



**UNIVERSIDADE DA INTEGAÇÃO INTERNACIONAL
DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

GLERISTON HIAGO OLIVEIRA DE SOUZA

**POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: O PAPEL DA GESTÃO
PÚBLICA NA PROMOÇÃO DO APL DE CAJUCULTURA DE BARREIRA – CE**

REDENÇÃO – CE

2017

GLERISTON HIAGO OLIVEIRA DE SOUZA

POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NA PROMOÇÃO DO APL DE CAJUCULTURA DE BARREIRA – CE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador (a): Profa. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria

REDENÇÃO – CE

2017

GLERISTON HIAGO OLIVEIRA DE SOUZA

POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NA PROMOÇÃO DO APL DE CAJUCULTURA DE BARREIRA – CE

Trabalho de Conclusão de Curso julgado e aprovado para obtenção de Diploma de Bacharelado em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Data da aprovação: _/_/_____

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria (Orientadora).

Universidade da integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB)

Prof. Dra. Eliane Barbosa da Conceição.

Universidade da integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB)

Prof. Dra. Andrea Yumi Sugishita Kanikadan

Universidade da integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB)

ESPAÇO DESTINADO À FICHA CATALOGRÁFICA; - FAVOR DESCONSIDERAR

DEDICATÓRIA

Aos meus *pais*, que tanto esperaram por este momento de nossas vidas e a todos que em mim acreditaram.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado saúde, ânimo e força para que eu pudesse realizar esse sonho e concluir o presente trabalho diante das inúmeras dificuldades que existiram no meio desta árdua caminhada.

A esta universidade, e principalmente ao corpo docente, meus mestres que admiro tanto, a cada um que contribuiu com o meu aprendizado acadêmico e social.

A minha orientadora queridona, professora Vilma Faria que em um momento singular desta minha fase de conclusão, me acolheu como orientando e se mostrou sempre disposta a me ajudar, e desta ajuda, colhemos bons frutos.

Aos meus pais pelo o amor e principalmente pela paciência que tiveram comigo ao longo desta fase da minha vida.

A Maria Rúbia que trabalhou no balcão Sebrae em Barreira que me ajudou bastante durante a pesquisa de campo me levando até aos elementos-chave da pesquisa.

Aos meus amigos Antônia Karoline, Antônia Gabriele, Antônio Jeferson, Carlos Romário, Carmen Ariana, Débora Nascimento, Francisco Ênio, Greg Jordan, Gabriela Sousa, Janaína Cardoso, Wédyla Laurindo, que fizeram parte da minha formação e que irão continuar presentes em minha vida, eu espero.

RESUMO

A atuação da gestão pública municipal é imprescindível no desenvolvimento de um território através da criação de políticas públicas. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo investigar o papel da gestão pública municipal na promoção do Arranjo Produtivo Local - APL de cajucultura do Município de Barreira, no interior do estado do Ceará. Esta é uma política pública de geração de emprego e renda responsável pela sobrevivência de cerca de 400 famílias. Para a realização deste trabalho, foi utilizada uma abordagem qualitativa, com a utilização de técnicas como estudo de caso e entrevista semiestruturada. O trabalho apresenta as mais diversas abordagens teóricas sobre as políticas públicas, desde os seus mais variados conceitos até o ciclo de formação de políticas públicas, bem como os diversos tipos de políticas públicas de geração de emprego e renda presentes no Brasil. Desde a sua criação até a sua consolidação, o APL de cajucultura do município de Barreira possuiu vários atores envolvidos, dentre eles a gestão pública municipal junto da gestão pública estadual que estiveram fortemente envolvidas no APL, organizando-o e até mesmo, qualificando a mão de obra existente nele. Todavia, ao longo dos anos o governo municipal foi se ausentando, bem como o governo estadual, deixando o APL sem apoio algum da gestão pública. Por fim, tem-se como consideração final o papel do governo municipal que se resume apenas em observar o APL, evitando uma aproximação, apenas criando planos para o futuro.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gestão Pública. Governo. Arranjos Produtivos Locais – APLs. Geração de emprego e renda;

ABSTRACT

The performance of Municipal Public Management is indispensable in the development of a territory through the elaboration of public policies. In this way the present study aims to investigate the role of Municipal Administration in promoting of Local Productive Arrangement - APL of cashew culture of Barreira Municipality, Ceará State countryside. This is a public policy of employment and income generation responsible for the survival of about 400 families. For the achievement of this work, a qualitative approach was used, with the utilization of case study and semi-structured interviews as techniques. The paper shows the various theoretical approaches on public policies, from its most diverse concepts to the cycle of public policy elaboration, as well as the different types of employment and income generation public policies present in Brazil. From its creation to its consolidation, the APL from Barreira has several actors involved, including Municipal and State Public Management that were strongly involved in APL, organizing it and even, qualifying the existing labor in it. However, over the years the Government has been absent, as well as the State Government, leaving the APL without any support from public power. Finally, as final consideration the role of Municipal Government summarizes only in observing the APL, avoiding an approximation, just creating plans for the future.

Keywords: Public Policies. Public Management. Government. Local Productive Arrangements - APLs. Employment and income generation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

FIGURA 1 - Ciclo de formação das políticas públicas.....	27
FIGURA 2 – Divisão político administrativa do maciço de baturité.	67
FIGURA 3 – Divisão político-administrativa de barreira.....	68
FIGURA 4 – Etapas do processamento da castanha de caju.....	72
FIGURA 5 – Quantidade produzida de castanha de caju em barreira ao longo dos anos	74

QUADROS

QUADRO 1 - Tipologias de políticas públicas	37
QUADRO 2 – informações-chave extraídas de diferentes bancos de dados	64
QUADRO 3 – produção de cajucultura em barreira	73
QUADRO 4 – pontos fortes e fracos do pa rural	78
QUADRO 5 – gastos previstos no ppa de barreira destinados ao apl de cajucultura	81
QUADRO 6 – diretrizes do ppa de barreira voltadas ao apl de cajucultura	82
QUADRO 7 – política pública objeto de estudo	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
CF/88	Constituição Federal de 1988
CENTEC	Instituto Centro de Ensino Tecnológico
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo do Trabalhador
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural do Ceará
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LD	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NIC	Núcleo de Iniciativas Comunitárias
PA RURAL	Programa de Apoio Rural
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PPA	Planejamento Plurianual
PPP's	Parcerias Público-Privadas
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SINE	Sistema Nacional de Emprego
TBC	Turismo de Base Comunitária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1 Políticas Públicas: Abordagens conceituais	15
2.2 Planejamento de Políticas Públicas no Brasil: Instrumentos normativos	20
2.3 Formadores de Políticas Públicas - Abordagem estatista X multicêntrica.....	22
2.4 Ciclo de Formação de Políticas Públicas	26
2.5 Tipos de Políticas Públicas	34
3 POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	38
3.1 Tipos de políticas de geração de emprego e renda	42
3.1.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador.....	42
3.1.2 Qualificação e requalificação profissional.....	44
3.1.3 Intermediação de mão de obra.....	46
3.1.4 Assistencialista	48
3.1.5 Microcrédito	50
3.1.6 Economia solidária	52
3.1.7 Arranjos produtivos locais (APL's).....	57
4 METODOLOGIA.....	63
5 BREVE DESCRIÇÃO DA MICRORREGIÃO DO MACIÇO DE BATURITÉ.....	66
5.1 Apresentação do município de Barreira	67

6 ANÁLISE DOS DADOS	69
6.1 APL de cajucultura de Barreira: Contexto histórico	69
6.1.1 A consolidação do APL de cajucultura.....	70
6.1.2 APL de cajucultura: Processamento	71
6.1.3 APL de cajucultura de Barreira: Configuração atual.....	73
6.2 Atores presentes no APL	74
6.2.1 SEBRAE	75
6.2.2 PA RURAL	76
6.2.3 Núcleo de Iniciativas Comunitárias (NIC).....	79
6.2.4 Gestão Pública Municipal	80
6.2.5 Gestão Pública Federal - Fiscalização	83
6.2.6 Mini fábricas	84
6.2.7 Terceirizados	88
6.3 Entendendo o APL como uma política pública.....	89
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
8 REFERÊNCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

O papel da gestão pública na sociedade é muito importante para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Gerir um território, sobretudo quando se trata de um território tão imenso como o Brasil, não é uma missão fácil de ser realizada. Uma sociedade possui várias preocupações, tais como: representatividade, direitos, deveres, desenvolvimento, bem-estar social e etc.

O desemprego e políticas de geração de ocupação e renda também fazem parte de uma agenda das prioridades da gestão pública, principalmente em épocas de recessão econômica, pois quem sofre com os impactos dessas condicionalidades é a sociedade. No Brasil, a taxa de desemprego segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de 13% em junho de 2017, representando cerca de treze milhões e quinhentas mil pessoas. Esses dados se tornam preocupantes para o governo, uma vez que milhares de brasileiros se encontram excluídos do mercado de trabalho.

Diante de dados como esses, a gestão pública é pressionada a elaborar estratégias para reverter a situação indesejada e essas estratégias podem ser traduzidas em políticas públicas. Assim, é vital que o governo interfira no território a fim de reintegrar essa População Economicamente Ativa (PEA) no mercado de trabalho.

Nessas circunstâncias é imprescindível abordar o papel das políticas de geração de emprego e renda no Brasil e do governo no fomento aos postos de trabalho, novos arranjos produtivos e de inovação no trabalho, pois segundo Aquino (2007, p. 19) “a transformação do trabalho é uma evidência clara.”, e com essa perspectiva na mudança do próprio trabalho, muitas oportunidades são criadas e até mesmo modificadas. Todavia, tais mudanças às vezes não são aproveitadas, tanto pela gestão pública, que em alguns casos pode ignorá-las, como pela própria sociedade civil que não possui aparatos logísticos e financeiros para usufruir de tais oportunidades.

Para mediar e solucionar os problemas que afligem os diversos setores da sociedade, as políticas públicas emergem como um “conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada problemática, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público” (GUARASCHI et al. apud BERNARDONI et al., 2008, p.

383), isto é, uma maneira de garantir à sociedade todos os seus direitos legais, conquistados com muita luta através dos anos.

As políticas públicas se constituem na agenda do governo, enfocam diversas demandas da sociedade, tais como: saúde, educação, infraestrutura, segurança pública, meio-ambiente e consegue também gerar coesão social, reduzindo a distância que separa os diferentes grupos sociais. Dentre este universo diversificado de políticas, encontramos as políticas de geração de emprego e renda, enfoque deste trabalho.

As políticas de geração de emprego e renda são importantes para o desenvolvimento de uma região, pois permitem que as pessoas trabalhem, sobrevivam e ainda ajudem a movimentar a economia do município através da circulação de bens e serviços.

Portanto, pensando no papel do governo na sociedade, relacionada à geração de emprego e renda, e no recorte local desta pesquisa, o Município de Barreira, localizado na região do Maciço de Baturité, no Ceará, o presente trabalho buscou analisar o papel do governo local no apoio de um arranjo interorganizacional, que vem ganhando amplitude no Brasil como ferramenta de desenvolvimento de políticas públicas, notadamente desde o final do século passado, os chamados Arranjos Produtivos Locais – APLs. Neste caso específico, o APL de cajucultura do município de Barreira.

O trabalho aborda os diversos tipos de políticas públicas de Geração de emprego e renda, com foco nos APLs, que podem ser entendidas segundo Cassiolato e Szapiro (2003) como aglomerações produtivas centralizadas geograficamente, formadas por grupos de pequenas empresas e/ou associações e instituições de apoio, onde há acentuada divisão de trabalho entre as empresas e ocorre uma estreita cooperação entre estas empresas e os demais envolvidos.

O estudo do APL em questão se torna importante, pois é um instrumento produtivo que emprega e gera renda para muitas pessoas que vivem no município de Barreira e por sua potencialidade no mercado e na vida das pessoas, cuja fonte de renda é provida pelo APL. Além disso, há o fenômeno da utilização dos APL's no Brasil, visto que

Há um progressivo crescimento e uma perene mobilização dos governos para esse fim. A tomada do APL como estratégia de desenvolvimento foi assumida pelo governo federal por meio da inserção do tema nos seus planos plurianuais (PPA) a partir de 2000, no Plano Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2007-10), na Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-13) e no Programa Brasil Maior (2011-14). (BARBOSA, 2016, p. 168).

Para que tais políticas mostrem bons resultados, é importante que o governo, no âmbito de suas atribuições, possa atingir públicos específicos para que as políticas sejam eficazes gerando emprego e renda bem como desenvolvendo o território.

Analisando a estrutura dos APLs, bem como sua organização e características, este trabalho, em um primeiro momento, buscou relacionar a literatura usada e a prática encontrada com o seguinte objetivo geral: Investigar qual o papel da gestão pública municipal no desenvolvimento de APL de cajucultura no município de Barreira.

Ao longo do estudo, outros objetivos específicos também foram trabalhados, tais como:

- Descrever a configuração atual da APL de cajucultura de Barreira – CE, identificando os principais atores envolvidos e seus papéis no APL.
- Analisar a organização do APL.
- Relacionar o APL em estudo com as políticas de geração de emprego e renda dentro do município de Barreira.

As políticas de geração de emprego e renda sempre foram importantes em qualquer Estado e sua importância se dá pelo fato de incidir diretamente na vida da população, principalmente na mais carente, além disso, em momentos de crises financeiras tais políticas tornam-se ainda mais vitais para o desenvolvimento de um país.

No âmbito das políticas públicas de geração de emprego e renda e de inovação do trabalho, os APLs que vêm se tornando de grande relevância, tanto no âmbito acadêmico quanto no âmbito do trabalho, seja neste último, apoiado por instituições do primeiro setor, segundo ou terceiro setor.

As políticas de geração de emprego e renda constituem-se uma importante ferramenta de desenvolvimento sócio econômico e territorial em Barreira, e quiçá, em outros locais onde as características econômicas, de espaço e de desenvolvimento se relacionem com o local estudado neste trabalho.

Salienta-se também como relevante neste tema, as inúmeras facetas nas quais os APLs se mostram, sobretudo, como uma ferramenta de redução da pobreza e do desemprego, em outras palavras, contornando tais situações com o fornecimento da geração de emprego e renda, em vários segmentos da economia como: serviços, indústria, agricultura, dentre outros.

Portanto, entende-se que o apoio aos APLs é uma forma na qual o governo municipal, no domínio de suas atribuições, pode interferir na sociedade, como uma política de geração de emprego e renda, desenvolvendo os territórios onde se encontram estas aglomerações produtivas, tanto em zonas rurais como em urbanas, e com isso contornando a situação de precariedade social e de pobreza nos diversos territórios.

Após o exposto, o trabalho apresenta uma revisão de literatura acerca das políticas públicas, especificamente as que tratam de geração de emprego e renda. Em seguida, apresentada a metodologia, a análise dos resultados encontrados durante a pesquisa de campo e por fim as considerações finais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Políticas Públicas: Abordagens conceituais

No âmbito do papel do governo, pode-se diretamente falar sobre as políticas públicas e suas funções em um território e conseqüentemente, em uma sociedade. Uma sociedade pode ser definida como "um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades." (RUA, 2012, p. 12). Compreendendo o entendimento do que é uma sociedade a partir do pensamento da autora supracitada, é importante pensar em estratégias e em modelos de ações políticas que consigam penetrar nas mais diversas pluralidades existentes dentro de uma sociedade.

O objetivo de se ter um Estado é de representação e de provimento de ações necessárias para o bem-estar de uma nação, e por isso, as estratégias são fundamentais para garantir essa representação e esse bem-estar social que pode acontecer através de políticas públicas.

Para agir conforme o esperado pela sociedade (promovendo meios para o desenvolvimento), o "Estado ou a administração pública deve ser eficaz e eficiente no fornecimento dos serviços exigidos pelos eleitores". (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 02). Assim, precisa-se ter um Estado que promova o bem-estar social e que gere resultados que possam ir ao encontro com o desejado pela sociedade.

Para elaborar as ações necessárias de representação e bem-estar social, o Estado, enquanto Administração Pública, com toda a sua estrutura e aparelhamento, conta com recursos financeiros, técnicos e humanos que podem garantir uma boa elaboração estratégica de tais ações, que traduzidas em políticas públicas, respaldam a administração pública e a gestão pública no horizonte de suas funções.

No que se refere sobre políticas públicas, o estudo desse ramo da Ciência Política se deu através de estudiosos clássicos da área, como: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006, p. 23). No Brasil, as pesquisas científicas sobre o tema são bem recentes, embora "as primeiras atividades sistemáticas de mobilização de conhecimento de base científica para subsidiar a formulação de políticas públicas no Brasil ocorreram a partir de 1930" (FARAH, 2016, p. 962.) Contudo, não se tratava de um estudo aprofundado, por isso não há consenso sobre seu conceito, sendo assim necessário, mais estudos e mais reflexões sobre o tema (LIMA, 2012. 49).

Para que haja o entendimento de fato sobre o assunto, serão apresentados a seguir, alguns conceitos de políticas públicas elaborados por autores que estudam a respeito. Secchi (2010, p. 1) explica que a palavra "política pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistemológicas de países da língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*", onde o primeiro termo significa "atividade e competição política".

No Brasil, *politics* está mais enraizado no pensamento das pessoas. Já o segundo termo, *policy* se trata "do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões.", ou seja, o segundo termo está ligado estruturado na parte mais técnica e burocrática de uma política pública.

Pode-se entender com base no que Secchi (2010) apresenta por política no sentido de *policy*, o processo de elaboração de uma política pública, desde os estudos de formação de agenda e levantamento de dados e índices, até o momento de decisão e a implementação da política pública, ou seja, a parte mais concreta e técnica no que diz respeito às políticas públicas.

Para complementar o entendimento sobre o assunto, Easton (1965 apud SOUZA, 2006, p. 24), afirma que Política Pública pode ser entendida como um sistema que possui uma ligação entre sua elaboração, seus processos, seus resultados, e seus fatores internos e externos. Tal entendimento acerca de Política Pública entra em congruência com o termo *policy*, entendido no Brasil e explanado por Secchi (2010) como já supracitado. Além de explicar seu entendimento por Política Pública, Easton também diz que as políticas públicas recebem insumos dos partidos políticos, da mídia e dos lobbys, alterando assim, os resultados das políticas públicas. O pensamento sobre os insumos das políticas públicas se faz presente no processo de Formação de Agenda de políticas públicas mencionado por Souza (2006, p. 30) que, aponta os partidos políticos como uma ferramenta utilizada para definir prioridades entre os diversos problemas de uma sociedade.

A partir do trabalho de Easton (1965 apud SOUZA, 2006, p. 24), é possível entender que as políticas públicas, embora tenham valor público, podem ter interesses privados ou restritos a um grupo específico ou seletivo, e essa característica pode interferir diretamente no produto final da política pública, muitas vezes, de forma negativa, pois parte-se do pressuposto que uma política pública deve prevenir ou enfrentar de forma combativa um problema público, de interesse coletivo, e não de uma pequena parte do todo, portanto, é imprescindível a profissionalização e ética dos que planejam políticas públicas.

Ainda tendo como base o pensamento de Easton (1965 apud SOUZA, 2006, p. 24), pode-se inferir também que as políticas públicas podem sofrer alterações positivas e negativas, o que dependerá dos fornecedores dos insumos de políticas públicas.

A formação de agenda é o primeiro passo na elaboração de uma política pública, é na formação de agenda que se vem os insumos citados por Easton. Os insumos apontados pelo autor podem ser genericamente: pesquisas feitas por organizações especializadas, discussões e ideias dos partidos, algum problema evidenciado pela grande mídia, prioridades que afetam diretamente à grande massa, representado por *lobbys*.

