiais do Banco no país, uma das quais é o Banco Mulher/MG, estabelecido em 1989 na Associação Comercial de Minas Gerais (COACMG), que fornece treinamento gerencial, crédito, e feiras de comércio para mulheres micro empresárias.

Os objetivos de WWB são: expandir a participação econômica de milhões de mulheres pobres, através de serviços de crédito e influenciando governos, políticas empresariais, práticas, e paradigmas; criar instrumentos inovadores, relações novas e sistemas efetivos, que dêem as mulheres pobres acesso a serviços bancários, mercados, e informação; nutrir uma cadeia ativa de empresários, banqueiros, e organizadores comunitários, que busquem construir seus negócios com uma face humana, que somam valor e valores, e aumentem as perspectivas para os empreendimentos pequenos e micros. A principal atividade do Banco da Mulher consta de um curso de treinamento gerencial de 10 horas. Os tópicos cobertos são: planejamento empresarial e compras, controle de quantidades, controles financeiros, custos e formação de preço, e vendas. O método usado é diretivo, mas o professor motiva a participação em classe, e aplica alguns de seus conhecimentos sobre o método CEFE.

O Banco Mulher é menor que o Centro CAPE, com 10 membros: uma secretária executiva e duas secretárias administrativas, um assistente, e os membros do Conselho, que são cinco mulheres e um homem, cujo trabalho é gratuito. Este conselho se encontra para discutir políticas, problemas e programas, semanalmente, e uma secretária recebe os candidatos para o curso, crédito, ou feiras comerciais. O grupo está localizado em um bairro de classe média, prédio do SEBRAE, e recebe apoio logístico do mesmo. Esta ONG cobra taxas pelos cursos e participação nas feiras e taxas de juros subsidiadas sobre o crédito fornecido, recursos que são usados para pagar o pessoal administrativo.

O PRORENDA/Microempresa/CE foi um dos programas estaduais examinado em Fortaleza. Faz parte do Ministério de Planejamento, ou SEPLAN, na Indústria e Comércio. Este programa foi fundado com base no acordo de cooperação técnica entre os governos brasileiro e alemão e dividido em três componentes. Um deles, o T1, é desenvolvido para pequenos produtores rurais com programas de desenvolvimento rural; o T2, para populações urbanas de baixa renda, e o T3, para projetos de geração de emprego e renda.

O componente T3 foi o programa examinado para esta pesquisa, e apoia os empreendimentos de pequenos e micro empresários e de artesãos. O programa é administrado pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE/CE) e visa contribuir para o desenvolvimento de microempresas, através da concessão de crédito orientado, treinamento gerencial, e consultorias empresariais, a grupos ou indivíduos. Os beneficiários deste programa são os donos de pequenos (principalmente micro) negócios, formais ou informais, no comércio, serviços, e setor secundário.

O PRORENDA/Microempresa/RS, ou T3, em Porto Alegre, foi o outro programa estadual estudado, também elaborado com base no acordo entre os governos

brasileiro e alemão, em 1987. O órgão responsável pelo projeto é a Secretária de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), ligada à Divisão de Comércio. O trabalho se desenvolve através de parcerias com várias outras organizações, incluindo ONGs. Com o fim de aumentar as oportunidades de emprego e renda, o objetivo é: promover o potencial de auto-ajuda dos micro e pequenos empresários, artesãos, e indivíduos autônomos, por suas entidades representativas, em cooperação com as instituições de apoio, governamentais e não governamentais (Informação de Arquivos). Os beneficiários do programa pertencem aos setores formais e informais⁵ e o programa promove a legalização das microempresas.

4 O Papel do Estado e das ONGs no Desenvolvimento

Em tempos de neo-liberalismo, discute-se bastante o papel do Estado. Para Evans e Stephens (1988, p. 749):

A teoria econômica neoclássica sugere que o papel do estado no desenvolvimento ficaria melhor se limitado a regular a propriedade e corrigir e eliminar obstáculos ao aparecimento de mercados eficientes. A teoria da modernização apareceu para oferecer a mesma prescrição. O Estado apresenta uma rigidez tradicional e seu poder é razão central para o subdesenvolvimento. Para ambas abordagens, como para Marx, o mercado era o solvente que demoliria as rigidez tradicionais e permitiria desenvolvimento. Em contradição direta, estão as versões pessimistas de análise Marxista, como a de Paul Baran, que argumenta que as estruturas de mercado no Terceiro Mundo, nunca iriam, por si mesmas, produzir um processo de desenvolvimento capitalista dinâmico. Em uma visão semelhante, teóricos da dependência argumentam que a confiança em mercados domésticos significa que os estados são constituídos em uma base de mobilização política de domínio do capital transnacional e que a troca desigual nos mercados internacionais prejudicam as perspectivas de desenvolvimento para o Terceiro Mundo. Ambos vem estados anêmicos como parte do problema e estados fortes como central à solução do mesmo.

Com relação ao papel do Estado no Brasil, Gomez (1994) argumenta que "A opinião pública parece estar adotando a imagem de que tudo aquilo que vem do Estado é essencialmente ruim. Isto se baseia no fato de que o setor público não funciona, a corrupção está sempre presente, e os políticos cuidam do próprio ao invés dos interesses públicos, etc." (Gomes, 1994, p. 27). O autor liga estes e os problemas relacionados à exclusão, pobreza, e violência com a herança histórica de autoritarismo que permeia o Estado e a própria sociedade. Porém, ele sugere que nos anos oitenta, estes elementos adquiriram proporções dramáticas quando articulados à longa e grave crise econômica e social, resultante da deterioração do modelo de desenvolvimento adotado e um Estado centralizador.

Do lado positivo, e como resultado de um processo que começou na base social, e com a participação de setores organizados da sociedade, há razões para acreditar que as discussões sobre o papel do Estado tragam mudanças positivas. Para Oliveira (1994, p.5).

Uma revolução está acontecendo, que podemos ver hoje um movimento através do qual a sociedade redefine, dá novos limites, e redesenha o Estado, e isto é o que eu estou tentando chamar de uma 'Revolução Inglesa'. Assistimos a um amplo acoplamento de forças de várias naturezas que, levando a crise do Estado como um motivo, redefine um espaço, projeta uma relação nova entre o Estado e socie-

5 Através de observações e conversas com o pessoal do programa, ficou claro que os beneficiários do programa são principalmente os micro empresários registrados.

dade civil. Em termos Gramscianos, isto quer dizer a criação de uma Sociedade Política que significa que um conceito será elaborado que não trata o Estado e a sociedade como polaridades absolutas, e sim como uma síntese da relação Estado/Sociedade.

Possivelmente como consequência deste processo, atores diferentes da sociedade parecem ter aberto um espaço político para projetos que favoreçam mudanças de atitudes na sociedade civil e no Estado. Como disse um de meus entrevistados quando discutíamos a questão de parceria entre ONGs e estados: “Ambos, ONGs e Estado, precisam se desarmar”. Isto significa que organizações da sociedade civil e do Estado têm que permitir a flexibilidade e abertura necessárias em suas posições, a fim de que possam formular e implementar conjuntamente planos e projetos mais eficazes de transformação social. Processos que estão em acordo com o paradigma emergente do desenvolvimento brasileiro, o qual, como sugere (Addis, 1997), é hoje visto como menos determinante, onde o Estado é apenas um dos atores. Outros atores frequentemente desempenham um papel, definindo o curso da história e o caráter da industrialização, e que, como consequência, o desenvolvimento pode assumir diferente formas e não necessariamente leva a industrialização pesada.

Com relação às ONGs, o número delas atuando na área do desenvolvimento como a promoção de atividades de geração de emprego e renda aumentou. A Campanha da cidadania Contra a Miséria e a Fome e Pela Vida, lançada por Herbert de Souza do Instituto Brasileiro de Análises Social Econômica (IBASE), e outras ONGs, encorajou ações de promoção do emprego no país. A campanha mostrou que indivíduos vivendo na miséria não podem esperar até que mudanças estruturais aconteçam para que seus problemas sejam resolvidos. Mudanças estruturais e institucionais precisam se dar paralelamente a medidas de apoio às atividades de geração de emprego e renda, pois a falta de tais mudanças faz com que falhem até mesmo as mais bem intencionadas estratégias de desenvolvimento.

Resumidamente, as ONGs alcançaram importância no desenvolvimento por razões como: (1) o balanço positivo de suas atividades—as ONGs do Norte agem como canais para 12 por cento da ajuda de desenvolvimento internacional; (2) a sua habilidade para localizar os grupos carentes, especialmente em áreas inacessíveis; (3) a sua capacidade para inovação e experimentação, que são difíceis para as agências oficiais; (4) a sua representação—tendo frequentemente vínculos íntimos com os grupos que apoiam; e (5) e suas habilidades de participação, dimensões destacadas na literatura.