Ainda sobre as possíveis intervenções externas em uma política pública e sobre o seu profissionalismo, no que se refere ao planejamento, Secchi (2016, p. 2) diz que se não há planejamento ou uma análise da política pública. A mesma tende a ser organizada pelo senso comum, reprodução, preconceito e até auto interesse.

No âmbito municipal, os gestores viajam para outros países para fazer *benchmarking* e trazer para seus territórios, práticas de sucesso. Todavia, não há um estudo prévio aprofundado sobre o que irá fazer, apenas há a expectativa de que a prática importada mostre os mesmos impactos positivos que outrora aconteceu em um território distante. O território atual pode apresentar muitas diferenças dos estudados, fazendo com que o estudo a respeito do que se irá fazer aconteça em médio prazo.

A intenção do governo pode até ser, na maioria das vezes, de tornar sua gestão eficiente e eficaz, entretanto é importante que a intenção venha acompanhada de uma boa ação, e nesse caso, o planejamento e a análise da situação do *status quo*, pois o Gestor deverá ter conhecimento de todas as informações possíveis para tomar a decisão mais racional, mesmo que "governos e órgãos com capacidade técnico-analítica bastante avançada podem falhar nas suas tomadas de decisões." (SECCHI, 2016, p. 3).

Para compreender mais sobre o assunto em questão, Souza (2006, p. 25) transmite a ideia de que política pública é um instrumento que conduz o governo a exercer suas atividades de prestação de serviços e é também a análise desses serviços prestados, e após o *feedback* da análise, torna-se um instrumento de mudança de curso do trabalho da gestão pública, ou seja, na visão da autora, o assunto tratado é nada mais que a própria governança traduzida em resultados através das políticas públicas.

Sobre a conjuntura da governança, Souza (2006, p. 25) segue a mesma linha de raciocínio de Easton quanto à ligação direta entre políticas públicas e a própria política, onde

os atores públicos, eleitos democraticamente, irão discutir com suas bases aliadas e com suas coesões políticas, as formas de construir políticas públicas com base em negociações e em ideologias. Este raciocínio, que traz a política ideológica e as articulações internas, não é apresentada por muitos autores, ao contrário, os demais autores trazem uma abordagem de políticas públicas mais tecnicistas, separando às vezes as políticas públicas da própria política.

A análise observada sobre a separação das políticas públicas da política não é negativa, só reforça a ideia de que as políticas públicas devem ser feitas com o fim de beneficiar tão somente a sociedade e por isso, deve-se observar a qualidade das políticas públicas, analisando todo o recurso gasto, toda a metodologia utilizada, quem serão os beneficiados, como serão beneficiados, como as políticas públicas irão interferir na vida dos beneficiados, se as políticas públicas terão um *feedback* positivo ou negativo e se elas terão continuidade. (ASSUNÇÃO e EVANDRO et al., 2015, p. 126).

A grande preocupação atual no Brasil em relação às políticas públicas é que sejam transparentes, eficientes, flexíveis, democratizadas e acessíveis, portanto, é pertinente a valorização de uma gestão pública que seja próxima da população, garanta e forneça os meios necessários para a prática do controle social, e que possua os insumos necessários para elaborar uma *policy*, uma vez que estas "após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação." (SOUZA, 2006, p. 26), garantindo o feedback esperado (positivo) da implementação de uma política pública, após todo o esforço em sua fase de pré-execução.

Ainda abordando sobre as mais variadas definições de políticas públicas, há autores que definem tal tema acrescentando em suas definições, acepções éticas e morais, como é a definição de política pública:

As intervenções realizadas pelo Poder Público, instituições civis, entidades privadas e grupos comunitários, com o objetivo de atender à população nas suas necessidades materiais e simbólicas, garantindo-lhes acesso às mesmas, para que seja alcançada maior e melhor qualidade de vida não só para os grupos hegemônicos, mas também - e em especial - para os excluídos por razões econômicas, sociais e culturais, etárias ou de gênero, dentro do respeito do direito à diferença. (COELHO, 1997 apud MOESCH; GASTAL, 2007, p. 31).

É importante notar que no entendimento de Coelho (1997 apud MOESCH; GASTAL, 2007), políticas públicas são ações que podem englobar praticamente todas as instituições e todas as pessoas, as instituições como elaboradoras de tais políticas públicas e a sociedade como os

beneficiários, que, tecnicamente, não exclui as instituições de serem beneficiárias também das políticas públicas.

Para falar em políticas públicas, é formidável lembrar e relacioná-las com a Democracia. As políticas públicas, como já definidas anteriormente das mais diversas maneiras por diversos atores, de modo geral, são mecanismos fundamentais que os mais diversos atores políticos e sociais utilizam para promover o bem-estar social das pessoas, das instituições e da própria nação, utilizando um arcabouço estratégico, que vai desde interesses das cúpulas dos partidos políticos até a problemática mais priorizada de um rincão.

Os tratados de paz dentre outros direitos que foram conquistados através de muitas lutas e sacrifícios, foram subsidiando o reconhecimento do Estado diante do poder popular, responsável até pelo poder do Estado, e esse reconhecimento faz com que o Estado, que segundo Sartório (2016, p. 150) “existe para assegurar a manutenção da sociedade”, passe a interferir de forma mais no bem-estar social das pessoas, na saúde, na economia, no trabalho, na educação, na segurança, no lazer e etc.

As grandes nações afetadas no período pós-guerra no século XX precisavam se erguer, tanto no quadro social como econômico. E para isso, os Estados tiveram que interferir em seus territórios por meio de políticas públicas. Desde o período pós-guerra, que as demandas por políticas públicas progressistas cresceram de forma surpreendente e esse é um dos fatores que levaram os Países a se preocuparem mais com seus programas políticos, a fim de resolver as demandas sociais e evidentemente, econômicas também. (SOUZA, 2006).

No Brasil não foi diferente, após os anos de 1930 com a gestão de Getúlio Vargas, contou-se com a criação do Ministério do Trabalho que preconizava a boa relação entre os empresários e a classe operária; a Constituição de 1934 que assegurava direitos aos trabalhadores como: salário mínimo, o limite da jornada de trabalho dentre outros direitos.

No governo de Juscelino Kubitschek teve o plano de metas que pretendia desenvolver o Brasil 50 anos em 5, a lei 4.923/65 instituiu o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensa de Empregados, que provia financeiramente como previsto em lei, apenas os trabalhadores demitidos arbitrariamente ou o trabalhador cujo emprego houvesse sido extinto por conta de falência do posto de trabalho, e até mesmo o Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado em 1975. Seguindo a cronologia,

Os anos 1980 foram marcados pela democratização do país e pela crise do nacional-desenvolvimentismo. O regime de políticas públicas sofreu uma alteração profunda com a criação, a partir da Constituição de 1988, de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle das políticas. (FARAH, 2016, p. 971).

Através da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas passaram a ser mais bem planejadas por duas condicionalidades importantes a serem mencionadas: o mundo estava mudando diante da globalização, novos instrumentos e arranjos apareceram e se tornaram mais acessíveis, e a segunda condicionalidade é a própria lei (Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual), já que a mesma previa sanções caso não fosse cumprida.

2.2 Planejamento de Políticas Públicas no Brasil: Instrumentos normativos

Sobre as políticas públicas e sobre qualquer ação do Estado para com a sociedade que envolva recursos públicos, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165º traz importantes ferramentas que contribuem para o planejamento governamental, implementação, controle social, avaliação e a continuidade das políticas públicas. Essas ferramentas denominadas respectivamente de Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que interligadas entre si, fornecem à esfera federal, estadual ou municipal, o controle do que foi planejado para o tempo de gestão, desde os atores envolvidos, os serviços prestados, metodologias utilizadas até às condicionalidades financeiras para cada política pública planejada pelo ente federado (UFGRS, 2017)

O plano plurianual é fundamentado sob a perspectiva de o Estado necessitar de planejamento estratégico para poder executar políticas públicas com eficiência e para ter o controle das finanças públicas a fim de evitar práticas ilícitas nas ações do Estado que desde a monarquia trouxe consigo um sistema de administração patrimonialista e seus defeitos como a confusão do que é público e privado. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 404).

Com o objetivo de deixar a administração pública mais eficiente, favorável às políticas públicas de desenvolvimento econômico e social e com foco no cidadão, o conjunto de ferramentas propostas pela Constituição Federal de 1988 em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, traz para a gestão pública no Brasil, uma tentativa de modelo mais transparente, simplificado e probó, algo parecido com a reforma Gerencial proposta por Bresser Pereira em 1995.

Antes da Constituição Federal de 1988 (CF/88), existiram macros e micros planejamentos para o País, desde a esfera federal até a municipal. Alguns desses planejamentos obtiveram sucesso como o plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa proposto por Getúlio Vargas para o período de 1939 até 1943 (UFGRS, 2017). Percebe-se daí que, a preocupação com o planejamento de políticas públicas no Brasil acontece desde muito tempo, entretanto, apenas com a CF/1988 que, de fato, o planejamento estratégico nas ações do Estado aconteceu de forma mais imperativa, uma vez que essa preocupação se tornou uma obrigação da gestão pública em todas as esferas prevista em lei.

Abordando sobre a importância do planejamento das políticas públicas, Souza (2006, p. 35) traz um elemento de grande vitalidade para o estudo e análise das políticas públicas como fator de sucesso, o elemento da credibilidade, que segundo a autora, “a prevalência das regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos burocratas, contido nas políticas públicas.” Com isso, decisões discricionárias além de não se fazerem necessárias, pois todos os passos da política pública já estariam previamente planejados, a Política Pública e conseqüentemente o governo tendem a traçar planos concretos e fadados ao sucesso na maioria dos casos, pois sempre haverá as contingências casuais que possam interferir no processo de execução da política pública, cabe aos seus idealizadores estarem preparados para o maior contingencial de variáveis que possam existir.

O parágrafo 1º do art. 165º da Constituição afirma que "A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada." É notório o nível de planejamento exigido pela CF/88 para com a lei plurianual e a importância dada aos detalhes que a compõe. Ainda sobre a necessidade de elaborar um planejamento das políticas públicas e de seus gastos, Simon (1957 apud SOUZA, 2006, p. 23) diz que “a racionalidade dos decisores públicos sempre é limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita.” Assim se revela a importância do planejamento, além disso, serve também para evitar problemas como improvisos, metodologias inadequadas e/ou achismos que, quando se trata da esfera municipal, sobretudo nas cidades distantes dos grandes centros, são ações que acontecem com muita frequência e que impacta negativamente no desenvolvimento dessas cidades, em todos os setores de ação.

Pensando na perspectiva de planejamento estratégico também para a esfera municipal, este instrumento de governança pública, interfere diretamente na gestão das políticas públicas, tendendo a deixá-las mais eficientes, mais objetivas, mais detalhadas, mais fundamentadas, mais especializadas e mais econômicas, e se tratando do fator financeiro do Planejamento Plurianual, o art.165º da CF/88 prevê ainda, mais duas outras leis que dão apoio e que devem ser elaboradas em concomitância com a lei anterior, são elas, como falado anteriormente, a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta primeira:

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública[...], incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988.).

A constituição assevera que a LDO deva ser elaborada tendo como base a lei plurianual, com competência a dar suporte para a criação da LOA, que segundo ainda o art.165º, incisos I, II e III da Constituição Federal, deverá conter:

o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; [...] o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; [...] o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

E, para aprovação da lei plurianual, o poder executivo deve direcionar ao poder legislativo, o projeto de lei plurianual para que seja aprovada e em seguida implementada de acordo com o que foi previamente planejado pela gestão pública.

O plano plurianual é elaborado pela equipe do gestor público eleito democraticamente para um dos cargos de gestor do poder executivo (presidente, governador e prefeito). Esta equipe é formada pelos seus secretários e pessoas de cargos de confiança do Gestor, assim, são esses alguns dos formadores de políticas públicas.

2.3 Formadores de Políticas Públicas - Abordagem estatista X multicêntrica

As políticas públicas podem ser consideradas como ferramentas e/ou mecanismos por onde o governo consegue atuar e interferir diretamente na sociedade com suas ações, objetivando o bem-estar social coletivo, seja sozinho entre os poderes executivos e legislativos ou através das Parcerias Público-Privado com outras instituições que também elaboram e executam políticas públicas.

Diante disso, para o planejamento estratégico eficiente de uma política pública, se faz necessário o conhecimento técnico e metodológico das mais diversas políticas públicas existentes, por este motivo, vem crescendo a preocupação intensa com o profissionalismo dentro da Administração Pública visando o condicionamento necessário para a elaboração de uma política pública eficiente, onde todos os recursos e metodologias possam ser utilizadas de forma correta e sem desvios dos fins e dos meios, que são práticas corriqueiras nos dias atuais na Administração Pública e que são resquícios de um modelo Patrimonialista de Administração, onde a definição do que é público e privado ocorre de maneira difusa, proporcionando benefícios nas ações do governo para apenas uma parte seleta da população, deixando a grande massa às margens das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001)

As políticas públicas além de viabilizarem soluções para problemas que afetam a sociedade, também são capazes de mudar a vida das pessoas. Tem-se como exemplo o Bolsa Família, que é uma política de assistência social e transferência de renda que em pouco mais de 10 anos conseguiu reduzir o número de pessoas que vivia na situação de extrema pobreza no Brasil. Segundo o site do Planalto, foram mais de 22 milhões de pessoas até 2011.

As políticas públicas são instituídas por leis e visam condicionar de forma positiva a população que muitas vezes, possui seus direitos mais básicos restringidos por motivos como soberania de interesses particulares, mau planejamento de políticas públicas e etc. As políticas públicas “visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente” (TEIXEIRA, 2002, p. 3). E assim garantindo o acesso aos direitos adquiridos após a Constituição Federal de 1988, como o direito à Saúde, Educação, Habitação, Segurança, Trabalho, Cultura, Lazer e etc.

Diante do exposto, é perceptível o compromisso social e econômico que o Estado deve possuir para com a sociedade, e por isso, as políticas públicas devem objetivar o sucesso de tal compromisso através de um planejamento estratégico de tais políticas, observando sempre a transparência e a participação social, incluindo os principais *stakeholders* envolvidos no processo, sejam agentes públicos, políticos, privados ou agentes da sociedade civil organizada.

Quanto aos formadores de políticas públicas, Secchi (2010, p. 2) afirma que o Estado não é o único provedor de políticas públicas, organizações do segundo e do terceiro setor também elaboram e executam políticas públicas, às vezes até mesmo em parceria com o Estado. Esse desaparecimento do Estado como único provedor de políticas públicas traz à tona um

debate que vem crescendo desde os anos de 90, que é a abordagem Estatista x Multicêntrica, onde na primeira prevê o Estado como único provedor de políticas públicas e o segundo diz que outras instituições podem interferir na sociedade com políticas públicas também.

"A delegação para órgãos "independentes" nacionais, mas também internacionais, passou a ser outro elemento importante no desenho das políticas públicas." (SOUZA, 2006, p. 35). E tais delegações podem ser entendidas também como PPP Essa reengenharia nas políticas públicas no Brasil aconteceu porque por muito tempo, o Estado foi desacreditado no quesito: políticas públicas.

Continuando o pensamento sobre quem pode fazer políticas públicas ou quem está apto, Souza (2006, p. 27) evidencia que embora todas essas reestruturações nas políticas públicas tenham acontecido e que tenham sido aceitas pela sociedade, o Estado ainda está no controle, tomando a frente em situações-problema. Embora seja válido o pensamento trazido pela autora, é importante também lembrar que o Estado é a representação máxima de uma sociedade e que mesmo não seja eficiente no seu papel, uma estrutura mínima deve existir para que possa representar os interesses de uma sociedade, mesmo que simbolicamente. Salienta-se também que uma política pública sempre será pública, mesmo que:

As políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado. (RUA, 2012, p. 18).

Dando espaço para novos formadores de políticas públicas, o Estado consegue ter mais eficiência nas provisões das mesmas, e em suas decisões, embora a delegação do poder de fazer essas políticas aconteça, esse fato não acarreta redução de trabalho ou funções do Estado enquanto provedor de políticas públicas.

O governo no âmbito das três esferas e de seu poder, tem a autonomia necessária para promover o tão falado bem-estar social e os recursos, mesmo que limitados, para alterar o *status quo*. Sabendo disso, as políticas públicas brasileiras quando nascem dentro da esfera pública, podem ser da origem de coalizões políticas entre os partidos políticos, de plenários na câmara e no senado, em comissões legislativas e ou fóruns legislativos consultivos e, tais políticas públicas devem se adequar às normas das instituições já existentes (SECCHI, 2010). Nesse sentido, entende-se por instituições, todas as leis, jurisdições ou regras formais que estruturam a base política existente.

A visão Estadista, ao defender a Estrutura Pública como único formador de políticas públicas, limita-se aos Políticos, Analistas de políticas públicas/Burocratas, os agentes formadores de políticas públicas. Estes formadores de políticas públicas são agentes que trabalham na esfera pública, ligados ao que Secchi chama de *politics*.

Os políticos são representantes da sociedade que cumprem essa representatividade de forma legítima e com prazo previamente estabelecido. "São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do Executivo federal." (RUA, 2012, p. 37). Os burocratas são agentes que lidam diretamente com a política pública, possuem conhecimento técnico especializado no âmbito de sua área de atuação e ocupam postos de trabalhos na Administração Pública por meio de concursos, contratos e ou cargos de comissão, ou seja, são

Todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais que possuem esses atributos. Compreendem gestores de alto escalão, chefias intermediárias, e um vasto exército de servidores situados na base da administração pública, aparentemente sem grandes recursos de poder, que estão em contato direto e permanente com os cidadãos. (RUA, 2012, p. 37).

Assim sendo, os burocratas são de suma importância para a Administração Pública, pois são eles que muitas vezes conhecem a realidade por entrar em contato direto com os cidadãos, e por serem especializados no âmbito de sua atuação, possuem o *know-how* necessário para a formação de políticas públicas. Comparando com a Administração Privada, os burocratas são a base operacional de uma fábrica, onde por meio de seus esforços, fazem os processos fluírem. Para além das funções explanadas anteriormente, o analista de políticas públicas:

É o ator técnico-político que realiza a análise de política pública, desempenhando totalmente ou em parte as tarefas de delimitação de problemas públicos, criação de alternativas, coleta de dados, tratamento e análise dos dados, organização e mediação de reuniões com outros atores políticos e grupos de interesse, elaboração de *policy reports* e estruturação de recomendação de política pública. (SECCHI, 2016, p. 17).

A visão multicêntrica amplia para um horizonte maior a denominação de formadores de políticas públicas, admitindo outros setores além da Administração Pública. O papel das organizações da sociedade civil, seja como conselhos, ONG's, Associações, Fundações, Institutos e etc., vem crescendo de forma singular na elaboração de políticas públicas e projetos públicos no Brasil, seja em políticas sociais, ambientais, de geração de renda e etc.

Então, na visão multicêntrica, outros autores aparecem no processo de formulação e execução de políticas públicas, como as empresas do primeiro setor, que através da lei, podem participar do processo de formulação e execução das políticas públicas, como prevê o Art. 2º,

inciso III da Lei nº 13.019 que legisla sobre as parcerias da Administração Pública e as organizações da sociedade civil organizada. De acordo com o Art. 2º, inciso III, para os fins desta Lei, considera-se:

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (BRASIL, 2014).

O mecanismo normativo que é a Constituição Federal prevê então que, outras entidades além das públicas, possam ser formadoras de políticas públicas, claro, dentro do que concerne a lei. E para criar políticas públicas, não basta apenas estar amparado em lei, mais que isso, é preciso saber fazer, afinal, se estará lidando com o patrimônio público que será de serventia coletiva.

2.4 Ciclo de Formação de Políticas Públicas

Para executar tais políticas públicas, não é o suficiente executá-las de qualquer maneira, é importante que haja o planejamento estratégico de tais políticas públicas para que assim possam ser eficientes e eficazes. Para Oliveira (2006, p. 274) “muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados.” E isso se deve à falta de planejamento das políticas públicas, tornando-as ineficientes, ineficazes e programas com recursos mal-empregados pela Administração Pública.

Para contornar tal problema, as políticas públicas devem passar por um processo de planejamento e estudo, na verdade, é o processo de formação da Agenda das políticas públicas. Este processo está dentro do ciclo de planejamento de políticas públicas que por Assunção e Evandro et al. (2015) é chamado de Fases das políticas públicas, onde o planejamento estratégico das políticas públicas passa por cinco fases diferentes.

A literatura de políticas públicas aponta o processo de ciclo das políticas públicas (*policy cycle*) como um dos pontos mais básicos e importantes no estudo teórico e na aplicação prática das políticas públicas. Couto (1998 apud FREY, 2000, p. 226) alega que é muito importante entender o dinamismo e complexidade temporal dos políticos, por isso a relevância deste ciclo de formação das políticas públicas, para que o Gestor Público e a sociedade possam entender e assumir a responsabilidade mútua sobre as políticas públicas, o Gestor no Papel de Formular/Criar e a sociedade com o papel de participar e fiscalizar.

Para se entender melhor, a literatura acerca do ciclo de políticas públicas em geral, adota cinco fases necessárias para uma política pública eficiente e bem planejada e que obtenha os melhores resultados possíveis. A primeira fase é denominada de Formação de Agenda, a segunda é a Formulação de políticas públicas, seguida da Tomada de Decisão, passando pela Implementação ou Execução e por último a Avaliação. A figura a seguir mostrará as fases das políticas públicas.

Figura 1 - Ciclo de formação das políticas públicas.



Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira fase é a de Formação de Agenda e é definida por Kingdon (1995, p. 222) como "a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo" e relata que "o processo de estabelecimento de agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco de atenção", isto é, a fase onde os *stakeholders* debatem as problemáticas que devem se tornar prioridades na agenda de políticas públicas.

Os problemas que assolam uma sociedade são inúmeros, mas como definir um problema que se deve tornar prioridade em uma agenda política? A resposta desta indagação é simples: qualquer problema que dificulta a vida da sociedade em todos os segmentos e que pode ser mudado seja a pequeno, curto ou médio prazo. Kingdon (1995) fala que o primeiro passo é o reconhecimento do tal problema que se pretende mudar, ou seja, saber o que se quer para o

futuro é um passo imprescindível para pautar os problemas, planejá-los, torná-los prioridades e solucioná-los.

Kingdon (1995), ainda sobre a fase de formação de Agenda das políticas públicas, salienta a importância de saber como um problema pode se tornar uma prioridade e outros não, ou seja, como as propostas de prioridades se tornam políticas públicas. Sobre a fase de Formação de Agenda, também é interessante apontar que nessa busca por prioridades dentre os problemas, fatores internos e externos podem influenciar na escolha da prioridade, tais como, orçamento, partidos políticos, *lobbies*, atores envolvidos, soluções, influência de quem propõe a prioridade, o projeto da prioridade, incluindo a metodologia que se deverá utilizar para sanar tal prioridade, isto é, "o processo de especificação das alternativas reduz o número de alternativas concebíveis ao conjunto daquelas que são realmente consideradas." (KINGDON, 1995, p. 223).

Ainda sobre como transformar um problema em prioridade na agenda de políticas públicas, Souza (2006, p. 30) pensa em três respostas para sanar tal indagação, a primeira resposta tem foco no próprio problema, onde reconhecer o problema e defini-lo, já é um passo para solucioná-lo. A segunda resposta tem foco na própria política, que para a autora, não é fácil dissociar das políticas públicas. A segunda resposta se dá através de eleições, coalizões políticas, negociações com grupos de interesses, amplos debates, até que se chegue em uma decisão favorável à agenda de políticas públicas. Por último, a autora focaliza nos participantes que podem ser divididos em participantes visíveis: políticos, partidos, mídia, e participantes invisíveis: acadêmicas, burocracia e os *policy makers*.

A segunda fase possui o nome de Formulação de alternativas, esta é a fase que se trata das proposições de planos de ações e metodologias para a implementação das políticas públicas. É nessa fase que

Quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. (RUA, 2010, p. 35).

Sobre essa fase do ciclo de formação das políticas públicas, "é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos." (SECCHI, 2010, p. 37).

A formulação de Alternativas como dizem outros autores, é o momento onde se há um *Brainstorming*, onde os atores envolvidos buscam meios para solucionar o problema específico, podendo haver inclusive coalizões para sustentar uma ideia que seja viável e de interesse de um determinado grupo. No ciclo de formação de políticas públicas participativa, é a fase que será levada em consideração as alternativas dos mais diferentes grupos, como associações, conselhos de políticas públicas, movimentos sociais, líderes comunitários, organizações sindicais, militância política, comerciantes e etc.

Como supracitado, as coalizões poderão existir, pois nessa fase é importante que haja o esforço de todos os envolvidos para que consigam analisar todas as alternativas levantadas e seus objetivos, pois "quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será para verificar a eficácia da política pública." (SECCHI, 2010, p. 37). Ou seja, para analisar com eficiência, é necessário observar de forma minuciosa e atenta todos os detalhes como: as consequências, custos, satisfação, riscos, equidade, acessibilidade, sustentabilidade, oportunidades, enfim, tudo que envolva as alternativas, e seus impactos na sociedade. O objetivo deverá ser claro a fim de tornar o processo mais fácil.

Por envolver alternativas que vá de alguma forma condicionar a vida de muitos grupos distintos, é importante que o governo preconize sempre a participação popular, pois apenas quem vive no território a ser atingido pelas políticas públicas é que possivelmente vai conhecer a realidade do local, e qualquer alternativa escolhida que vá contra o interesse da maioria dos envolvidos, tenderá a ser de fato uma política falha, apenas gastos desperdiçados.

Ainda sobre a fase da formulação de alternativas, Frey (2010, p. 219) critica de forma singela o tomador de decisão e as negociações, traduzidas em 'politicagem' que há entre o tomador de decisão e os grupos mais relevantes envolvidos. Para o autor, acontece muitas vezes uma negociação antecipada entre os grupos mais fortes. Dando continuidade ao pensamento do autor, em uma hipótese onde tal situação aconteça, esta ação poderá deixar a fase seguinte em descrédito ou pior, pode levar todo o processo da formação da política pública à ruína, uma vez que o processo sofre interferência negativa, nesse caso, corrupção.

A terceira fase é o Processo de Tomada de Decisões onde se define as ações importantes, tais como o momento em que a política deverá ser executada e qual plano de ação será executado. É fundamental que o Gestor que seja responsável por tomar as decisões, saiba da maior quantidade possível de informações para que ele seja direcionado, da forma mais

próxima possível, da decisão que seja ideal ou que se aproxime intimamente da decisão certa, pois se sabe que é impossível saber de todas as informações e prever acontecimentos futuros, por isso a necessidade de estar atualizado e claro das variáveis existentes.

Simon (1945 apud SECCH, 2010, p. 41) propõe um modelo de tomada de decisões onde o gestor Público possui algumas limitações, sejam elas cognitivas ou informativas e por isso, não consegue entender a complexidade do que está acontecendo, ou seja, nesse modelo chamado de Racionalidade Limitada, os atores estão às margens da problemática envolvente. Neste modelo da racionalidade limitada, o autor diz o tomador de decisão tem em mãos várias alternativas e uma grande quantidade de ações que, a decisão que ele tomar, irá refletir na decisão satisfatória, e não na decisão correta.

Outro modelo apontado por Secchi (2010, p. 41) é o da racionalidade absoluta, onde o tomador de decisão possui acesso a todo aparato que envolve a decisão, sejam indicadores, custos, benefícios, e com isso, toma a melhor decisão possível.

Além dos dois modelos supracitados, o autor fala de um terceiro modelo para a fase de tomada de decisão elaborado por Charles E. Lindblom (1958 apud SECCHI 2010, p. 42), o modelo incremental, onde neste modelo, basicamente, a análise do problema e de suas soluções acontecem concomitantemente.

Com base nos modelos de tomada de decisão, é perceptível a ideia do rompimento de uma metodologia já vigente no âmbito do ciclo das políticas públicas quando se trata do modelo incremental, que dispensa a fase da formação de agenda e associa as fases de formulação de políticas públicas e a tomada de decisão. É um modelo mais rápido e aparentemente menos burocrático, pois dispensa todo um procedimento de análise de prioridades, mas é significativo pensar se é a maneira mais prudente de tomar uma decisão de política tão importante como são as políticas públicas.

Mantendo toda a lógica já existente, os modelos de racionalidade absoluta e limitada, pressupõe que o gestor poderá tomar a decisão mais viável com base nas informações concretas acessadas e nos estudos das fases anteriores, garantindo a sequência do ciclo e mantendo o trabalho técnico já feito até a fase da tomada de decisão.

Em um cenário de formação de políticas públicas onde não haja os motivos da crítica feita por Frey (2000, p. 219), haverá conflito entre os atores envolvidos, irá haver discussões

sobre as possíveis melhores alternativas, mesmo que em baixa proporção. O fato é que os conflitos, muitas vezes não poderão ser evitados, e às vezes, conflitos de ideias divergentes podem até ser um bom sinal, pode-se considerar que há boa vontade e ou que há atores realmente envolvidos na ação política, contudo,

Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões sobre diversos aspectos. Quando, ao contrário, são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação; (Rua, 2012, p. 36).

A quarta fase, a Implantação, como o próprio nome sugere, é a fase onde finalmente a política pública é executada. Onde todo o escopo do projeto da Política Pública é transformado em ação e onde todo o planejamento estratégico é enfim, transformado em resultados concretos, terminantemente, os resultados podem ser o esperado (positivo) ou inesperado, que não implica necessariamente em um resultado negativo, mesmo que este pode vir a ocorrer.

É nesta fase em "que a Administração Pública se reveste de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas." (SECCHI, 2010, p. 46). A implementação é onde tudo se encaixa no estudo das políticas públicas, seus conceitos, suas funções, as funções do governo, sua capacidade de representar uma sociedade, os interesses dos *stakeholders*, enfim, tudo que foi abordado até aqui.

A implementação das políticas públicas é a fase onde será preciso monitorar todas as ações, todo o plano de trabalho e toda a metodologia usada a fim de minimizar o máximo possível os riscos negativos de acontecerem durante esta fase. Há uma série de fatores envolvidos na análise da implementação que pode contribuir diretamente no sucesso ou no fracasso das políticas públicas. Há também de se perceber que não são apenas fatores técnicos, humanos, financeiros e logísticos que podem interferir na implementação de uma política pública, há também o fator político que deve ser considerado como uma potencialidade de risco também.

O gerenciamento eficiente da implementação das políticas públicas, sobretudo das políticas públicas distributivas, que será explanado adiante, é imprescindível para auxiliar na empreitada para o seu sucesso. Manter o controle da integração de tudo que foi planejado e das partes importantes como a comunicação, *stakeholders*, riscos, recursos, aquisições, tempo, custos e qualidade é uma operação que poderá contar para o resultado final da implementação da Política Pública.

Assim como na quarta fase, a implementação também possui modelos estratégicos já elaborados para usar. Sabatier (1986 apud SECCHI, 2010, p. 46) propõe dois tipos de modelos de implementação de políticas públicas, o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

O primeiro tem um viés separatista, separa claramente as fases de tomada de decisão e da Implementação, assim como separa o tomador de decisão do Implementador de política Pública, ou seja, a esfera política elabora e a Política Pública e os agentes a implementam, e se o resultado final da política pública for negativo, a culpa vai para quem implementou, e não para quem elaborou.

O segundo modelo oferece aos agentes e burocratas que implementam as políticas públicas, liberdade para organizar e definir a implementação das Políticas, ou seja, eles poderão construir e dar suas contribuições na implementação, modelando e adequando à realidade e lidando com os imprevistos e problemas que aparecerem durante a fase. Em outras palavras, o planejamento estruturado anteriormente, poderá ganhar uma nova forma de acordo com os passos da implementação, "esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementaram não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação." (SECCHI, 2010, p. 48.)

Ao analisar os dois modelos propostos, é importante levar em consideração seus pontos fortes e a lógica da metodologia do ciclo das políticas públicas. É importante que haja a separação das fases proposto pelo modelo *top-down*, assim mantem a sequência estruturada do ciclo, mas ao passo em que se coloca toda a responsabilidade nas mãos de quem não planejou, acontece um rompimento no ciclo das políticas públicas, pois os atores que estavam nas fases iniciais, incluindo os gestores públicos, precisam estar também na hora da execução de fato das políticas públicas, porque se entende que quem elaborou toda a estratégia de como vai ser, onde vai ser, quando vai ser, quanto vai ser, quem vai ser, aonde se quer chegar, deve estar monitorando a implementação de forma combativa os riscos negativos.

Entende-se também que embora aconteça um planejamento estratégico, imprevistos podem ser reduzidos, mas em alguns momentos inevitáveis, à vista disso, *know-how* de quem já tem experiência influencia muito na implementação, e o redesenho da política pública, não fugindo dos primórdios iniciais, é válida, e pode ser mais válida ainda com a colaboração e sinergia entre o grupo que começou o ciclo da Política Pública e o grupo que a encaminhou e a

acompanhou em sua fase de implementação, com o interesse de produzir no mínimo, o resultado esperado.

Por último, a quinta fase, a Avaliação, uma das fases mais imprescindíveis do planejamento estratégico das políticas públicas, pois é a fase onde se irá buscar um *feedback*, tanto da sociedade contemplada pela política pública como pela a própria política pública, uma vez que se irá observar a efetividade e eficácia da política pública. O *feedback* poderá ser positivo ou negativo e a partir de tais informações, se buscará aperfeiçoar a política pública onde se mostrará necessário, além disso, pode-se definir a avaliação como

A avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos. (RUA, 2012, p. 36).

E para além de analisar o feedback dos atores envolvidos na Política Pública,

A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. (FREY, 2000, p. 229).

E para se avaliar alguma coisa, é preciso que haja parâmetros que balizem o processo de avaliação, e no caso das políticas públicas, os critérios mais utilizados são: economicidade; eficiência econômica; eficiência administrativa; eficácia e equidade. (SECCHI, 2010, p. 50).

A avaliação pode acontecer tanto, durante o processo de implementação, como depois. Há autores ainda que apontem uma terceira avaliação que ocorre antes do processo de implementação. A avaliação durante o processo pode se mostrar eficiente se bem feita, uma vez que poderá corrigir falhas e ou até mesmo evitá-las se ocorridas durante o período em que a avaliação estiver efetivamente acontecendo.

E para além dos critérios de avaliação, há também os indicadores, estes irão mostrar resultados quantitativos e qualitativos da ação da política pública, e esses indicadores serão coletados após a avaliação e após a Implementação da Política Pública.

A maior parte da Literatura afirma que o ciclo de formação das políticas públicas é um processo metodológico fácil, mas quanto às fases, é um procedimento mais complexo e dinâmico, pois não envolve apenas uma variável, ou um ator político, ou um problema, um território.

Toda a metodologia segue uma lógica de começo, meio, fim e o *feedback*, todavia, os processos dentro da metodologia são ativos e envolvem muitas variáveis importantes e que incidem diretamente na vida da coletividade, esse fato eleva o grau da importância de considerar o que está sendo feito, o que está envolvendo e o que está em jogo, a fim de seguir o planejamento estratégico das políticas públicas com eficiência e o uso correto do ciclo de políticas públicas, pois "pode ser de grande valia para o gestor, favorecendo seu entendimento correto do processo das políticas públicas e auxiliando-o a refletir com clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas poderão ser aperfeiçoadas". (RUA, 2012, p. 35).

2.5 Tipos de Políticas Públicas

Criar e delimitar uma tipologia de política pública é importante tanto para o ramo das políticas públicas, quanto para a ideia da importância de separar as políticas públicas quanto sua natureza, origem, fim, objetivos, resultados, metodologias, a fim de tornar mais simplista o processo de elaboração de diagnóstico ou de um panorama das políticas públicas.

De acordo com Secchi (2010, p. 24) "no campo das políticas públicas, o uso de tipologias tem sido muito útil para comparações intersetoriais, comparações entre níveis de governo e comparação internacionais de fenômenos políticos-administrativos", e essas tipologias facilitam o entendimento teórico e prático das políticas públicas. As tipologias a serem apresentadas a seguir foram escolhidas por serem simples e objetivas. A primeira é elaborada por Lowi (1964 apud SECCHI, 2010, p. 17).

Introduzindo o assunto sobre os tipos de políticas públicas, Lowi (1964 apud SECCHI, 2010, p. 17) diz devem ser configuradas de acordo com o "seu impacto esperado na sociedade", assim, ele conseguiu elaborar um plano de definição de tipologias de políticas públicas, delimitando ao número de quatro tipos, sendo elas: Políticas Regulatórias; Políticas Distributivas; Políticas Redistributivas e Políticas Constitutivas.

As políticas Regulatórias possuem caráter predominante normativo, com o fim de criar marcos regulatórios que determinem comportamentos, direitos, deveres e informar sobre os mais diversos aspectos que possam existir no que a lei proporá. Secchi (2010, p. 17) diz que esse tipo de política pode estabelecer "padrões de comportamentos, serviço ou produto para atores públicos e privados" e cita alguns exemplos como: "regras para segurança alimentar, para operação de mercado financeiro, regras de tráfego aéreo, código de trânsito".

Percebe-se que essas políticas buscam construir e perpetuar ações e regras para que haja um mínimo de controle nas áreas onde o Estado aponte que tal controle mínimo deva existir.

As políticas Distributivas é o tipo de política que promove a distribuição de recursos através dos impostos arrecadas no âmbito nacional, todavia, sua aplicação acontece em territórios diversificados, sob análises de indicadores considerados frágeis ou de risco, com a intenção de combater e reverter tais indicadores.

Estas raramente despertam rejeição, primeiramente porque alocam bens e serviços: hospitais, escolas, estradas, pontes, casas, cestas básicas, vacinas aplicadas, medicamentos distribuídos, livros didáticos etc. Em segundo lugar, as políticas distributivas raramente sofrem repúdio por parte de qualquer ator porque é praticamente impossível desagregar o seu custo. (RUA, 2012, p. 75).

A literatura aponta que é o tipo de política pública menos rejeitada, ora, a Administração Pública no âmbito de suas funções como alocadora de recursos e provedora do bem estar social traz para a sociedade as necessidades mais básicas, como um hospital em um bairro, uma escola, uma praça, um polo esportivo, manutenção de vias e etc., ou seja, o mínimo para que uma comunidade ou uma sociedade possa ter de alguma forma, o bem estar social, e dado isso, essas comunidades e os atores envolvidos entendem o grau de importância que tais políticas possuem na vida das pessoas, tendendo a gerar menos conflitos.

Ainda sobre as políticas do tipo distributivas, Secchi (2010, p. 17) afirma que "geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade" e revela que "a grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo de beneficiários (quem é e quem não é beneficiário)" e como exemplo, o autor cita "subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais".