Também existem algumas críticas sobre o fracasso, até certo ponto, das ONGs em articular a sua visão de desenvolvimento. Brodhead (1987) nota que “As ONGs podem não serem julgadas fracassadas porque não têm alcançado as suas próprias metas, mas porque elas podem não ter articulado claramente o bastante como elas vêem o seu papel no processo de desenvolvimento, e como o seu programa de trabalho difere do oficial.” (Brodhead, 1987, p. 2). Deve-se notar que as ONGs são um fenômeno relativamente novo e que as suas próprias características como pequenez, diversidade, e o tipo de atividades que desenvolvem podem dificultar a articulação de sua visão e prática do desenvolvimento.

Com referência às organizações engajadas em projetos de geração de emprego e renda, embora haja várias organizações que apoiam microempresas, por exemplo, há um consenso (Otero, 1990) de que aquele apoio é insuficiente. A maioria argumenta que as metodologias são adequadas, mas que faltam uma estrutura institucional que fizesse com que o impacto fosse significativo em um setor tão grande. Há uma tendência para que as ONGs busquem o trabalho colaborativo com governos, para amenizar algumas das limitações que enfrentam em ampliar o seu trabalho para um

maior número de pessoas. Recursos advindos de doadores internacionais, uma marca de suas atividades no passado, tem diminuído. A literatura acentua a necessidade de outras fontes de recursos como a cobrança de taxas e/ou de um trabalho mais sistemático com agências estaduais.

5 Integração de ONGs e Estado na Promoção do Emprego e Renda

Relações com governos não têm constado da agenda da maioria das ONGs no passado, embora os dois já tenham trabalhado juntos. Em um estudo por Fernandes (1992), sobre as opiniões dos diretores de 110 proeminentes ONGs⁶ no Brasil, ele verificou:

Relações com o Estado são muito complexas, permeadas de ambigüidades. As ONGs nasceram e se desenvolveram longe do Estado. No Brasil, onde as instituições são tão dependentes de governos (inclusive as privadas), as ONGs se distinguem por uma independência em relação aos recursos públicos. Não obstante, a maioria dos diretores espera muito do Estado. Questões ideológicas a parte, 43 % das ONGs investigadas já participaram em projetos apoiados pelo governo, nos níveis municipal, estadual e federal, com predominância do primeiro nível, e a avaliação destas experiências é positiva (Fernandes, 1992, p. 11).

No mesmo estudo, a maioria dos diretores especula que os recursos originados de governos, agências multilaterais, e fundações privadas crescerão no futuro. Esta opinião, somada ao fato de que algumas ONGs já trabalharam com governos, sugere que uma relação mais próxima entre os dois pode acontecer no futuro.

A fim de examinar as perspectivas com relação a uma parceria entre ONGs e Estado na promoção de microempresas, entrevistei o pessoal envolvido com os programas das ONGs e agências estaduais. A maioria dos entrevistados no Centro CAPE acredita que um programa governamental sistemático ou política para a economia informal/microempresas não existem e que o comportamento dos governos para com o setor varia de acordo com a conjuntura, como em tempo de eleições, quando eles tendem a apoiar programas para o setor. A maioria concorda com uma possível parceria, mas enfatiza que o Estado deveria criar as condições, e as estratégias, e as ONGs implementariam os programas, além de participar na formulação dos mesmos. Como disse um deles (Entrevista de 12/06/94):

Este programa começou como um programa estatal, mas isto é o que acontece: o Estado vai até certo ponto com seus programas, então não pode continuar porque a sua burocracia é muito lenta. O Estado deveria abrir espaço e projetar as estratégias, mas não deveria implementar projetos. Trabalhar com o Estado poderia funcionar, mas as ONGs devem executar o trabalho.

Embora o Centro CAPE seja uma organização pequena, ela tem sido ativa na tentativa de influenciar políticas estaduais ou federais e leis que favoreçam os micro empresários. Obteve sucesso, por exemplo, promovendo, junto com o Mãos de Minas, legislação que permite que os artesãos paguem impostos mais baixos em certas transações, e está lutando para a regularização da profissão do trabalhador informal. A articulação é feita através de contatos em Brasília, visitas àquela capital, e também através do SEBRAE.