A dificuldade de delimitação apontada por Secchi (2010) pode se dar pela grande quantidade de grupos sociais que precisam ser atendidos, e nessa problemática pode entrar um quesito muito importante: o território, que deve ser levado em consideração no planejamento de qualquer política pública. Outro fator importante que pode ser considerado como uma dificuldade é o social, como escolher que grupo social para ser beneficiado de uma política pública? Bem, aqui entramos no ciclo de formação de políticas públicas, todavia é importante mostrar a parte difícil tanto de enquadrar uma política pública em uma tipologia, como na criação de uma política pública, pois além dos fatores supracitados, há muitos outros que devem ser levados em consideração.

Seguindo a ordem das tipologias de políticas públicas proposto por Lewis, temos o tipo Redistributiva. Esse tipo de política "atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros" (SOUZA,

2006, p. 28). Com a explicação da autora, fica entendido que há dois grupos de atores envolvidos nesta tipologia, os que irão se beneficiar da política e os que não irão. Esse entendimento mostra a diferença entre a política distributiva e redistributiva, já que na primeira a definição do beneficiário acontece de forma mais difícil, e na redistributiva, por haver dois grupos, a definição do beneficiário e do não beneficiário é mais objetiva.

Indo ao encontro com o pensamento de Souza, Rua (2012, p. 74) entende que há muitos conflitos nesse tipo de política ao dizer que esses conflitos acontecem "porque fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde. Mais do que isso: fica claro que a condição para que um dos lados ganhe é que o outro lado perca." Então os conflitos acontecem de forma mais pertinente e corriqueira, pois há dois lados, o que irá ser alvejado com a política e críticas e o que irá cobrir os custos da política pública e criticá-la.

Secchi (2010, p. 18) exemplifica algumas dessas políticas públicas do tipo redistributivo, dentre elas estão "cotas raciais, para universidades, políticas de benefícios sociais para o trabalhador e os programas de reforma agrária". Segundo Lowi (1964 apud SECCHI, 2010, p. 18) esses tipos de política "não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo [...] mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos", que ficam bem explícitos na arena política, o típico jogo de interesse, que, como visto anteriormente, é um *input* utilizado para a formação de políticas públicas.

Finalizando as tipologias de políticas públicas de Lowi, há as políticas constitutivas. Que para o autor "são regras sobre os poderes e regras sobre as regras" (LOWI, 1985 apud SECCHI, 2010, p. 18). Ou seja, é toda regra já estabelecida, construída, regida ao longo do tempo. São as políticas constitutivas que irão determinar como as outras políticas funcionarão, como o aparelho do Estado irá ser estruturado, como será a divisão dos poderes do Estado, são políticas que envolvem procedimentos (SOUZA, 2006, p. 28). Podem ser exemplos desse tipo de políticas o sistema eleitoral, distribuição de competência dos poderes e esferas, regras de relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas (SECCHI, 2010, p. 18).

Ainda sobre este tipo, Rua (2012, p. 76) diz que "a política constitucional é estruturadora, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições.", corroborando com o pensamento dos demais autores. Notar a relevância desse tipo de política nos Estados Democráticos se faz necessário,

pois a partir dessas políticas, é que se irão estruturar os demais tipos de políticas públicas, utilizando o conceito de regra sobre regra de Lowi. A figura a seguir mostra um esquema das tipologias de políticas públicas proposto por Lowi.

Quadro 1 - Tipologias de políticas públicas

Tipologias de políticas públicas			
Regulatórias	Distributivas	Redistributivas	Constitutivas
Caráter normativo e cria marcos regulatórios que determinam comportamentos, direitos e deveres.	Promove distribuição de recursos aos mais diversos grupos e seus ganhos são claros.	Atinge o maior número de pessoas e impõe perdas concretas para alguns grupos e ganhos incertos para outros.	São regras sobre as regras.

Fonte: Elaborado pelo autor

O segundo esquema de tipologia de política pública foi apresentado por Gustafsson em 1983 e se aproxima de forma sem igual da realidade das políticas públicas no Brasil, principalmente no que se refere à esfera municipal. Secchi (2010, p. 21) aborda que essa tipologia se distingue das outras existentes, pois aplica novos critérios para definir as políticas públicas em uma tipologia, "o conhecimento e a intenção dos *policymaker*", ou seja, o conhecimento e a vontade de fazer de quem elaboram as políticas públicas.

Gustafsson (1983 apud SECCHI 2010, p. 22) elabora quatro novos tipos de políticas, sendo elas: Política real, Política Simbólica, Pseudopolítica e Política sem sentido.

A política real é a política onde os elaboradores de políticas públicas possuem o conhecimento técnico e gana de poder fazer e implementar suas políticas, ou seja, além de saber fazer, o gestor precisa também ter vontade de querer resolver os problemas. Quando se fala em vontade de resolver os problemas, como já supracitado, essas vontades podem ser oriundas de interesses privados, influências e, também de uma coletividade que necessite que a problemática visada pelo o elaborador de política pública na hora do ciclo de formação das políticas públicas, seja sanada.

A política simbólica não difere muito da real, a distinção está no interesse do *policymaker*, que garante ter as condições mínimas (*know-how*, informações necessárias e etc.) para elaborar a política pública, mas que não possui tanto interesse em elaborá-la.

Nas pseudopolíticas, ao contrário das políticas simbólicas, o *policymaker* possui a vontade de resolver os problemas, entretanto, não possui o conhecimento necessário para elaborar uma política pública para sanar os problemas em questão.

Por último, há a política sem sentido, que em suma, são as políticas onde não existe interesse e muito menos conhecimento para elaborá-las, mas que ainda sim, são feitas. Secchi (2010, p. 22) diz que esse tipo de política é "elaborada sem conhecimento específico sobre o problema ou sem alternativas de solução para o problema, além de ser vazia de intenções genuínas". Para evitar que haja políticas assim, os autores de políticas públicas criaram uma estrutura mínima de elaboração de políticas públicas que devem ser orientadoras para os *policymakers* na prática.

A apresentação da tipologia proposta por Gustafasson se dá pelo curioso fato de que muitas das políticas públicas brasileiras, principalmente na esfera municipal e no interior do Nordeste, podem se encaixar nestas tipologias, pois há todas elas na gestão dos pequenos municípios. Há conflitos políticos que podem produzir uma política real, mas também há conflitos que podem gerar uma política sem coerência. Tudo pode depender de como os conflitos nesses lugares são geridos por parte dos atores locais, não obstante, a tipologia de Lowi (1964) também aborda fatores importantes que devem ser levados em consideração, como os conflitos constantes nas políticas públicas redistributivas.

Há um complemento entre as abordagens dos dois autores que beneficia principalmente os *stakeholders* nas políticas públicas, estudantes, analistas, políticos, gestores, *lobbys*, movimentos sociais e etc. Tanto pela metodologia simplificada como pela exploração de quesitos a serem analisados nas políticas públicas.

Tendo como base os conceitos e o *know-how* de como elaborar uma política pública, nascem assim várias políticas públicas, dentre elas as de geração de emprego e renda, que serão abordadas no capítulo seguinte.

3 POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

Como já vimos, as políticas públicas são planejadas estrategicamente para solucionar um problema existente em uma sociedade, a fim de intervir com um conjunto de mecanismos que possam vir a solucioná-lo. Já na década de 1970, havia uma grande problemática no contexto mundial que, atingiu inclusive o Brasil. O mundo globalizado vivia uma crise, "a chamada 'era da estagflação', que pôs fim a um período de crescimento que vinha desde o fim

da década de 1940 e que originou uma série de questionamentos sobre o papel do Estado." (PASSOS et al., 2002, p. 167).

Para Farah (2001, p. 110), a "crise econômica e do próprio Estado que atingiu tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento a partir dos anos 1970" trazia uma imagem negativa do Estado para a sociedade e, para combater as consequências econômicas e sociais trazidas pela crise, os Estados tiveram que interferir na sociedade por meio de políticas públicas.

Cacchiamali et al. (1995, p. 171) afirma que há uma posição entre os analistas em que estes consideram que o Estado deve ter um papel reorientado para "exercer ativamente uma política de emprego e a fim de proporcionar uma melhor distribuição de riqueza e de oportunidades de trabalho, ou de atividades e renda para todos." Ou seja, na visão dos autores citados, o Estado deve assumir o papel de intervencionista no mercado e democratizar as oportunidades de emprego, dando representatividade pluralista aos interessados em ingressar no mercado de trabalho.

A redução dos postos de trabalho acontece por vários fatores, como consequência a crise dos anos 1970 supracitada, entretanto, os autores que estudam a temática de geração de emprego e renda são unânimes quanto aos principais motivos que fazem o Estado se preocupar com o quadro de pleno emprego nos países: o crescente avanço da tecnologia que substitui a mão de obra tradicional por máquinas e computadores que tornam a produtividade mais lucrativa e as novas tendências de trabalho. Cacchiamali et al. (1995, p. 170) afirma que "muitas profissões passaram a ter caráter provisório, tendo em vista que as mudanças tecnológicas aceleradas impõem retreinamentos contínuos", assim, os velhos trabalhos que conhecemos se tornam menos ofertados e conseqüentemente, a formalização do emprego é reduzida, aumentando os serviços informais que na maioria das vezes não seguem as premissas da lei, gerando assim os subempregos que a literatura traduz como empregos em condições precárias para os trabalhadores.

As primeiras grandes políticas desenvolvidas no Brasil de geração de emprego e renda, tiveram um viés de requalificação profissional e assistencialista, com o objetivo de subsidiar, por intermédio do Estado e por tempo predeterminado, os trabalhadores que se encontravam em circunstâncias de vulnerabilidade social e econômica, e padecedoras, segundo Singer (1999, p. 7), do capitalismo, que traz desvantagens claras, dentre elas, a inovação e revolução tecnológica que concede às grandes indústrias, mecanismos capazes de maximizarem seus lucros cortando mão de obra, deixando-as mais eficientes e menos dependentes da classe trabalhadora nesse sentido.

Serão apresentadas agora, algumas políticas públicas de geração de emprego e renda pioneiras implantadas no Brasil. Passos et. al (2002, p. 168) indicam que no Brasil, as primeiras políticas públicas deste segmento começaram por volta de 1940 com a implementação dos Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial Comercial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), incentivos à contratação, à industrialização, incentivos fiscais e que mais tarde, vieram outras políticas públicas que até hoje são grandes conhecidas da classe trabalhadora do país, como o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Programa da Integração Social (PIS), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Seguro Desemprego (SILVA; RAMOS, 1995) dentre outras, que serão mais exploradas ao longo do capítulo.

As primeiras políticas de geração de emprego e renda mais relevantes no Brasil que foram citadas anteriormente são todas de nível federal. Assim, ocupando espaço na agenda de políticas públicas do governo federal desde meados de 1940, percebe-se que tais tipos de políticas públicas são de vital importância para o desenvolvimento de uma nação. As demais esferas de governo possuem autonomia para deliberar sobre as políticas públicas deste segmento também, principalmente a gestão pública municipal, que

Em algum grau, os municípios podem inverter determinadas tendências negativas, aproveitar as novas oportunidades que a urbanização oferece, articular as visões de empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e organizações não governamentais na construção de novos caminhos." (DOWBOR; BAVA, 1996, p. 7).

E nessa realidade de se arranjar e aproveitar as novas oportunidades nascem as novas ideias e novos modelos de trabalho e ocupações que gerem renda, pois sabe-se que não há emprego para toda a população, que, grande parte, corriqueiramente passaram a ficar "sem outra alternativa de emprego do que os miseráveis serviços característicos do desemprego oculto, sobretudo, porque nunca contaram com uma sólida base educacional que lhes permitisse a inserção no setor moderno" (DOWBOR; BAVA, 1996, p. 10). E os que ainda se mantêm, às vezes exigem requisitos mínimos para exercer a função e sabendo da problemática da educação brasileira, há duas alternativas para o governo: investir em uma educação básica de qualidade para os brasileiros, solução essa que oneraria muito os cofres públicos, ou fomentar o empreendedorismo nos indivíduos, que é o que vem acontecendo com mais frequência.

Nos Estados Unidos, após o *Crash* de 1929, o país se via em uma crise deixada pelo Capitalismo e o Liberalismo econômico, uma crise que se alastrou pelo mundo ainda nos anos 1930 e 1931. Naquela época, Delano Roosevelt foi eleito no país com a proposta de combater

a crise adotando métodos keynesianistas e propôs o *New Deal* que, em linhas gerais, para combater o desemprego, iria usar: cessão de custeio para o seguro-desemprego, estabelecer um salário mínimo para os trabalhadores e de horas de trabalho, e programas de urbanização a fim de gerar empregos para a população estadunidense que naquela época vivia uma situação difícil.

Tendo como base o caso anterior dos Estados Unidos durante a famosa crise de 1929, se assume aqui, a importância da existência de um Estado e de sua função de promover o bem-estar social através das políticas públicas nos vários setores de uma sociedade.

Pela expressão negativa que, para Singer (1999), o capitalismo carrega o papel do governo no âmbito social e econômico, se mostra de grande relevância para que assim, se tente reduzir os efeitos negativos do capitalismo. Para tal, o Estado e conseqüentemente o governo poderá penetrar de forma planejada e organizada com cooperação entre as esferas federal, estadual e municipal/local.

Para intervir na sociedade por meio de políticas públicas, o Estado enquanto Administração Pública deve ser um "Estado Eficaz" (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 391) e ao mesmo tempo eficiente, não limitando a concentrar todos os processos em si, dando a oportunidade aos outros setores de colaborar com o desenvolvimento e com a intervenção, pois:

Os empresários privados fornecerão a maior parte do investimento, mas um Estado capaz será crucial na criação das condições institucionais e econômicas de acumulação de capital e de crescimento. É de conhecimento comum nos dias de hoje que as instituições são fundamentais na promoção do desenvolvimento econômico. O próprio Estado é a Instituição central das sociedades modernas; é a organização que dá origem às instituições normativas formais e com o poder de Estado – as leis. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 02).

Diante de uma realidade onde o Brasil se encontra em um contexto globalizado, é necessário assumir que o trabalho está se modificando ao longo do tempo, e que novas estratégias precisam ser pensadas e adotadas para esse modelo globalizado do trabalho. Os velhos postos de trabalho já não são os mesmos, os que não se extinguiram, entraram em um processo de gradativa mudança.

Nesse sentido, de modelo de trabalho globalizado, é importante perceber, como supracitado, as novas formas de trabalho existentes, e, além disso, construir junto com os que fazem parte da classe trabalhadora do país, ideias e mecanismos que corroborem com o anseio desses atores, assim:

O Estado, além de social e liberal, necessita ser também mais democrático, uma vez que suas atividades devem ser submetidas permanente e diretamente ao controle social [...] Para que se alcance tal desiderato, são necessários os mecanismos de participação cidadã, através da democracia participativa, vinculada a critérios de controle social nas mais variadas esferas das políticas setoriais, tais como saúde e educação. (COSTA; TERRA, 2006, p. 225).

E nessa perspectiva de participação social, sobretudo dos trabalhadores, é que se propõem políticas públicas de economia solidária, APL, qualificação de mão de obra e as demais que serão mencionadas a seguir.

3.1 Tipos de políticas de geração de emprego e renda

É válido explicar as maneiras mais comuns de aplicação desses tipos de políticas e explicitar como podem assegurar o mantimento das famílias brasileiras. Algumas das formas mais comuns utilizadas no incentivo de geração de emprego e renda no Brasil é através da cessão de microcrédito, formalizações dos empreendimentos informais, APL, qualificação e requalificação profissional, economia solidária e cursos tecnológicos voltados para os Adolescentes e jovens. Os tipos de ações supracitadas, buscam introduzir uma maior mão de obra no mercado de trabalho, proporcionalmente à profissionalização exigida no mercado de trabalho que vem se remodelando ao longo dos anos. Para Dowbor e Paiva (1996, p. 13) "O emprego deixou hoje, de constituir uma noção homogênea, e está mudando rapidamente frente às dinâmicas de inovação tecnológica e à globalização das economias no Brasil" e corroborando com um pensamento similar, Aquino (2007, p. 19) afirma que "a transformação do trabalho é uma evidência clara.", assim sendo, na visão dos autores, é necessário observar, articular e buscar novos meios de trabalhos a fim de inserir pessoas experientes e não experientes no mercado.

Assim sendo, a seguir serão elencados os principais tipos de Políticas de Geração de Emprego e Renda, assim como as principais políticas de cada tipo.

3.1.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador

O fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo que se destina a financiar os custos de algumas políticas de geração de emprego e renda em nível federal, além de que, "é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho (TEM), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico" (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016). O FAT foi criado em 1990 pela lei 7.998/90. O fundo é administrado pelo

Conselho Deliberativo do Fundo do Trabalhador (CODEFAT), que por sua vez, está vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (TEM).

Os recursos que constituem o FAT são:

- I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep;
- II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações;
- III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos;
- IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal. (BRASIL, 1990).

O CODEFAT é dirigido pelo os principais *stakeholders* do que concerne as políticas de geração de emprego e renda, sendo esses: os trabalhadores, os empregadores e o próprio governo. É importante observar a constituição desse conselho deliberativo que possui representação dos dois lados (empregados e empregadores), construindo assim um ambiente democrático que analisa as decisões sob todas as perspectivas existentes.

Dentre as atribuições do CODEFAT em relação ao FAT estão:

- [...]
- II - aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do abono salarial e os respectivos orçamentos;
- III - deliberar sobre a prestação de conta e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT;
- IV - elaborar a proposta orçamentária do FAT, bem como suas alterações. (BRASIL, 1990).

Pode-se perceber a importância que o FAT tem para as políticas de geração de emprego e renda do tipo assistencialista, sobre tudo o Seguro-Desemprego, visto que o FAT é o principal financiador dessa política. O FAT não atende somente às políticas de geração de emprego e renda do tipo assistencialista, no Art.2º da mesma lei diz que:

Fica instituída a bolsa de qualificação profissional, a ser custeada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, à qual fará jus o trabalhador que estiver com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo celebrado para este fim. (BRASIL, 1990).

Assim fica claro que o FAT também financia políticas de qualificação profissional, assim, corroborando com o pensamento da importância do FAT, que é uma política do tipo regulatória, para as políticas de geração de emprego e renda. Um fato curioso a ser notado é que a instituição do FAT por lei conseguiu interferir na criação de outras políticas, como veremos mais adiante.

3.1.2 Qualificação e requalificação profissional

Esse tipo de política de geração de emprego e renda vem sendo adotada frequentemente no Brasil, em todas as esferas de governo. As primeiras experiências de qualificação e requalificação profissional remete aos anos 40, com a criação do Senac e Senai como já mencionado anteriormente. A proposta desses tipos de políticas é qualificar os profissionais, com foco principalmente, naqueles que ainda não estão inseridos no mercado de trabalho ou os que não estão inseridos temporariamente no mercado de trabalho e requalificar os que já são qualificados para que assim, consigam ser eficientes e produtivos, tornando-os estáveis em seus postos laborais, evitando o desemprego.

Para Silva e Ramos (1995, p. 97): "A crescente importância da formação e qualificação surge da revolução tecnológica em curso, que requer um trabalhador mais qualificado [...] se comparando com o demandado no paradigma taylorista-fordista." Ou seja, percebendo a conjuntura mundial de mudança do trabalho e do trabalhador, o olhar sobre a qualificação profissional se tornou muito importante para o contexto de desenvolvimento das nações, envolvendo o governo, preocupada com a economia do país, a iniciativa privada, interessada na maximização de seus lucros e os trabalhadores, que precisam de emprego e renda mínima para viver e movimentar a economia do país, criando uma demanda no mercado para o consumo de produtos e serviços.

A Qualificação e requalificação contínua do profissional é uma condicionalidade relevante para empregabilidade, seja no Brasil ou em qualquer outro país, dada às qualificações adquiridas ao longo do tempo pelo trabalhador, mais chances este possui de ingressar no mercado de trabalho. O princípio da especialização, proposto por Weber para o modelo burocrático na década de 1940, na conjuntura de mundo globalizado em que vivemos talvez já não se encaixe tanto nas formas atuais de emprego. É importante assumirmos que a especialização da mão de obra é um ponto positivo para a produção e para o mercado, mas no ponto de vista do trabalhador, é um princípio que engessa o trabalhador a uma atividade laboral, em outras palavras, se um trabalhador é qualificado apenas em uma área, eventualmente, terá capacidade de atuar, de forma eficiente, em apenas na área de sua qualificação, descartando assim, outras propostas laborais, que é uma alternativa bastante difícil se compreendermos o contexto do desemprego e a necessidade do trabalhador estar inserido no mercado de trabalho.

Na perspectiva de qualificação contínua do trabalhador, “o desempregado vai perdendo sua ‘empregabilidade’ à medida que permanece nessa situação. Desta forma, a reciclagem deve ser contínua durante todo o tempo de desemprego” (SILVA; RAMOS, 1995, p. 98). Diante disso, nota-se a importância do trabalhador se qualificar constantemente para o ingresso no mercado de trabalho, o autor ainda continua dizendo que “esse tipo de política não tem capacidade de elevar as oportunidades de emprego para a economia como um todo. ”, assim, embora esse tipo de política não abra novos postos laborais, proporciona uma mão de obra qualificada e produtiva para o mercado.

A qualificação profissional é uma preocupação crescente do Estado para com a sociedade, as políticas de geração de emprego e renda do tipo qualificação e requalificação profissional “estão presentes em todos os países, embora assumam formas bastante diferenciadas” (SILVA; RAMOS, 1995, p. 98). Na Colômbia há o Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA), com vínculo ao Ministério do Trabalho, no Chile o processo é sistêmico, envolvendo instituições que são privadas e do terceiro setor.

A qualificação profissional pode acontecer nas mais diversas áreas do mercado, a oferta dos cursos de qualificação e requalificação vai ter dependência direta do mercado, mão de obra, demanda e das estratégias locais.

No Brasil, o governo se mostrou mais preocupada com as políticas de qualificação e requalificação profissional, planejando-as e implementando-as em 1995, com a criação do Plano de Qualificação Profissional (PLANFOR) pelo Ministério do Trabalho. Sua principal primazia era o combate ao desemprego e às formas de subemprego existentes, qualificando a população economicamente ativa do país e constituía

Uma alternativa importante para o modelo até então vigente de qualificação profissional: flexível, descentralizado e voltado para a demanda, o plano tem como público alvo preferencial trabalhadores desempregados, em risco de desemprego, micro e pequenos empresários e trabalhadores. Seu objetivo é melhorar em especial, a empregabilidade dos treinados, bem como a produtividade da economia como um todo. (PASSOS et al, 2002, p. 170).

Como se trata de uma política pública, a gestão pública não é a única *policy maker*, como já vimos, atualmente há muitas partes interessadas nesse mecanismo de qualificação profissional, como o setor privado que anseia pela maximização do lucro seja por ter uma mão de obra mais produtiva e eficiente ou por ter uma mão de obra barata, ou o terceiro setor, que

podem ter interesse na área de geração de ocupação e renda, assim, esses atores, não governamentais, articulam de acordo com seus interesses ou interesses do mercado.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), entidade de maior representação do poder executivo das políticas de geração de emprego e renda no Brasil, entende a qualificação profissional como "fator indispensável para o acesso e permanência no mundo do trabalho. Adquirir conhecimentos e competências é imprescindível para a superação dos desafios a serem enfrentados no mundo do trabalho."

O papel da gestão pública na promoção de políticas públicas de qualificação e requalificação profissional é corroborado por algumas iniciativas listadas a seguir:

- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI (1942);
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC (1946);
- Programa Intensivo de Preparação de Mão de obra - PIPMO (1963);
- Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR (1995);
- Plano Nacional de Qualificação - PNQ (2003);
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC (2011).

Com base nas políticas citadas e de suas datas, podemos perceber a importância deste segmento no país, onde a preocupação pela qualificação de mão de obra e a geração de renda e o desenvolvimento do país sempre esteve em evidência.

3.1.3 Intermediação de mão de obra

As Políticas Públicas de Geração de Emprego e Renda do tipo Intermediação de mão de obra são as mais recentes no Brasil. O objetivo desse tipo de política é direcionar os trabalhadores para o mercado de trabalho, atuando como intermediador entre o trabalhador e o empregador, onde o empregador oferece a vaga de emprego (oferta) e o trabalhador conquista a vaga de emprego (demanda). A Intermediação de mão de obra “interpõe trabalhadores desempregados e vagas, reduzindo a fricção natural existente no mercado de trabalho e, desta maneira, o tempo de espera, tanto para o trabalhador quanto para o empregador” (PASSOS et. al, 2002, p. 170).

A relação existente entre o trabalhador, o trabalho e o empregador é bem clara e por isso, esse mecanismo que objetiva fazer a ponte entre ambos se torna imprescindível para gerar

renda e ocupação. Conceitualmente, a prática e as condicionalidades desta abordagem tendem a tornar mais simplificada a vida dos trabalhadores, dos empregadores, da economia e do governo.

Na primeira relação há o interesse do trabalhador por uma ocupação e uma renda, assim como o interesse do empregador pela produção e do lucro, e na segunda relação há em um cenário onde esta abordagem seja eficiente, a economia sendo movimentada através da renda dos trabalhadores e a gestão pública tendo os resultados do crescimento da economia, bem como a efetividade da intervenção estatal na sociedade.

No Brasil, a política de intermediação de mão de obra de maior impacto é o Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado através do decreto nº 76.403 de 08/10/1975, que em parceria com as Gestões Estaduais, se criaria estruturas físicas para atendimento aos trabalhadores (REZENDE; TAFNER, 2010), segundo Passos et. al (2002), além de reduzir o desemprego, o SINE objetiva promover alocação eficiente dos recursos humanos, ou seja, a pessoa certa para o lugar certo, indo de encontro com o princípio da Profissionalização, proposto por Weber no seu modelo burocrático.

Além dos objetivos mencionados anteriormente, o Decreto nº 76.403, de 08 de outubro de 1975 em seu artigo terceiro prevê que são objetivos do SINE:

- I – organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional;
- II – implantar serviços e agências de colocação em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho;
- III – identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho;
- IV – propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego;
- V – prestar informações ao mercado consumidor de mão de obra sobre a disponibilidade de recursos humanos;
- VI – fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão de obra para a elaboração de suas programações; VII – estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação. (BRASIL, 1975).

Analisando os objetivos traçados pelo decreto, alguns pontos mencionados merecem bastante atenção. O primeiro deles é a contextualização do mercado de trabalho, observando o território da unidade do SINE, nota-se o planejamento necessário que deve haver na criação das unidades. O segundo é a relação existente entre esse tipo de política pública de geração de emprego e renda com o do tipo Qualificação e Requalificação de Mão de obra e a importância

da relação, pois é preciso adequar a mão de obra existente às exigências do mercado, adequando assim, a demanda proveniente dos trabalhadores.

Com o decorrer do tempo, mais políticas com o viés de intermediação foram estabelecidas, a nível local, na esfera municipal. É notório o desenvolvimento das gestões municipais ao longo dos anos e suas participações na elaboração e implementação de políticas públicas. Algumas políticas públicas de intermediação de mão de obra de nível municipal são: Balcão do Emprego Municipal, oferecido pela prefeitura de Petrópolis – RJ e Balcão Municipal de Empregos, oferecido pela prefeitura de Chapecó – SC.

3.1.4 Assistencialista

As políticas públicas de geração de emprego e renda do tipo assistencialista são mais uma das formas em que o Estado que em seu papel de provedor do bem-estar social através dos mecanismos que são as políticas públicas, interfere na sociedade. Tais políticas, feitas pelo governo, tem o fim de subsidiar o trabalhador quando este não se encontra inserido no mercado de trabalho, provendo com recurso financeiro, uma quantia que assegure ao trabalhador sua sobrevivência em um contexto de desemprego.

Além do que foi supracitado, as políticas públicas de Geração de Emprego e Renda do tipo Assistencialista, visam “melhorar a eficiência da alocação de mão de obra no mercado de trabalho, minorando os efeitos perversos da informação assimétrica presente” (PASSOS et. al, 2002, p. 170), para os autores, a eficiência mencionada ocorre quando o trabalhador desempregado é usuário de alguma política de geração de emprego e renda do tipo assistencialista e pode passar mais tempo buscando emprego, um emprego que se adeque a sua área de atuação e/ou seu nível de profissionalização. Indo um pouco além do pensamento dos autores anteriores, o momento em que o trabalhador é usuário de alguma política do tipo assistencialista, pode ser a melhor hora para que ela possa se qualificar e requalificar, por meio de políticas de qualificação profissional.

Para Silva e Ramos (1996, p. 94), esse tipo de política de geração de emprego e renda ajuda financeiramente o trabalhador desempregado. Os autores elegem como clássicos alguns mecanismos desse tipo de política pública, como o já conhecido seguro-desemprego, não como política pública, mas como um mecanismo que dê ao trabalhador a garantia de que poderá contar com algum recurso financeiro enquanto estiver ausente do mercado de trabalho, além

desse mecanismo, há as indenizações aos desligados dos seus postos laborais e a redução da jornada de trabalho.

Como já foi visto antes, ao longo do século passado, houve a criação e a evolução das políticas públicas de geração de emprego e renda no Brasil, dentre essas políticas, existem as mais acessadas pelo os trabalhadores brasileiros, como o FGTS e o Seguro Desemprego. O contexto das Políticas de Geração de Emprego e Renda no Brasil só mudou após passaram a ser mais planejadas e conseqüentemente mais eficientes, na década de 90, isso porque houve a reestruturação do Seguro-desemprego junto com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. O Seguro-desemprego foi criado em 1986, mas já era previsto como um direito trabalhista desde a constituição de 1966, entretanto, o valor passado para os trabalhadores era irrisório e, o acesso à política era muito difícil devido à burocracia e quesitos para o acesso (SILVA; RAMOS, 1995 apud PASSOS et. al, 2002, p. 169).

Ainda sobre o contexto histórico das Políticas de Geração de Emprego e Renda do tipo Assistencialista, em 1965, através da lei nº 4.923, o governo instituiu aquilo que se chamava de Registro das admissões e dispensas de empregados nas empresas abrangidas pelo sistema de Consolidação das Leis do Trabalho. A lei prevê que será de responsabilidade do poder executivo, instituir um plano de assistência aos trabalhadores que após um ano trabalhando na mesma empresa, possam se encontrar desempregados ou dispensados sem justa causa. A lei, por sua força e autoridade, obriga o Estado, prestar assistência aos trabalhadores, adotando assim, um viés keynesianista.

Silva e Ramos (1995, p. 101) cita o Brasil como um país que se destaca nas políticas de geração de emprego e renda por ter “um Programa de Seguro-desemprego bastante abrangente e, para os trabalhadores de níveis salariais mais baixos, com um grau de reposição de renda significativo”. Essa flexibilidade do Seguro-Desemprego no Brasil é possível graças ao FAT e de como o CODEFAT administra seus recursos e suas decisões, esta última por contar com representantes também dos trabalhadores, que muitas vezes, se torna o elo mais fraco da força por precisar de emprego e conseqüentemente, de uma renda.

As políticas públicas mais conhecidas e importantes desse tipo são: Seguro-desemprego e o FGTS. O Seguro-desemprego só se tornou mais acessível aos trabalhadores com a sua reforma em 1990, onde nascia ali o FAT. O Seguro-desemprego por sua vez:

Promove assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado do mercado formal (isto é, com registro do rompimento do vínculo na carteira de trabalho) sem justa causa, por um período que varia de três a cinco meses. A parcela mensal do benefício é de pelo menos um salário mínimo, podendo chegar a quase o dobro deste valor. (PASSOS et. al, 2002, p. 170).

A Política em questão consegue reproduzir uma sensação de segurança ao trabalhador, mesmo que essa segurança seja por tempo limitado, ao mesmo tempo em que possibilita ao trabalhador a oportunidade de buscar um novo emprego e inserir-se novamente no mercado de trabalho.

O FGTS foi criado pela lei nº 5.107 de 1966 e foi modificado com a criação do FAT em 1990, sendo regida pela lei nº 8.036 de 1990, que prevê o seu uso pelo trabalhador dentre algumas situações as seguintes: de despedida sem justa causa; extinção total da empresa; quando o trabalhador tiver setenta (70) anos ou mais e etc. A implementação do FGTS trouxe algumas mudanças para os trabalhadores e para o contexto da oferta e demanda de empregos, pois “o trabalhador passou a contar com um fundo de indenizações de acesso imediato no momento da demissão, além de dispor de maior mobilidade no mercado de trabalho. No entanto, a criação deste instrumento permitiu (ou induziu para alguns analistas) uma maior rotatividade do assalariado” (SILVA; RAMOS, 1995, p. 104).

3.1.5 Microcrédito

Empreender também gera emprego e renda, principalmente em regiões em desenvolvimento. O empreendedorismo se mostra uma saída viável para o desenvolvimento econômico das pessoas, pois se sabe que não há uma taxa de pleno emprego, ou seja, não há empregos para todas as pessoas, logo empreender se torna uma possibilidade mais real para os trabalhadores que estão excluídos ou não inseridos no mercado de trabalho.

E como empreender quando não se tem capital algum para investir em algum negócio? Bem, o governo também pode interferir por meio de políticas públicas nesse sentido. Cessão de microcrédito é o que o governo pode fazer para gerar emprego e renda para aqueles que querem. Pode-se definir microcrédito como "um mecanismo formal ou semiformal e prestação de serviço e crédito, uma forma alternativa de garantir o acesso aos mais carentes." (YUNUS, 2010 apud. RAMOS, 2013, p. 325), assim, fica evidenciado o papel importante do microcrédito como uma política de Geração de emprego e renda.

A política em si, consiste em fornecer crédito aos microempreendedores a juros mais baixos em comparação com os do mercado. Os principais agentes financiadores no Brasil são: Caixa Econômica, Banco do Nordeste, Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), Banco da Amazônia e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), que atuam em todo o território brasileiro.

No Brasil, as políticas de microcrédito aconteceram após a consolidação do FAT em 1990. As mais importantes e mais conhecidas são os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER), que "foi instituído pela Resolução CODEFAT nº 59 de 1994. É uma política pública de emprego que se faz mediante concessão de crédito financeiro. Tem por objetivo proporcionar linhas especiais de crédito, em atividades produtivas capazes de gerarem postos de trabalho e renda, nos diversos setores da economia." (BRASIL, 2016.). As linhas de crédito oferecidas pelo governo buscam dar oportunidades aos empreendedores que desejam abrir seus negócios nas mais diversas áreas, como transporte, turismo, agricultura e cooperativas, esta última, fruto do que chamamos de Economia Solidária, nota-se a relação das políticas de geração de renda, onde uma pode complementar a outra.

Como já citado anteriormente, o Banco do Nordeste é um dos grandes financiadores de microcrédito no país e em sua estrutura funciona o Crediamigo que é um programa de microcrédito existente há muitos anos e que é indispensável usá-lo como exemplo de política pública de microcrédito. No site oficial do programa diz que o "Crediamigo é o maior Programa de Microcrédito Produtivo Orientado da América do Sul, que facilita o acesso ao crédito a milhares de empreendedores pertencentes aos setores informal ou formal da economia".

Nessa perspectiva de microcrédito, surgem também os bancos comunitários que podem ser criados através da iniciativa da sociedade civil organizada, e que buscam fornecer microcrédito aos empreendedores a juros normalmente mais baixos do que os praticados no mercado, fomentando o desenvolvimento local e possibilitando a geração de emprego e renda. Algumas das características dos bancos comunitários de acordo com Segundo e Magalhães (2009, p. 23) são "atuar sempre com duas linhas de crédito: uma em reais e outra em moeda social circulante [...] estimular, por intermédio de suas linhas de crédito, a criação de uma rede local de produção e consumo, promovendo o desenvolvimento endógeno do território". Assim, pode-se inferir o papel dos bancos comunitários no desenvolvimento local através de suas linhas de microcrédito.

Outra política de microcrédito para a geração de emprego e renda é o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), fazendo parte de seus objetivos o incentivo à geração de emprego e renda através de linhas de créditos, a orientação aos empreendedores para fortalecerem seus empreendimentos. No PNMPO há um agente de crédito que faz o acompanhamento dos microempreendedores, fazendo análises socioeconômicas e avaliando os empreendimentos em si. A política foi fixada em lei em 2005 e possui a função de fomentar o microcrédito, feito também através de seminários, cursos, palestras e oficinas em todo o país (BRASIL, 2016.)

Ramos (2013) explica que os fatores de sucesso das políticas de microcrédito são a aproximação entre o agente financiador e o empreendedor, a eficácia de geração de renda, o envolvimento da mulher e a capacidade das comunidades e grupos locais e promoção do bem-estar através da criação de microempresas e da cooperação. De acordo com a autora, as políticas de microcrédito são eficazes uma vez que por meio dos fatores explanados, atingem o objetivo traçado. A autora salienta também a importância da cooperação para o sucesso do microcrédito, a cooperação aqui acontece também por meio de novos arranjos locais de trabalho onde os empreendedores se agrupam a fim de receberem crédito e a cooperação se dá de fato, quando o grupo divide as parcelas do microcrédito.

Para além do crédito por meios das políticas públicas, o governo também incentiva a formalização de empreendedores que vivem na informalidade, incentiva a adoção do microempreendedor individual- MEI e o Microempreendedor (ME), as vantagens de se tornar um MEI ou um ME é que além de estar apto a conseguir as linhas de créditos oferecidas pelo governo, bem como os direitos previdenciários.

O Financiamento dessas políticas vem do nosso então conhecido FAT. A primeira linha de crédito do PROGER foi aprovada em 1994, sendo liberado pelo o FAT 260 Milhões de dólares para as políticas de geração de emprego e renda. (SILVA; RAMOS, 1997, p. 112). O crédito liberado na época também servia para o financiamento de pequenas empresas e cooperativas produtivas, que é uma forma de Economia Solidária.

3.1.6 Economia solidária

As pesquisas em Economia solidária no Brasil incluem-se atualmente num campo de estudo denominado gestão social. Para França Filho et al. (2006), esse campo sugere que a gestão das demandas e necessidades do social transcende a ação do Estado, assim, pode se dar

por meio da própria sociedade, através das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo.

Analisando o contexto histórico e o desenvolvimento acerca do tema 'Economia Solidária' é perceptível a evolução gradual dos estudos do tema a respeito. O movimento de economia solidária nasceu no cerne dos desequilíbrios causados pelo modo de produção capitalista. Sabendo que o modelo econômico capitalista preza o lucro e desconsidera os atores mais importantes, aqueles que de fato produzem e transformam os insumos mercantis em mercadorias para a obtenção do lucro para os que detêm a maior parte do capital. SINGER (1999)

As consequências ocasionadas pelas Revoluções Industriais e Globalização, trouxeram impactos positivos para a industrialização e comércio, sobretudo, para o capitalismo, entretanto, para a classe trabalhadora, houve impactos negativos, “os deslocamentos foram grandes, milhões de trabalhadores perderam suas qualificações à medida que máquinas e aparelhos permitiram obter com menores custos os resultados produtivos que antes exigiam a intervenção direta da mão humana” (SINGER, 1996, p. 5). O desemprego e conseqüentemente com isso, o aumento da pobreza, foram os principais impactos negativos trazidos por esses fenômenos sociopolíticos. Para Singer (1999), a Terceira Revolução industrial trouxe para as organizações, a substituição do trabalho humano pelo o computador, com esses avanços tecnológicos, as empresas passaram a empregar menos e a taxa de pessoas desempregadas cresceu, e quando se fala no Brasil, na região Nordeste, as coisas não são diferentes. Já a Globalização, segundo Singer (1999), não aumenta diretamente o número de desempregados, porém, fornece meios para a deterioração do mercado de trabalho para quem quer vender sua capacidade de produzir. Somando a Terceira Revolução e a Globalização, o resultado para a classe trabalhadora são os impactos negativos supracitados.