A relação do Banco da Mulher com o Estado acontece em grau ainda menor do

⁶ A maioria dos diretores, 77 por cento, trabalha tempo integral nas ONGs, 87 por cento têm nível superior e 39 por cento tem pós graduação, entre os últimos, 19 por cento fizeram seus estudos no exterior.

que com o Centro CAPE. A maioria do pessoal desta ONG disse que não têm nenhuma relação com governos e cita o SEBRAE como o apoio que tem a nível nacional. A presidente disse que a organização tentou a colaboração de bancos estaduais, mas não obteve sucesso. Como no Centro CAPE, acreditam que uma política do Estado para o setor informal não existe, e que ele não tem nem mesmo dados sobre o setor. Para a maioria, o Estado se omite ou parece cego com relação ao setor e não apoia programas como o seu. Um entre os seis entrevistados acredita que o governo federal estava começando a trabalhar em legislação que beneficia o setor, o que poderia favorecer algum tipo de relação.

Apesar das opiniões negativas sobre o apoio do Estado, e o fato de que historicamente não haja uma relação sistemática entre Estado e ONGs, a maioria no Banco da Mulher acredita que a tendência é para que as relações com governos, bancos, especialmente os estaduais, melhore no futuro. Quanto à integração com governos na promoção de microempresas, quatro dos seis entrevistados disseram que a mesma teria mais vantagens do que desvantagens para ambos os lados. Para um deles (Entrevista de 11/07/94):

Se o Estado pudesse ajudar o Banco da Mulher, eu penso que isto o ajudaria também porque ele teria uma população melhor informada, mais produtiva e o Estado estaria se ajudando quando melhora as condições de vida das pessoas. Por exemplo, em nosso treinamento, ensinamos como calcular o preço certo dos produtos. A maioria dos micro empresários não sabem coisas simples como calcular este custo. Imagine como seria melhor se tivésemos um menor número de fracassos empresariais? O Estado tem muito a ganhar num processo como esse.

Um resumo das opiniões do pessoal das ONGs e das agências estaduais, na questão da integração entre ONGs e Estado na promoção de microempresa é apresentado a seguir, incluindo as opiniões que melhor representam a posição de cada organização.

Opinião das organizações pesquisadas na questão da parceria ONGs e Estado:

Centro CAPE:

1. Poderia funcionar ...há os problemas da burocracia, o jogo de interesses, a politicagem...etc., mas eu acho possível formar uma parceria
2. Poderia ser perfeito. O Mãos de Minas é um exemplo. Quando era projeto do governo, que tentou ser um empresário, ele descobriu que não tinha a competência, então permitiu a criação de uma associação, e a apoiava. Dentro de um ano, o Mãos de Minas ficou auto-suficiente. Então, o que deveria fazer o Estado? Apoiar a criação de outras tais organizações, porque nenhuma instituição pode resolver os problemas de desenvolvimento sozinha. O Centro CAPE tem que trabalhar para multiplicar outros Centros CAPEs. Minas Gerais tem aproximadamente 500 mil indústrias de fundo de quintal e nem Centro CAPE, GTZ, ou BIRD (Banco Inter Americano de Desenvolvimento), nenhuma instituição poderá controlar isto sozinha.

Banco da Mulher: 1. Penso que o Estado tem que projetar as leis, dar a visão, apoio.

2. Eu poderia ser contaminado pela visão que tenho do Estado no Brasil, mas acho que se o Banco da Mulher se integrar com o Estado, ele será descaracterizado, porque o Estado pode querer pôr aqui as pessoas que servirão seus interesses políticos, enquanto que agora temos aqui pessoas que trabalham sério e acreditam na

proposta da organização.

3. Eu penso que em uma sociedade, aconteceria uma privatização parcial das iniciativas do Estado, e quando as coisas são privadas, a tendência é ter um resultado positivo porque se não obtêm sucesso, perderá espaço. Nas mãos do Estado, as coisas acontecem diferentemente, como o uso de nossos impostos para cobrir falhas em sua administração. No caso de uma sociedade, acredito que seja bom, porque haverá uma colaboração e relação entre o cidadão e o Estado, o que deveria resultar em benefícios para ambos os lados. Acredito que para as ONGs não há nenhuma desvantagem, se os planos forem bem formulados e implementados, claro.

Agência Estadual - Fortaleza: Acredito que este tipo de sociedade é de grande importância. Isto aconteceu na administração do Barelli, no Ministério do Trabalho, quando o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconomicos), IBASE (Instituto Brasileiro de Análise Econômica e Social), e FASE (Federação de Órgãos Para Assistência Social e Educacional), criaram condições objetivas de articulação nas experiências de criação de emprego e renda, inclusive o cadastro de experiências geradoras de renda no país. Penso que isto é saudável. Ao nível de América Latina, o Chile dá um exemplo da articulação entre agências estaduais e ONGs. Agora, eu não imagino que as ONGs poderiam assumir as funções do Estado, certo? Isto seria uma certa utopia. O Nordeste é pobre em ONGs, no Brasil como um todo também esta tradição não é forte. Existem mais no sudeste, não muitas no Sul. Eu não vejo nenhuma razão para ir contra uma relação onde o Estado se integra com ONGs, que são bastante eficientes.

Agência Estadual - Porto Alegre: 1. Nós temos experiências muito boas neste sentido, sociedades excelentes. O Estado como um todo tem pouca experiência, mas este programa tem tido grandes resultados na parceria com as ONGs. O Estado não é onipotente, não pode resolver todas as coisas sozinho e tem que buscar parcerias com organizações que têm especialidades em certas áreas. Nosso programa fez muito isto, trabalhou com aproximadamente 30 ONGs. Este é o caminho a seguir.

Os entrevistados nas agências estaduais pareciam mais otimistas sobre um trabalho integrado entre Estado e ONGs, quando comparados às ONGs. Acreditam que as ONGs não têm condições para servir um grande número de pessoas, o que pode ser melhorado com os recursos e capacidades que o Estado, como instituição pública, poderia prover. Eles também vêem as chances para o Estado ficar mais dinâmico, mais rápido, e eficiente quando trabalhando com as ONGs que têm essas qualidades. Embora as ONGs sejam favoráveis à integração com o Estado, acreditam que muito ainda tem que mudar para que isto aconteça efetivamente. Elas se preocupam bastante com sua autonomia, mas dado a falta de recursos, acreditam que o Estado pode ser uma opção para ajudar a estender os seus projetos.

Com relação à promoção de microempresas a nível macro, a opinião da maioria, em todas as organizações, é de que para resolver problemas sociais e econômicos no país, a promoção de atividades tipo informais ou do gênero é um imperativo. O treinador do Banco da Mulher (Entrevista B, 11/04/94) argumenta:

Eu só vejo uma perspectiva para o Brasil: Se queremos desenvolvimento no Brasil, temos que abrir nossos olhos a esta economia que por alguma razão é o que mantém o país funcionando. Então, por que não legalizar as atividades informais? Mas aí vem os que já são formalizados e dizem: 'Se a economia informal for formalizada, teremos muita competição...' As pessoas não vem que se canais forem abertos, todos se beneficiarão, mas há uma falta de consciência nesta perspectiva.

Tanto no Banco da Mulher, como no Centro CAPE, a meta é promover a formalização das atividades apoiadas. Como a Agência Estadual de Porto Alegre, acreditam que só registrando as suas atividades, o trabalhador informal poderá participar no mercado e se beneficiar disto. No entanto, estão conscientes de que apenas adquirindo status legal, uma atividade não mudará seu caráter, e ainda pode não ter sucesso no mercado se outras mudanças estruturais como maior disponibilidade de crédito não acontecerem. Assim como mudanças na legislação e relações de produção que favorecem as atividades informais, como políticas que melhorem as relações entre os micro empresários e a grande empresa podem também favorecer os primeiros que até agora têm sido marginalizados.

Muitos dos entrevistados citaram programas de apoio à microempresa a nível municipal, em um tom positivo. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, prefeitos do Partido dos Trabalhadores apoiam atividades de emprego e renda com os objetivos de reduzir problemas socioeconômicos e valorizar formas alternativas de organização da produção que sejam compatíveis com as necessidades e características dos grupos que se ocupam delas e também das transformações no sistema produtivo. Em Porto Alegre, há uma proposta de criação de um banco popular por vários tipos de instituições como a GTZ e governo municipal, e, em uma fase mais incipiente, em Belo Horizonte, há também a intenção de trabalhar uma proposta similar.