Visando contornar toda essa situação de desemprego e pobreza, a Economia Solidária é pensada e executada para a geração de emprego e renda àqueles afetados por tais consequências da globalização e da terceira revolução industrial. Seguindo na perspectiva de saída da pobreza, (SINGER, 1999, p. 122) fala que: “a criação de um novo setor econômico formado por pequenas empresas e trabalhadores por conta própria, composto por ex-desempregados, que tenha um mercado protegido da competição externa para os seus produtos”, pode ser a solução de tais problemas, essa solução implica na criação de cooperativas ou associações, que utilizem

uma moeda própria, assim, se protegendo do mercado capitalista. Entretanto, é necessário saber até que ponto, na prática, essa solução pode ser um sucesso.

A Economia Solidária poderá ser articulada através de mecanismos facilitadores e condicionadores para a sua consecução, mecanismos como: cooperativas formais ou informais, associações e grupos, onde esses irão determinar de forma consensual seus líderes, suas regras, suas formas de sistematização de atividades, sua logística, seus investimentos e suas gratificações a fim de trabalhar da forma mais eficiente, produzindo e gerando resultados para todos, sem esquecer é claro, das relações associativas.

Por meio de suas características, a Economia Solidária pretende inserir aqueles que não possuem capacidade econômica, no mercado de trabalho, por meio de geração de emprego e conseqüentemente, renda. França Filho et al. (2006) fala sobre duas características importantes dessa economia que, visando a perspectiva social, destaca as pessoas e as relações interpessoais como fatores preponderantes no sucesso da inserção ativa das pessoas incapacitadas economicamente na economia. Ainda sobre as possibilidades e suas funções, resumindo, França Filho et al. (2006), diz que a Economia Solidária permite a produção de mercadorias e/ou serviços, por grupos populares e de forma geralmente informal, onde nas relações interpessoais de reciprocidade, encontram os fundamentos para a prática deste tipo de economia, que, ainda segundo os autores, permite apenas a sobrevivência dessas que estão à margem da economia, não obtendo ganhos realmente expressivos financeiramente.

Com objetivos que podem ser traduzidos em geração de renda, desenvolvimento territorial/local, autogestão, sustentabilidade e cooperativismo entre as pessoas, a Economia Solidária traz consigo, segundo França Filho et al. (2006) duas características: a redistribuição e a reciprocidade, onde na primeira acontece o processo de concentração de toda a produção dos meios de Economia Solidária (cooperativas, associações e/ou grupos informais) para que depois seja feita uma redistribuição de forma legal e previamente estabelecida entre todos os atores que compõe esses meios. A reciprocidade, a segunda característica citada pelo mesmo autor anterior, basicamente, compõe a relação social entre os grupos e indivíduos. Remetendo ainda sobre relação social ou relação associativa, Weber (2000, p. 25) conceitua como sendo o momento em que “a atitude na ação social repousa num ajuste ou numa união de interesses racionalmente motivados (com referência aos valores ou fins)”. Assim, fica marcada a importância que a Economia Solidária traz em relação aos indivíduos e a forma de como se relacionam entre si.

É importante observar as várias posições que diferentes autores colocam diante do tema em questão, para Singer (1999), é um mecanismo para a saída da pobreza, já para França Filho et al. (2006) é uma ferramenta para garantir a sobrevivência daqueles que fazem parte de algum empreendimento de Economia Solidária.

Em se tratando de uma experiência de Economia Solidária, é válido observar o relevante papel exercido pelas as agências que fornecem microcrédito a muitas instituições que operam sob o sistema de economia solidária, sejam elas cooperativas, associações, grupos formais e informais de comércio. No Brasil, há por parte do governo, incentivo ao financiamento de microcrédito produtivo, “O microcrédito produtivo, no Brasil, figura como o instrumento pelo qual se almeja atender à população pobre na perspectiva de amenizar o desemprego” (SILVA, 2013, p. 23).

Analisando sob a óptica socioeconômica, o desenvolvimento social, local e econômico de um dado território e das pessoas que lá vivem, a Economia Solidária e o microcrédito produtivo no Brasil podem atuar organizados em rede, onde a agência de fomento ao microcrédito produtivo poderá fornecer em um primeiro momento, seus serviços (microcrédito), no qual as instituições organizadas de forma solidária irão investir o crédito adquirido e num segundo momento, tais instituições pagam o empréstimo fornecido sob as formas previamente negociadas, assim estabelecendo uma relação de confiança entre as partes envolvidas.

O movimento da Economia Solidária existe há vários séculos, entretanto, intensificaram-se com os efeitos da globalização do século XX. Segundo Singer (1999, p. 128) essa globalização, além dos benefícios como as novidades consumíveis, trouxe a quebra de empresas, corte de postos de trabalhos e crises financeiras. Diante disso, a Economia Solidária propõe o oposto do capitalismo, assim como defende Singer (1999, p. 132), ao dizer que a cooperação buscada pela a Economia Solidária é o oposto da concorrência, característica do modelo capitalista, o que mostra ser uma ferramenta para a solução dessas consequências maléficas, acarretadas pela globalização.

Com base na conjuntura brasileira sobre a relevância e as práticas do modelo econômico que contrapõe o capitalismo, este movimento ganhou espaço no Brasil na década de 2000 “quando se insere no debate sobre as potencialidades transformadoras inerentes à luta popular e da classe trabalhadora e teve como marco legal, a criação da Secretaria Nacional de Economia

Solidária, do Conselho Nacional de Economia Solidária e do Plano Nacional de Economia Solidária, os quais, por meio do decreto nº 5.063 de 03/05/2004, estabelecem que essas instituições sejam responsáveis, por planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à Economia Solidária além de contribuir com as políticas de micro finanças, estimulando o cooperativismo de crédito e outras formas de organização deste modelo econômico. (BRASIL, 2014).

Apresentado este marco legal, fica reforçada a ideia de que o investimento nas organizações que adotam esse tipo de economia é imprescindível. Uma vez que pode ser entendido que não há o equilíbrio entre a demanda e a oferta de empregos e, reconhecendo a necessidade de desenvolvimento local das localidades mais remotas, se faz necessário o uso desta alternativa econômica para tentar diminuir os impactos causados pelo o desemprego e pelas demais mazelas sociais.

Após a importante fase de agendas no aprofundamento de Economia Solidária no Brasil, esta política se tornou um importante meio de geração de renda no país, somente entre os anos de 2011 e 2014, duzentas e quarenta e um mil pessoas foram beneficiadas e onze mil empreendimentos foram apoiados pelo governo federal impactando diretamente na vida dessas pessoas, gerando ocupação e renda. O reconhecimento dos benefícios da Economia Solidária por parte do governo, a tornou bastante popular, ainda de acordo com o site da secretaria de governo, as ações de Economia Solidária chegaram a mais de dois mil e quatrocentos municípios, sendo a maioria na região Nordeste.

Ramos (2013, p. 317) elenca algumas formas de organização de Economia Solidária, são elas: cooperativas, associações, fundações, misericórdias, mutualidades e organizações de desenvolvimento locais. Utilizadas como políticas de geração de emprego e renda são mais comuns as que se organizam entre cooperativas e associações, onde os cooperados e associados, com base nos princípios da economia solidária, produzem juntos e comercializam juntos seus serviços ou produtos.

Na perspectiva de Política Pública de Geração de Emprego e Renda, a Economia Solidária está para uma nova forma de trabalho que foi se modificando ao longo do tempo. Seu contexto de criação visa combater um sistema capitalista que, mesmo após várias crises, se perpetuou na economia global, assim, modificar um sistema onde o lucro é o apogeu, em algo mais humanitário como a cooperação, solidariedade, inclusão, tem como resultado uma

inovação do trabalho e na forma de gerar renda e combater o desemprego, e tal modificação do trabalho é citada por Aquino (2007, p. 19).

Ainda em um viés de mudança e inovação, na Economia Solidária, “diz respeito a novas estratégias, conceitos, ideais e organizações que respondam a necessidades sociais de todos os tipos, tais como condições de trabalho e educação” (COSTA, 2009 apud RAMOS, 2013, p. 318).

Para além de suas características já supracitadas, a economia solidária também possui alguns princípios básicos que devem ser seguidos, sendo eles:

a valorização social do trabalho humano,
a satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica,
o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade,
a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza, e
os valores da cooperação e da solidariedade. (CARTA DE PRINCÍPIOS DE ECONOMIA SOLIDARIA, 2015, p. 2).

Tendo por referência tais princípios, a própria estrutura da Economia Solidária busca incluir em um processo produtivo e econômico os que estão excluídos do mercado de trabalho, dando margens à pobreza extrema ou estando nela.

Na formação das políticas públicas, há todo um planejamento no que se refere a estas agências formais de microcrédito produtivo, pois não adianta apenas fornecer esse pequeno crédito às pessoas, que na maioria são pobres e sem escolaridade. Dessa forma, algumas agências atrelam seus serviços de empréstimos à educação,

Há, por parte das instituições que ofertam microcrédito produtivo, bem como pelos elaboradores e executores de políticas públicas, um valor dado à educação quando incorpora a orientação para acesso ao crédito, seja pela assistência técnica, planos de qualificação, seja pela orientação à gestão dos recursos. (SILVA; GOIS, 2007 apud SILVA, 2013, p. 30).

Com isso, as pessoas beneficiárias são orientadas, treinadas e qualificadas para que administre de forma eficiente, o microcrédito cedido, a fim de tornar seus negócios sustentáveis garantindo-lhes renda.

3.1.7 Arranjos produtivos locais (APLs)

Como já visto nas políticas públicas de geração de emprego e renda supracitadas, há algo de comum entre elas: todas são centralizadas na esfera federal, deixando assim os governos locais reféns de suas políticas públicas e repasses, mas essa situação vem mudando, "alguns

municípios passam a promover também programas de desenvolvimento local, ampliando ainda mais a agenda municipal nos anos 1990." (FARAH, 2001, p. 131). Com a CF de 1988, as gestões municipais puderam ficar mais independentes e assim alinhar seus esforços com a sociedade, de acordo com o território, a fim de desenvolver os territórios subnacionais através da análise das potencialidades oferecidas pelo território.

Uma vez que já sabemos que o trabalho está se modificando ao longo do tempo, se faz necessário nos adaptar a essa mudança. Promover novos meios de ocupação e renda é importante para o desenvolvimento local, principalmente dos territórios mais distantes dos grandes centros e territórios poucos desenvolvidos.

Quando uma gestão pública municipal consegue focalizar suas ações nas potencialidades dos territórios, os resultados podem ser positivos para todos os *stakeholders*, pois "muito pode ser feito quando um governo municipal decide arregaçar as mangas e, junto com os diversos atores sociais locais, melhorar a situação dos seus habitantes." (DOWBOR; BAVA, 1995, p. 21). O território gerido pelo governo municipal pode se tornar bastante desenvolvido, "as instituições políticas e sociais (e as medidas de política) têm papel-chave na transformação das aglomerações em sistemas de inovação (em âmbitos diversos: local, regional, nacional) (COSTA, 2011, p. 39.) pois com um governo mais próximo do território, este será capaz de entender sua dinâmica e se, houver planejamento estratégico, poderá alcançar patamares elevados nos resultados.

APL pode ser definido como "estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado." (FARAH, 2001, p. 136) ou "aglomerações produtivas[...] caracterizadas por um conjunto de agentes, econômicos, políticos e sociais." (FARIA, 2012, p. 4). Essa articulação somada às "aglomerações produtivas" resulta em um desenvolvimento notável tanto para o território quanto na vida das pessoas, pois partindo do pressuposto em que haja o mercado, sociedade civil e o governo, o pensamento traz uma segurança de renda, ou seja, sabe-se que novos postos de trabalho poderão ser criados e assim novos meios de ganhar renda poderão ser acessados pelas pessoas.

A articulação entre os atores é um ponto fundamental para a instauração de um APL, "organização interna das empresas, articulações entre elas e outras organizações, características sociais, econômicas e políticas do ambiente local, papel das agências e políticas públicas e privadas, do setor financeiro etc. " (CASSIOLATO; LASTRES 2003, p. 3). A difusão de todas

as variáveis vistas como oportunidades e potencialidades agregam valores aos negócios, dando ênfase ao resultado positivo do APL.

Ainda sobre as características de um APL e corroborando com os autores citados no parágrafo anterior:

É fundamental a presença de uma “cola social” entre as empresas participantes da aglomeração, seus fornecedores, as instituições de ensino, pesquisa e associações regionais. Para eles, essa interação impacta as relações de cooperação, que permite a difusão do conhecimento, e a competitividade, que impulsiona o processo de inovação entre as empresas. (VASCONCELOS et al., 2005 apud CABET; DACOL, 2008, p. 2).

As interações entre os atores envolvidos conseguem deixar os APLs mais consolidados e mais fortes, gerando um resultado que pode ser refletido no desempenho econômico das aglomerações produtivas.

Para se falar sobre Desenvolvimento Territorial deve ser lembrado tudo que envolve o território, como as organizações, os atores (*agency*), as políticas públicas (*policies*), os recursos ambientais, o Estado, a cultura e o próprio ambiente e entender o que é o crescimento econômico e o processo de desenvolvimento.

De acordo com o conceito de Ortega e Almeida Filho (2007, p.277). "Território é antes de tudo uma relação que envolve apropriação, domínio, identidade, pertencimento, demarcação, separação." Segundo, ainda, Folke e Berkes (1998 apud ORTEGA; ALMEIDA FILHO 2007 p.21) o território “coloca ênfase na maneira como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva e, portanto, na relação entre sistemas sociais e ecológicos”, a partir dessa ideia de Território, é possível perceber-se a relação direta que os APLs possuem com o Desenvolvimento Territorial. Muitos autores convergem quanto à ideia de que para se obter o desenvolvimento territorial, se faz necessário o uso das relações interpessoais, como Ortega e Almeida Filho (2007, p. 29), que mencionam uma habilidade que se deve ter nas relações interpessoais que visam o desenvolvimento territorial, a habilidade social (*Social Skill*), a qual se define como a capacidade de persuasão para a cooperação e com essa capacidade é que se poderá obter a construção de valores, regras e princípios que irão basilar o funcionamento e ordenamento das organizações que fazem parte do processo de desenvolvimento territorial.

Quanto às relações interpessoais, é necessário compreender como acontecem e como se desenvolvem, pois, o ordenamento sociopolítico no âmbito territorial se dará por meio da

compreensão destas relações, portanto, entender a posição dos atores envolvidos, os papéis que ocupam e as relações de poder que os mesmos possuem é especialmente útil para interpretar situações surpreendentes e inovadoras no desenvolvimento territorial (FUKUYAMA, 1995 apud OSTERGA; ALMEIDA FILHO, 2007, p. 30).

Abordado os componentes que integram o território e analisando sobre seu desenvolvimento, é de fato, importante salientar sobre o crescimento econômico, que pode acontecer por várias formas, desde um emprego fixo até ocupações, que podem ser formais e informais.

O crescimento econômico se mostra importante devido estar ligado ao fator ambiental, pois em uma sociedade ou território que vise o crescimento e desenvolvimento, se faz necessário expandir tanto os negócios como as habitações, e essas expansões recaem sobre o meio ambiente que é afetado de diversas maneiras como: desmatamento, poluição por resíduos sólidos, queimadas, dentre outras maneiras.

Pensando na relação inversamente proporcional tratada no parágrafo anterior, fica subentendido que o “crescimento econômico não é inerentemente bom ou mau, que ele não pode compensar, em longo prazo, o declínio na qualidade ambiental e que a escala crescente das atividades humanas está encontrando limites naturais para manter tal expansão”. (GUNDERSON; HOLLING, 2002, apud ORTEGA; ALMEIDA FILHO, 2007 p. 21). Dessa forma, para ocorrer o desenvolvimento de um dado território, é necessário todo um planejamento estratégico a fim de conduzir com ética, responsabilidade e eficiência o desenvolvimento planejado, observando todas as suas consequências e seus impactos aos envolvidos na questão.

Para mensurar os níveis de desenvolvimento dos territórios, não há uma sistemática válida para todos os territórios em geral, uma vez que visto que faz parte de um determinado território, cada um irá se mostrar de uma maneira diferente em um contexto diferente. Há regiões urbanas, rurais, turísticas, dentre outras que podem ser analisadas, assim, cada território terá uma cultura diferente, atores diferentes, organizações diferentes, políticas diferentes e com isso, problemáticas diferentes. Tomazzoni (2009, p. 19) fala que o aspecto da renda é um dos critérios mais utilizados para analisar o desenvolvimento, entretanto, ressalta que há outros critérios que devem ser comumente analisados como: educação, segurança e saúde.

É nesse contexto de território x gestão pública e sociedade é que são desenvolvidos os APLs. A gestão pública deve perceber o território em todos os sentidos, Dobow e Bava (1995) elencam uma lista com algumas potencialidades perceptíveis dos territórios: Agricultura, Cinturão verde das cidades, Relação cidade/campo, pequena e média empresa, Empresas sociais, Infraestruturas municipais, Atividades comunitárias, Economias de localização e etc. São muitas oportunidades que muitas vezes, a gestão pública municipal deixa passar, seja por falta de profissionalismo ou questões políticas.

Percebe-se há territórios com algumas dessas oportunidades, mas que por motivo ou outro, não são aproveitadas, "trata-se de conhecer melhor a situação do emprego local, do desemprego, dos recursos subutilizados no município e assim por diante, gerando um contexto institucional que possa catalisar o potencial econômico." (DOBOW; BAVA, 1995, p. 24). O potencial econômico trazido pelos autores pode fazer movimentar a economia do território, gerando ocupações de produção ou serviços e garantir renda para os habitantes.

Os APLs "tornaram-se geradores de diversas economias de aglomeração nos mais diferentes ramos produtivos. O conceito de APL engloba, principalmente, a cooperação entre os atores locais e a utilização do conhecimento tácito de um determinado território" (POLETTI, 2009, p. 59). Tendo os APL como estratégia de desenvolvimento de um território, é importante que o governo consiga manusear esta ferramenta e complementar com outras a fim de potencializar o desenvolvimento.

Um exemplo de um APL é o Turismo de Base Comunitária (TBC), que utilizando também a perspectiva de cooperação apresentada pela Economia Solidária, pode conseguir o desenvolvimento socioeconômico do território onde se encontra. Assim:

O turismo quando bem organizado, é considerado uma grande força promotora de benefícios, tanto para o município especificamente, como para a região, em função da possibilidade que tem de proporcionar uma melhoria da situação econômica de cada elemento que compõe a oferta." (MIELKE, 2009, p. 21).

Atualmente, nos pontos turísticos do litoral do Ceará, se vê bastante a utilização desse método de turismo, há associações e cooperativas de "bugueiros", de guias turísticos, de hotelaria, de transporte, de artesanato, ou seja, tudo que concerne ao seguimento turístico.

Com essa gama de atrativos turísticos e atividades comerciais, acontece uma das premissas básicas da Economia Solidária e dos APLs, geração de emprego e renda e sustentabilidade, em outras palavras, "a atividade turística pode abrir novas possibilidades de

trabalho para o conjunto de mão de obra." (MILEK, 2009, p. 21). Essa mão de obra pode ser tanto entre as pessoas da mesma comunidade/território, quanto da mesma família, sendo por esta última Milek (2009) observa que ajuda no crescimento da renda familiar, e de um modo geral, entre família e a população associativa, vai inferir diretamente na melhoria nas condições de vida das pessoas.

Uma das maiores dificuldades encontradas na articulação de forma de TBC é articular a cooperação de todos os atores, uma vez que nem todos possuem as mesmas necessidades, como exemplo, os que trabalham em uma associação de artesanato possuem necessidades diferentes daqueles que trabalham no segmento hoteleiro ou daqueles que trabalham com transporte, assim se dá uma das grandes dificuldades encontradas no TBC.

Na gestão pública municipal é pertinente desenhar estratégias que leve o desenvolvimento do território tendo como objetivo, o desenvolvimento econômico, e para isso "certos pontos de referência para a ação podem ser apontados: O princípio da descentralização, papel mobilizador da administração local, Organização dos atores sociais e enfoque na inovação." (DOBOW; BAVA, 1995, p. 26). Em resumo, o autor transmite que as decisões devem ser tomadas de maneira que se aproxime da realidade da sociedade e que estreitar a relação entre sociedade e o governo é o primeiro passo para o trabalho em conjunto e promover o potencial econômico do território. Em seguida, mobilizar a sociedade, deixando claro tudo que está acontecendo e o que está sendo planejado, para aí então, organizar os atores sociais interessados e focar na inovação, pois já é do nosso entendimento que o trabalho está mudando e que inovar é preciso.

Após a apresentação das políticas públicas de geração de emprego e renda mais recorrente no Brasil, no próximo capítulo será explanado a metodologia e logo em seguida será apresentado o APL de Cajucultura, objeto de estudo deste trabalho.

4 METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho científico, efetuou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa que segundo Lazarsfeld (apud MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p.140) pode ser usada “para descobrir e entender a complexidade e a interação de elementos relacionados ao objeto de estudo”. A abordagem qualitativa foi escolhida para este trabalho, dentre outros motivos porque “garante a riqueza dos dados, permite ver um fenômeno na sua totalidade, bem como facilita a exploração de contradições e paradoxos” (VIEIRA; ZOUAIN 2006, p. 15), assim a compreensão da pesquisa em si bem como suas informações serão mais facilmente transmitidas e compreendidas pelos leitores.

Para aprofundar o conhecimento de uma realidade específica, este trabalho se trata de um estudo de caso que se mostra um método de pesquisa viável quando podem ser “usadas em muitas situações, para contribuir ao [...] conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados” (YIN, 2014, p. 4). O uso deste método facilita as vivências em campo e a compreensão dos fenômenos existentes.

E em campo, para obter os dados e realizar a pesquisa, a técnica de pesquisa utilizada foi à entrevista, podendo ser definida como:

Uma conversa oral entre duas pessoas, das quais uma delas é o entrevistador e a outra o entrevistado. O papel de ambos pode variar de acordo com o tipo de entrevista. Todas elas têm um objetivo, ou seja, a obtenção de informações importantes e compreender as perspectivas e experiências das pessoas entrevistadas. (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 278).

Todas as entrevistas realizadas foram do tipo semiestruturada. Esse tipo foi escolhido, pois de acordo com Lakatos e Marconi (2010, p. 279) “o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada” e essa liberdade é necessária quando o entrevistado fala algo que não se tinha conhecimento até então e que precise ser explorado.

Ao total, foram realizadas seis entrevistas e a metodologia utilizada para a seleção dos entrevistados foi a escolha de informantes-chave, que são pessoas com conhecimento específico sobre o fenômeno estudado e que são necessárias para a coleta de dados, e para tal, foi preciso submeter-se aos horários e datas disponíveis desses informantes-chaves, ou seja, não há uso de amostragens.

Os informantes-chave foram encontrados através de visitas realizadas no município e de conhecimento prévio de alguns conhecidos. Em um primeiro momento foi indicada para a entrevista uma pessoa que trabalhou muito tempo no Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC e que atualmente ocupa o cargo máximo na secretaria de agricultura do município, mas ao procurá-la e encontrá-la, não pôde ficar para a entrevista, respondendo apenas algumas perguntas e indicando mais informantes-chave para o estudo.

O ocupante do cargo máximo da secretaria de agricultura do município indicou o presidente do Núcleo de Iniciativas Comunitárias – NIC, que por sua vez indicou o informante-chave que trabalhou no balcão Sebrae e que indicou o ex-prefeito e fundador do PA Rural e que também ajudou nas visitas feitas as mini fábricas e aos que prestam serviços terceirizados e quarteirizados.

As entrevistas ocorreram em locais diferentes, tais como: na prefeitura de Acarape, na secretaria de educação de Redenção, na prefeitura de Barreira, nas mini fábricas e na casa dos que fazem os serviços terceirizados.

A análise de dados foi feita em três fases, a primeira foi a redução dos dados, onde selecionou-se os principais dados relevantes para a pesquisa, em seguida foi a apresentação dos dados, onde os mesmos foram organizados e mostrados de uma forma mais compreensível melhorando a didática, e a última fase é o delineamento e busca das conclusões, onde segundo Marconi e Lakato (2010) com base nos dados coletados, se infere as explicações que podem ser possíveis para a compreensão do fenômeno. O Quadro 1 apresenta as categorias dos informantes-chave coletadas de diferentes bancos de dados

Quadro 2 – Informações-chave extraídas de diferentes bancos de dados

INFORMANTES-CHAVE	QUANTIDADE
SEBRAE	1
Agente Político	1
Associação	2
Produtor de caju	1
Serviço terceirizado	1
Mini fábrica	2

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre os seis entrevistados, havia alguns deles que se encaixavam em mais de uma categoria, tal como o sujeito que se encaixou na categoria de agente político e se encaixou também na categoria associação, bem como um dos que se encaixou na categoria de mini fábrica também se encaixou ao mesmo tempo na categoria de produtor de caju. Todos os cuidados foram tomados para não haver confusão durante as entrevistas e prejudicar a confiabilidade do estudo, como exemplo: direcionar duas entrevistas com perguntas distintas aos sujeitos que participaram de mais de uma categoria.

Resgatando o que já foi mencionado na introdução deste trabalho, o estudo partiu da concepção da atuação do governo municipal no apoio ao APL de cajucultura. Sabe-se a esfera municipal é a que está mais próxima do povo e por estar mais perto, deve entender a dinâmica do território e todas as suas envolventes.

Partindo da ideia de que a gestão pública municipal deve ter algum papel, o presente estudo teve como objetivo descobrir qual é o papel da gestão municipal na manutenção deste APL, tendo em vista que movimenta boa parte da economia do município, é a fonte de renda para várias famílias e é referência na microrregião do Maciço de Baturité.

Após definido o objetivo do trabalho, buscou, além das entrevistas, informações bibliográficas referentes ao tema, tais como: políticas públicas, o papel da gestão pública como provedora do bem-estar social, planejamento de políticas públicas, arranjos produtivos locais e também outras políticas públicas de geração de emprego e renda desenvolvidas e implementadas no Brasil ao longo do tempo. Além dos assuntos anteriormente citados, houve também pesquisa bibliográfica sobre o APL objeto de estudo do trabalho, que junto aos resultados das entrevistas, complementou o entendimento sobre o estudo de caso.

Este trabalho está estruturado em capítulos, onde o primeiro introduz a temática do trabalho, o segundo aborda sobre as políticas públicas e seus conceitos e o terceiro fala sobre as políticas públicas de geração de emprego e renda e seus tipos. O presente capítulo aborda a metodologia utilizada neste trabalho, o quinto capítulo apresenta o território estudado, o sexto revela os resultados encontrados durante a pesquisa e o último traz as considerações finais o sobre o APL de cajucultura bem como algumas recomendações.

5 BREVE DESCRIÇÃO DA MICRORREGIÃO DO MACIÇO DE BATURITÉ

Antes de descrever o APL em questão, será apresentado o espaço onde este APL está inserido, que consiste no município de Barreira, que faz parte da microrregião do Maciço de Baturité no Ceará.

O Maciço de Baturité é uma microrregião do Estado do Ceará que está localizado a 79 km da capital do Estado. A microrregião é compreendida em treze municípios, sendo estes: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção, que juntos possuem mais de 230.000 habitantes segundo o IBGE. Quanto ao clima, “a microrregião configura-se como um Território de exceção no contexto de quase absoluta semiaridez do Ceará, com algumas características de floresta tropical úmida e remanescente da Mata Atlântica um dos mais importantes ecossistemas do Planeta.” (PTDT Maciço, 2011).

É nesta região que também está localizada a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira que opera desde 2011, além de possuir algumas cidades propícias para o turismo devido às paisagens dos municípios de Guaramiranga e Pacoti e o clima serrano das mesmas.

No que diz respeito à economia da microrregião apresentada, em 2014 o Maciço de Baturité fechou com o PIB de R\$ 1.744.004, onde o maior PIB foi de responsabilidade de Baturité com R\$ 333.747 enquanto que Barreira contribuiu com R\$ 124.664 segundo o IPECE.

Na figura 2 podemos ver a divisão político-administrativa do Maciço de Baturité e todos os municípios que o compõe.

Figura 2 – Divisão político administrativa do Maciço de Baturité.



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

5.1 Apresentação do município de Barreira

Barreira, antes de ser um município, era um distrito da cidade de Redenção, depois passou a ser um distrito da cidade de Acarape, e em 1987, através da lei estadual nº 11307, de 15-04-1987 teve sua emancipação política, transformando-se em um município e é dividido entre os distritos: Córrego, Lagoa do Barro e Lagoa Grande.

A estimativa da população de Barreira é de 20.978 habitantes, sendo aproximadamente 79,63 habitantes por quilômetro quadrado. Cerca de 58,48% da população reside na área rural enquanto aproximadamente 41,52% vivem na área urbana, segundo dados do IBGE. De acordo com o Instituto de Pesquisa Estratégica do Ceará (IPECE), a extensão territorial do município é de 245,8 km².

As principais atividades econômicas no município que geram emprego e renda são: Indústrias de transformação, o comércio, serviços, administração pública e pecuária. Segundo dados do IPECE, disponibilizados no ano de 2016.

A agricultura familiar é marcante no município de Barreira, principalmente na zona urbana, onde as famílias dependem muito da produção de caju e da castanha do caju, outras atividades notórias no município é a produção de jeans e de móveis, onde ficam mais intensas durante o período de entressafra da produção de caju.

A figura 3, a seguir, apresenta a divisão político-administrativa do município de Barreira:

Figura 3 – Divisão Político-administrativa de Barreira



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

6 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção serão apresentados e analisados os dados obtidos durante a pesquisa *in locus* feita para alcançar os objetivos traçados. A pesquisa ocorreu no município de Barreira dentro do APL de cajucultura que é referência na microrregião do Maciço de Baturité.

6.1 APL de cajucultura de Barreira: Contexto histórico

A produção e a comercialização do Caju e da Castanha do caju datam bem antes da emancipação política do município de Barreira, ou seja, antes de 1987, “O município de Barreira é, historicamente, um grande produtor de caju no Ceará.” (AMARAL FILHO; SCIPIÃO, 2005, p. 1). A boa produção, somado ao potencial econômico promissor do caju e da castanha fez com que a população local pudesse enxergar o negócio com outros olhos, com uma visão mais empreendedora.

Para além da potencialidade econômica da produção e cultivo do caju, de acordo com o fundador do PA RURAL, a população local percebia que a castanha produzida na região, ia para as grandes fábricas do Ceará no seu estado *in-natura*, ou seja, em seu estado ainda não processado, e todo o processamento que fazia parte da cadeia produtiva da castanha era feito pelas grandes fábricas do Ceará, não havendo espaço neste processamento, para a mão de obra local, apenas para os produtores de caju que vendiam toda produção para essas grandes fábricas.

O fundador do PA RURAL presenciou algumas vezes a situação em que muitas pessoas que faziam parte da mão de obra local se vendo obrigadas a migrar para os grandes centros urbanos após completar dezoito anos e portando os documentos necessários, a fim de encontrar nesses centros o que não encontravam em Barreira: Uma possibilidade de Geração de Emprego e Renda. Logo então, percebeu-se também a necessidade de conter a fuga de mão de obra e detê-la na região.

Como já supracitado no referencial teórico, nessa época, final dos anos de 1980 e começo dos anos de 1990, o mundo globalizado passara por uma crise econômica que consequentemente, afetava o Brasil, e então, a necessidade por emprego era uma necessidade comum dos brasileiros, inclusive da população de Barreira, que via uma oportunidade de geração de emprego e renda na produção e comercialização dos produtos derivados do caju, mas não conseguiam aproveitá-la.

6.1.1 A consolidação do APL de cajucultura

Foi pensando em resolver essa problemática que a comunidade local se organizou e criou a primeira Microunidade de Processamento de Castanha de Caju do Ceará ainda em 1987. Pode-se dizer que a partir deste feito, nascia uma característica dos APLs: A interação entre os atores, onde se envolveram em uma causa comum obtendo como resultado, uma fonte de geração de emprego e renda que pôde melhorar aos poucos, a vida de algumas famílias em Barreira, pois nessa unidade coube espaço para as partes mais básicas do processamento da castanha do caju.

Dois anos após a criação da Microunidade de Processamento, os envolvidos com a produção e processamento do caju e da castanha viram os resultados positivos e resolveram dar um passo mais adiante, se organizaram mais uma vez, mas desta vez, em forma de Associação e criaram o Programa de Apoio Rural (PA RURAL).

O PA RURAL nasceu de uma iniciativa popular, ou seja, no processo de criação de políticas públicas, nasceu de baixo para cima, mas que foi facilitada pelo governo federal através da criação de 15 Centros Comunitários no Ceará. (AMARAL FILHO; SCIPIÃO, 2005, p. 1). Esta é a primeira vez datada em que a gestão pública interfere na aglomeração produtiva de Cajucultura de Barreira.

Após isso, o PA RURAL e conseqüentemente a produção de cajucultura começou a crescer e ter maior visibilidade por parte da gestão pública. De acordo com Amaral Filho e Scipião (2005, p. 1) em 1989, a associação teve o apoio do governo do Estado através do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), da Secretaria de Ação Social, Secretaria da Indústria e Comércio e com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), este último para qualificação de mão de obra.

É relevante notar a importância do PA RURAL enquanto sociedade civil organizada, onde juntos conseguiram mudar a situação do local, gerando emprego e renda para a mão de obra ativa naquela época e conseguiram atrair a atenção do governo, sobretudo a estadual, que reconheceu aquela aglomeração como uma potencialidade econômica e apoiou a iniciativa, no entanto, a gestão pública municipal, naquela época, ainda era muito fragilizada, não dava o apoio necessário e que a produção de cajucultura precisava.

Com a produção da cajucultura indo bem, o PA RURAL cresceu, chegando a possuir mais de cento e vinte associados. Vários outros empreendimentos começaram a surgir na região como novas mini fábricas, e esses novos empreendimentos conseguiam ampliar a geração de emprego e renda em Barreira, além disso, outras associações também surgiram, como o Núcleo de Iniciativas Comunitárias (NIC).

A Aglomeração produtiva de cajucultura de Barreira como sendo uma Política Pública de APL de Geração de Emprego e Renda, consolidou-se no estado e no município pelas suas principais características: relação entre os atores envolvidos e, aglomeração de empreendimentos locais. Na sua consolidação, formou-se uma rede de envolvidos que fazia parte da APL.

Com o passar do tempo, o APL de cajucultura passou a ter mais agentes envolvidos, sobretudo, agentes políticos. A gestão pública, principalmente a estadual, incentivou bastante no APL através de órgãos como o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC), a Superintendência Estadual do Meio Ambiente e o governo federal também com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), além dos financiadores de microcrédito com suas linhas de crédito, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste.

O CENTEC fomentou o APL por muitos anos, dentre suas atividades dentro do arranjo, estava a organização de um comitê gestor que reunia os principais interessados no APL para debates, diálogos, planejamento e tomadas de decisão, neste comitê gestor também se organizavam as associações presentes na região, outra atividade de destaque era o acompanhamento técnico junto aos produtores de caju.

6.1.2 APL de cajucultura: Processamento

A produção de cajucultura aproveita praticamente tudo, quase nada é desperdiçado. Do caju se faz mel, doces, cajuínas, suco e etc. Do fruto, que é a castanha, também se faz vários outros produtos, a castanha torrada, castanha caramelizada, castanha cozida, pode ser usada como combustível, farinha e etc.

O Processamento da castanha de caju, dependendo do produto final desejado, pode passar por várias etapas, e são essas etapas que geram emprego e renda para a população de Barreira.

Durante a pesquisa, foi encontrado um termo que é muito abordado por todos os entrevistados, o termo em questão são as “mini fábricas”, que podem ser divididas de acordo com os entrevistados em mini fábricas de menor porte e as mini fábricas de maior porte. As mini fábricas de maior porte empregam até 30 funcionários dentro de sua estrutura, além da mão de obra terceirizada e algumas vezes quarteirizada, enquanto que as de menor porte empregam entre 7 e 10 funcionários dentro de sua estrutura, o número pode aumentar quando adicionamos também a mão de obra terceirizada e quarteirizada.

Acerca do processamento da castanha, vale destacar que passa por algumas etapas e precisa de mão de obra para executá-las, resumidamente, o processamento da castanha segue as etapas a seguir:

Figura 4 – Etapas do processamento da castanha de caju



Fonte: Embrapa (2006). Modificado pelo autor.

De acordo com a pessoa entrevistada que trabalhou no balcão Sebrae em Barreira, as etapas do processamento podem ser alteradas de acordo com porte das mini fábricas. Algumas comercializam a castanha depois da etapa da classificação, outros após a etapa da embalagem, e há casos em que as fábricas processam uma parte da castanha e estocam outra parte a fim de trabalhar com a parte estocada durante o período de entressafra.

Ainda de acordo com a pessoa entrevistada, a terceirização acontece na maioria das vezes na etapa de Limpeza e seleção e na etapa de decorticação, de acordo com um dos donos de mini fábricas que foi entrevistado para esta pesquisa, essa ação funciona da seguinte maneira: O dono das castanhas acerta a quantidade e o preço das castanhas por kg (quilo) trabalhado, com a mão de obra, na maioria das vezes informalmente, sem garantia de nada e sem direito a nada, e em seguida a castanha chega à casa da pessoa detentora da mão de obra previamente combinado com o dono das castanhas. Após as castanhas selecionadas e limpas ou as amêndoas decortizadas, seu dono volta à casa da pessoa terceirizada, paga pelo serviço previamente combinado e leva as castanhas de volta para a fábrica.

Durante a entrevista também se obteve a informação de que a quarteirização ocorre quando depois de terceirizada as castanhas ou as amêndoas, estas são repassadas para outras pessoas que ficam responsáveis por fazer o processamento. Assim como na terceirização, tudo é preestabelecido.