6 *Considerações Finais*

Uma nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil precisa definir o papel das atividades informais na economia, considerando problemas socioeconômicos urgentes enfrentados por uma grande parcela da população que poderia se empregar nas mesmas. É importante conhecer as experiências de apoio a esses empreendimentos e formas de melhorar seu desempenho, extensão, e formular políticas que promovam mudanças estruturais e institucionais na economia que as beneficiem.

Pesquisas mostram, e isso foi confirmado por seminários que assisti na Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso de Ciência (SBPC), em Julho/1997 em Belo Horizonte, que em nome da competição, as grandes empresas dispensaram muitos trabalhadores, e que são as menores, com menos de cinquenta trabalhadores, que têm empregado parte desse contingente, embora não em grande número. Isto reforça a perspectiva de que é preciso promover não só o setor formal, que está encolhendo, mas as atividades informais, onde são forjadas novas relações de produção e trabalho, temas importantes para pesquisa na fase atual de desenvolvimento capitalista. Atenção à estas questões pode favorecer mudanças nos programas de desenvolvimento, no sentido de que considerem outras formas de produção, distribuição e poder, e que sejam alternativos aqueles do passado que apresentaram limitações nos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais, e ambientais.

Para que atividades como microempresas sejam incluídas no desenvolvimento, mudanças na forma em que as mesmas são vistas na economia terão que acontecer. Mudanças principalmente de mentalidade e abertura por parte de outros setores, para ajudar a criar as condições para que este tipo de atividades floresçam, e não sejam consideradas apenas como estratégias de sobrevivência, mas como parte intrínseca do sistema produtivo. São necessárias mudanças na forma como a produção é organizada e distribuída, quais setores necessitam maior atenção, e quais as parcerias com melhores chances de sucesso.

Recentemente houveram mudanças na visão da relação entre grupos como micro empresários, ONGs e Estado, numa compreensão de que estes atores são sócios no desenvolvimento. Embora ONGs e Estado ainda sejam cautelosos no assunto, eles agora reconhecem a necessidade de um trabalho conjunto que maximize recursos e habilidades, uma melhoria comparada a desconfiança dos dois no passado. Uma parceria entre ONGs e Estado é sugerida aqui como uma forma de melhorar a performance

e extensão de programas como os examinados nesta pesquisa. Decisões também precisam ser feitas sobre como as organizações devem proceder com relação às pessoas e setores apoiados, no sentido de adequar os serviços aos usuários, principalmente aos grupos mais carentes.

Embora as ONGs tenham sido sensíveis sobre a necessidade de apoiar os grupos mais carentes, muitos de seus programas não os tem atendido. O Estado, em seus diferentes níveis, tem normalmente mais recursos e infra-estrutura, que poderiam permitir o desenvolvimento de programas especiais e mais eficazes para esses grupos. O papel das ONGs como instituições socioeconômicas viáveis que promovem os grupos subordinados da sociedade, e do Estado como facilitador e criador de programas e políticas, são essenciais para o desenvolvimento no Brasil. Essenciais para evitar que mesmo quando haja disponibilidades de recursos como aqueles provenientes do Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT), os mesmos não sejam desviados ou inutilizados pela falta de uma infra-estrutura institucional e articulação entre atores, capazes de colocá-los a serviço da resolução do déficit social que não pode mais ser tolerado pelos grupos subordinados e pela sociedade como um todo. Esta capacidade institucional por atores comprometidos, e sua articulação com setores econômicos e comunidades envolvidas no processo de desenvolvimento, e o tipo de pessoas apoiadas por programas de emprego e renda, faz uma diferença significativa para as mudanças socioeconômicas em países como o Brasil e no Terceiro Mundo em geral.

Referências bibliográficas

- ADDIS, Caren. A Clash of Paradigmas: Recent Interpretations of Brazilian Development. *Latin American Research Review*, Albuquerque, V. 32, n. 3, p. 123-139, 1997.
- BAGNASCO, Arnaldo. A Economia Informal. *Ensaio FEE - Trabalho Informal e Pequenas Empresas*, Porto Alegre, FEE, v. 2, n. 18, p. 13-31, 1997.
- BRODHEAD, Thomas. NGOs : In One Year, Out the Other? In: DABREK, A.G. (Ed.). *Develop. Alternatives : The Challenge for NGOs*. Oxford : Pergamon Press, 1987.
- DE SOTO, Hernando. *The Other Path - The Invisible Revolution in the Third World*. New York : Harper & Row Publishers, 1989.
- EVANS, P. *Embedded Autonomy : States & Industrial Transformation*. Princeton : Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P.B. Stephens, J.D. Development and the world economy. In: SMELSER, N.J. (Ed.) *Handbook of Sociology*. [S.l.] : SAGE Publisher, 1988. p. 739-773.
- FERNANDES, Rubens. C, CARNEIRO, Leandro. P. *ONGs anos 90 : A Opinião dos Dirigentes Brasileiros*. Rio de Janeiro : ISER, 1992.
- FISHER, Julie. *The Road From Rio : Sustainable Development and The Nongovernmental Movement in the T. World*. Connecticut : Praeger Publishers, 1993.
- HART, K. Informal income oportunities and urban employment in Ghana. Lanham. MD : University Press of America, 1973.
- IBGE.(Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo 1985. Rio de Janeiro, [s.d.].
- IDH . (Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano No Brasil 1996). Brasília, DF : IPEA., 1996.
- KORTEN, David. C. *Getting to The 21st Century - Voluntary Action and the Global Agenda* West Hartford, Connecticut : Kumarian Press, 1990.

- LANDIN, L. *O Que é Uma ONG?* Text Presented at the Third International Conference of Research on Voluntary and Nonprofit Organizations, Centro on Phylantropy, Indiana, 1992.
- OLIVEIRA, O. Roberts B. The many roles of the informal sector in development: evidence from urban labor market research, 1940-1989. (Ed.) *Contrapunto - The Informal Sector Debate in Latin America*. Albany : New York Press, 1994. p. 51-71.
- OTERO, M. The role of governments in the informal sector. In: STEARNS, K., OTERO, M. (Ed.). *The Critical Connection : Governments, Private Institutions, and the Informal Sector in Latin America*. [S.l.] : ACCION International, 1990. p. 11-42.
- PORTES, Alejandro, SCHAUFFLER, Richard. Competing Perspectives. *Latin American Informal Sector PDR 19*, n. 1. p. 33- 60, 1993.
- PORTES, Alejandro, CASTELL, Manuel, BENTON, Lauren A. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries* Baltimore : The John Hopkins University Press, 1989.
- PORTUGAL, Sérgio Savino. Taxa de Lucro e Estrutura das Firms no Brasil. *ECONOMIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA*. BRASÍLIA, DF : IPEA, 1996.
- PRADO, L. C. D. Teoria do Desenvolvimento Econômico e Padrões Históricos de Industrialização : Uma Perspectiva Neo-Desenvolvimentista. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 21., 1993, [S.l.]. *Anais...* [S.l. : s.n.], 1993.
- RAKOWISK, Cathy.A. Convergence and divergence in the informal sector debate : A focus on latin america, 1984-92. *World Development*, n. 22, p. 501-516, 1994.
- REILLY, C.A. Action, ideas, and policy. In: GLADE, W., REILLY, C.^a (Ed.) *Inquiry at the Grassroots*. [S.l.] : Inter-American Foundation, 1993. p. 251-267.
- SCHMIDTZ, H. Small firms and flexible specialization in Developing Countries *Labor and Society*, n. 55, p. 3, 1990.
- SEBRAE. *Dados Estatísticos Sobre o Número de Estabelecimentos Existentes no Brasil, MG, RMBH, e Belo Horizonte Segundo o Porte*, B. Horizonte : SEBRAE, 1997.
- SILVEIRA, Caio. M.L.P, MELLO, Ricardo. *Setor Informal Urbano : Projetos de Geração de Emprego e Renda no Brasil*. Rio de Janeiro : IBASE, SETAS-MG, GTZ, 1991.
- SOUZA, Herbert. The NGOs in the 90s. *Development, International Cooperation and NGOs : 1st Internat. Meeting of NGOs and the UN System Agencies*. Rio de Janeiro : IBASE.PNUD, 1992, p. 111-120.
- SOUZA, Paulo R. Emprego e Renda na 'Pequena Produção' Urbana no Brasil. *Estudos Economicos*, v. 11, n. 1., p. 57-82, 1981.
- WOLFE, Alan. Three Paths to Development: Market, State, and Civil Society. *International Meeting of NGOs and the UN System Agencies*, Rio de Janeiro : IBASE. PNUD, 1991.