6.1.3 APL de cajucultura de Barreira: Configuração atual

A produção de caju faz parte da agricultura do país, sobretudo, da região Nordeste, destaque na produção de caju no Brasil. Barreira sempre se destacou no Ceará pela sua produção em escala elevada da castanha de caju, o Quadro 3 mostra essa produção:

Quadro 3 – Produção de cajucultura em Barreira

PRODUÇÃO DE CAJUCULTURA EM BARREIRA									
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Quantidade	4.196	3.480	3480	3.065	1.080	1.583	2.228	2.281	787
e	T	T	T	T	T	T	T	T	T
Rank no Ceará	8°	7°	7°	14°	10°	9°	7°	6°	13°

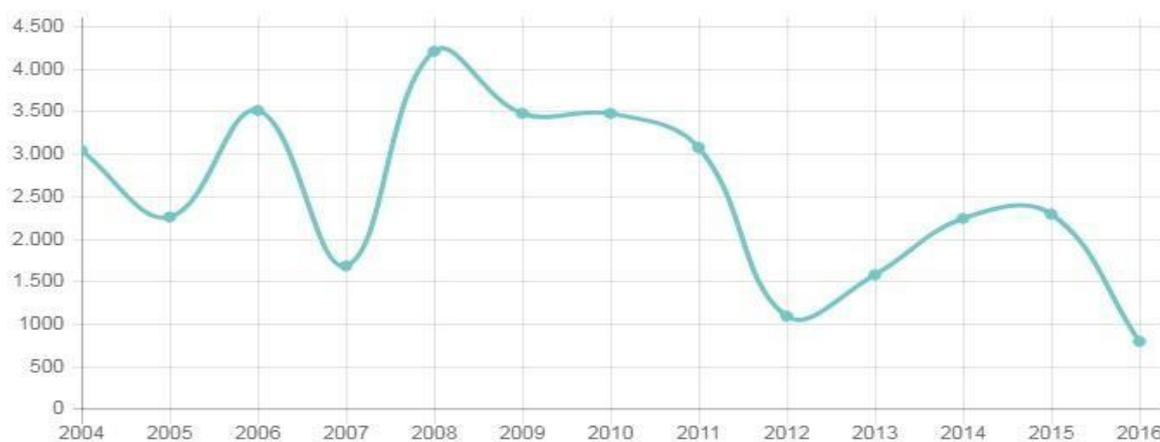
Fonte: IBGE.

Notoriamente vê-se que o período que compreendeu a última seca no Nordeste afetou bastante a produção de caju em Barreira, principalmente no ano de 2012 e em 2016.

A produção do caju e o processamento da castanha do caju são importantes para a economia do APL porque para que as fábricas vendam seus produtos derivados do pedúnculo do caju e castanha, há uma necessidade imprescindível e positiva: Mão de obra. As fábricas geram postos laborais, e renda extra para algumas pessoas, como acontece com os terceirizados e os quarteirizados.

Entende-se dessa produção que, quanto mais processamento de castanha, mais ofertas de emprego são criadas por estes empreendimentos. Contudo, a Figura 5 mostra que a quantidade de castanha de caju produzida em Barreira vem caindo ao longo dos anos.

Figura 5 – Quantidade produzida de castanha de caju em Barreira ao longo dos anos
Castanha de caju / **Quantidade produzida** (Unidade: t)



Fonte: IBGE.

Nota-se na Figura 5 uma queda na produção de castanhas a partir do ano de 2008, e a situação se agrava principalmente após o ano de 2011, chegando ao seu ápice em 2012, bem, essa queda na produção da cajucultura é justificada principalmente pelos fatores climáticos, a estiagem que afetou o Nordeste logo depois da virada da década.

Na pesquisa feita no APL, não o combate, mas a segurança de saber lidar com fenômenos como esse foi apontado por um dos entrevistados como uma brecha para que o governo pudesse interferir, criando métodos para que a estiagem e principalmente estiagens prolongadas, não afetasse tanto a produção da cajucultura que prejudica tantos os produtores como as pessoas que são a eles envolvidas na cadeia da produção de cajucultura em Barreira.

6.2 Atores presentes no APL

Para melhor compreensão acerca do APL estudado, buscou-se identificar os principais atores envolvidos, que segundo Cassiolato e Szapiro (2003, p. 3) podem ser “grupos de pequenas empresas, pequenas empresas nucleadas por grande empresa, associações, instituições de suporte, serviços, ensino e pesquisa, fomento, financeiras etc.”

Saber o papel de cada um dos atores dentro da política pública de geração de emprego e renda é imprescindível para analisar qual a sua importância e sua dinâmica dentro do APL.

6.2.1 SEBRAE

Já foi visto que o SEBRAE foi outrora uma política pública de geração de emprego e renda criada na década de 1940, e nos anos de 1980, essa política deu um grande passo, se transformou em uma organização, com administração e estrutura própria e atividades própria, dando ramificação ao Balcão SEBRAE.

O Balcão SEBRAE no município de Barreira funcionava como uma pequena célula desmembrada, mas com dependência técnica da grande estrutura do SEBRAE. O Balcão SEBRAE atuava como fomentador do empreendedorismo, oferecendo cursos e serviços com a fim de estimular a prática do comércio no município de Barreira.

Além de cursos, o Balcão SEBRAE oferecia serventia que estimulava e potencializava o comércio e principalmente, o APL de Cajucultura, tal como pela busca da formalização de empreendimentos e empreendedores informais, dando apoio aos produtores de caju e às mini fábricas, que atualmente somam o total de 182 cadastradas pelo balcão SEBRAE. Excluídos do número anterior estão os que ainda se encontram na informalidade, que ainda continuam sendo muitos.

O Balcão SEBRAE foi implementado no município de Barreira em 2014 como um programa político da gestão municipal que havia entrado em 2013 e terminou em 2016, com a saída da mesma gestão que a trouxe, assim sendo, sua articulação com o governo e com a população tinha centro na gestão pública municipal. Sua estrutura funcionava no shopping local e era vinculado à prefeitura, e tem o entendimento de que estava lá para ajudar a população através dos seus serviços oferecidos.

Uma das principais características do Balcão SEBRAE era a proximidade entre a comunidade e o prestador de serviço, o Balcão SEBRAE, personificado na pessoa que era encarregada de executar os trabalhos da casa e que, além disso, acompanhava mensalmente o APL nas reuniões mensais que aconteciam organizadas pelas associações existentes no APL.

A intimidade que existia entre a personificação do Balcão SEBRAE e os produtores de caju, donos de mini fábricas e seus funcionários, as pessoas que terceirizavam e quarteirizavam os serviços fortalecia os laços, construindo uma confiança sem precedentes entre os atores que prestavam o serviço e os que eram usuários dos serviços, que muitas vezes eram oferecidos de

acordo com as demandas locais, treinamentos, cursos, ou seja, qualificação profissional, mas não eram esses os únicos serviços oferecidos.

Além da formalização, também faziam parte da lista de serviços do Balcão SEBRAE, eram os acompanhamentos, onde se acompanhava o processo de emissão de nota fiscal, planejamento de negócios. Foi detectado que uma das grandes dificuldades encontradas pelo SEBRAE no que tange à APL de cajucultura era a ausência de mentes empreendedoras, ou seja, as pessoas não sabiam como potencializar seus negócios, não sabiam planejar seus empreendimentos. A ausência de marcas era um empecilho às vezes, pois havia clientes que apenas comprava produtos de marcas registradas, assim, se uma mini fábrica não tinha uma marca para seus produtos, ela poderia perder possíveis clientes, vendas, e mercado, dentro e fora do Estado do Ceará.

Um dos fatores apontados pelo Balcão SEBRAE como importante para o desenvolvimento do APL é a matéria prima utilizada pelos produtores, a fruta do caju: a castanha. Matéria prima essa retirada da natureza e que consegue ter aproveitamento de 100%, mesmo que às vezes possam se encontrar em um estado não comestível, e nesse estado, podem ser utilizadas como combustível.

Ainda na entrevista com o Balcão SEBRAE, foi apontado que, para potencializar ainda mais o APL, a gestão pública poderia interferir através de incentivo fiscal, pois segundo a pessoa responsável pelo Balcão SEBRAE, os impostos que eram pagos, eram o maior motivo das reclamações das pessoas envolvidas com a cajucultura.

Além da produção de caju, o Balcão SEBRAE notou que Barreira se destaca também pela produção de móveis e na confecção de jeans, onde a primeira consegue vender seus produtos para grandes empresas conhecidas em todo o Nordeste, tais como Macavi e Casas Rabelo.

6.2.2 PA RURAL

Dado o contexto histórico da PA RURAL anteriormente, se faz necessário tratar de sua configuração mais recente, onde se encontra em uma forma mais diluída no meio de todo o processo. Depois de tantas ações executadas, depois de tantos feitos e parcerias firmadas para o impulso do APL, o PA RURAL se encontra em um quadro um pouco debilitado, tendo em vista seus dias em seu ápice. Atualmente contando com um pouco mais de 7 funcionários, o PA

RURAL possui cerca de sessenta associados, tendo em vista que um dia tivera mais de cento e vinte associados.

A associação ainda consegue organizar suas reuniões com os muitos envolvidos no APL mensalmente, que ocorre geralmente nas segundas quartas-feiras de cada mês. Segundo dados obtidos na pesquisa, os membros atuais da associação não são muito participativos, mas ainda assim, todas as decisões da associação são tomadas de forma democrática.

Os associados ao PA RURAL são em maioria, pequenos produtores de caju e que precisam se articular em coletividade para que possam atingir perspectivas mais elevadas em relação aos negócios. Durante a pesquisa foi constatado segundo o entrevistado que as principais necessidades dos associados são: maximizar a produção, buscar clientes e novos clientes, logística para vendas (transporte de carga).

Com base nas informações recolhidas, foram-se elencados alguns pontos fortes e pontos fracos que configuram de maneira fácil e compreensível, o atual retrato do PA RURAL e consequentemente de seus membros.

Os pontos fortes e fracos da associação identificados a partir da entrevista realizada são os seguintes:

- **Fomento:** O PA RURAL busca fomentar a produção de caju no município, tanto pela viabilidade do investimento quanto pela cultura, que é o segundo ponto forte do PA RURAL;
- **Cultura:** A produção de cajucultura se tornou uma cultura em Barreira e a prova disso é o reconhecimento desta no Maciço de Baturité. É uma cultura que é hereditária, que vem passando de pai para filho. Para não deixar esse ponto forte desaparecer, se faz necessário fomentar a produção de caju. Este ponto forte está intimamente relacionado com o ponto anterior;
- **Geração de Emprego e Renda:** Não se pode falar no APL de cajucultura de Barreira sem fazer menção ao fator de geração de emprego e renda. A cultura da produção de caju do município, sem dúvidas, consegue agregar geração de emprego e renda para a comunidade e com isso, alavancar a economia local; e
- **Cooperação:** A cooperação entre os produtores torna-se um ponto forte, principalmente quando envolve sua maioria, tendo suas necessidades em comum conhecidas e reconhecidas, utilizam da associação para superar tais necessidades. Um bom exemplo

disso aconteceu quando uma praga fez vários produtores perderem sua produção. Os associados se juntaram para tentar compreender e solucionar o problema, antes que afetasse o restante dos produtores.

Enquanto para os pontos fracos temos os seguintes:

- **Egoísmo:** O egoísmo entre os associados foi apontado como um ponto fraco do PA RURAL, pois como uma associação, os membros deveriam cooperar sempre entre si, mas ao par em que suas necessidades são superadas, o egoísmo vem à tona. Os principais casos de egoísmos acontecem em relação à venda de produtos e na contratação de mão de obra barata; e
- **Pouca Participação dos Associados:** A participação dos membros é algo primordial para o bom funcionamento da associação, uma vez que nasceu para dar representação para os produtores. Antigamente, com mais de 120 associados, a participação de não era um problema, entretanto, no retrato atual, com pouco mais de 60 associados, o PA RURAL vem sentindo a ausência do interesse por parte de seus membros.

O Quadro 4 a seguir mostra os pontos fortes e fracos do PA RURAL que se refletem no APL de cajucultura.

Quadro 4 – Pontos fortes e fracos do PA RURAL

PA RURAL	
PONTOS FORTES	Fomento
	Cultura
	Emprego e renda
	Cooperação
PONTOS FRACOS	Egoísmo
	Pouca Participação dos associados

Fonte: Elaborado pelo autor.

O PA RURAL em outros momentos de sua história possuía como parcerias o governo do Estado, o CENTEC, a Embrapa dentre outras parcerias, mas ao longo do tempo essas parcerias foram perdendo suas forças, chegando ao ponto de algumas serem desfeitas.

O CENTEC que outrora contribuiu de forma única e positiva, estruturando o APL e dando o apoio necessário para que se potencializasse tal como a organização de um comitê gestor que possuía reuniões periódicas e era um espaço de discussão e diálogo dentro da cajucultura SANTOS e FARIA (2014) se encontra no município de Barreira atualmente em estado de desmonte e está se preparando para se retirar da região e estado ocasionou a redução das forças das associações existentes que tinham como principal apoiador o CENTEC.

A Embrapa entregou as terras onde se localizava e trabalhava na produção de caju para o governo do Estado, que por sua vez cedeu permissão das terras para que a Unilab pudesse trabalhar com os alunos para que fosse explorada.

Outras parcerias foram se exaurindo aos poucos, principalmente no período entre e depois da grande estiagem entre 2011 e 2015, quando a produção da cajucultura foi reduzida bastante.

Para o PA RURAL, a gestão pública deveria reconhecer o APL de cajucultura de Barreira e de vários outros existentes no Nordeste e entendê-los como mecanismos econômicos com o poder produção em potencial e de geração de emprego e renda, e por fim, ajuda-los a desenvolvê-los, criando métodos e tecnologias que não os fizessem sentir tanto impacto negativo em períodos de estiagem como exemplo, onde os deixou em dificuldades sem precedentes.

6.2.3 Núcleo de Iniciativas Comunitárias (NIC)

O Núcleo de Iniciativas Comunitárias é uma associação assim como o PA RURAL, fundada em 2005, tendo, portanto, 12 anos de história e conquistas e que conta atualmente com sete colaboradores fixos e tem como finalidades difundir a agroecologia e apoiar as atividades da agricultura familiar.

Nesses doze anos de história, o NIC fez muita coisa como trabalho em apoio à cadeia produtiva da cajucultura em Barreira, apoio também à Sociedade Beneficente de Barreira, conhecida como PA Rural que foi a entidade pioneira do trabalho da cajucultura implantando as primeiras mini fábricas no município, além de vários projetos do NIC visando a cajucultura, como o Projeto da Certificação Orgânica dos cajucultores de Barreira realizado com apoio da Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural do Ceará (EMATERCE), Fundação Konrad Adenauer, Prefeitura Municipal e SEBRAE, o projeto da Qualificação da Cajucultura Familiar para o acesso a mercados diferenciados, realizado pelo NIC em parceria com o SEBRAE, EMATERCE, Prefeitura de Barreira e Fundação Konrad Adenauer. Esse projeto atendia os municípios de Ocara, Barreira e Itapiúna.

Para o NIC, a gestão pública poderia atuar no APL de cajucultura capacitando os cajucultores, incentivando a criação de cooperativas e estimulando a participação em feiras locais regionais e nacionais como forma de estimular a comercialização, além disso, a criação

de logomarca e identidade visual das mini fábricas é fundamental, e por isso a gestão pública deveria incentivar essas iniciativas, ainda de acordo com o entrevistado do NIC.

Segundo o NIC, a cajucultura é muito importante para o município, pois o maior valor agregado do município na repartição do ICMS provém da atividade da castanha, além disso, esse movimento gera ocupação e renda para a população onde em sua maioria, essa é sua única fonte de renda, que para os funcionários das mini fábricas e os que realizam serviço terceirizado o ganho médio é de um salário mínimo, além disso, não é uma atividade potencialmente poluidora. Ainda de acordo com o NIC, a maioria dos produtores dispõe da propriedade e dos cajueirais levando-os naturalmente a ficar nessa atividade da cajucultura.

Sobre a atuação da gestão pública, segundo o NIC, em 2009 e em 2013 houve um papel decisivo feito pela gestão municipal, porém, não há nenhuma forma de atuação atualmente e nem financiamento público nas ações do NIC, ou sequer atuação privada, somente as associações locais.

A falta de uma consciência cooperativista, a individualidade e a dificuldade de inovar e buscar conhecimentos são as maiores dificuldades apontadas pelo NIC sobre a cajucultura e que atrapalha bastante na potencialização da produção local, que por sua vez, é comercializada para fora do município, como Fortaleza ou outros mercados nacionais, tais como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

Quando perguntado sobre alguma política de capacitação de mão de obra oferecida pela gestão pública para os associados, a resposta foi negativa, mas continuou dizendo que já houve cursos oferecidos pelo NIC, Fundação Konrad Adenauer, EMATERCE e SEBRAE, exceto pela gestão pública.

6.2.4 Gestão Pública Municipal

A descentralização das decisões e a ligação entre sociedade e o governo traz à tona uma confiança na gestão que há muito tempo foi perdida. A sociedade fazendo parte dos processos de decisão e de planejamento se sente mais segura e conseqüentemente, deposita mais confiança no governo local, que geralmente é mais próxima da grande massa, sobretudo nos municípios distantes dos grandes centros urbanos e nessa ligação, "é importante destacar, entre os programas que envolvem outros atores, aqueles em que a própria provisão e a gestão dos serviços ou da política pública passam a ser compartilhadas, deixando de ser atribuição

exclusiva do Estado." (FARAH, 2001, p. 138). A sociedade confiando no governo passa até a compartilhar o ônus de uma política pública que, assumindo a posição de um Estado provedor do bem-estar social, deveria ser financiada pelo Estado.

E quanto ao papel da gestão pública municipal no APL, durante a fase das entrevistas, foi constatado que a gestão pública municipal, nunca interveio no APL de cajucultura de Barreira de maneira satisfatória para a comunidade, até a gestão municipal que começou em 2013 e que terminou em 2016, onde o chefe do poder executivo municipal era um produtor de caju ao mesmo tempo em que também foi o fundador do PA RURAL e que até a pesquisa, era um associado.

Em sua gestão foram implementadas algumas políticas públicas no APL de cajucultura, tal como o já mencionado Balcão SEBRAE e outras de políticas de geração de emprego e renda de qualificação de mão de obra. A gestão também se preocupou em cadastrar todas as associações existentes no território, para que a gestão pública municipal pudesse fazer articulações estratégicas no que refere ao APL de cajucultura.

Bem, entende-se das ações da gestão municipal citada, que por conhecer bem o APL e saber do seu potencial, as políticas públicas direcionadas ao fomento do APL aconteceram principalmente pela vontade de ajudar a desenvolver o APL, que de fato vinha sofrendo deficiência em sua produção e em sua lista de parceiros durante a última grande seca, fato esse que era de conhecimento do então prefeito.

As ações executadas pela gestão que compreendeu entre os anos 2013 e 2016 foram necessárias e pertinentes, uma vez que visava à qualificação de mão de obra dos trabalhadores locais e o empreendedorismo dos que faziam partes do APL de cajucultura e dos que nele puderam entrar após os cursos e o incentivo do Balcão SEBRAE.

O Planejamento Plurianual do Município de Barreira que faz jus à gestão entre os anos de 2014 e 2017 prevê algumas ações e gastos que foram planejados para potencializar o APL e está dividido em várias diretrizes. As previsões do PPA indicado serão esquematizadas a seguir:

Quadro 5 – Gastos previstos no PPA de Barreira destinados ao APL de cajucultura

PLANO PLURIANUAL (PPA)	
GASTOS NAS	Melhorar o sistema de comercialização dos produtos agropecuários
DIRETRIZES DO	Aumentar o potencial dos recursos hídricos contra as secas e ampliar o sistema de
GOVERNO	distribuição de água
MUNICIPAL	Incentivar a cultura local e o lazer

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como podemos ver através do PPA, nota-se a preocupação da gestão pública municipal em potencializar o APL, pois quando se fala em produtos agropecuários, a produção de caju toma a maior parte desta produção. Nota-se também a importância de realizar um trabalho que possa prevenir os impactos negativos causados pelas secas, impactos esses que não afeta somente os produtores de caju, mas também a todos eles ligados por ocupação, pois se não há produção, não há processamento da castanha do caju, do próprio caju, enfim, há toda uma cadeia que é afetada pelos fenômenos da natureza, e saber lidar com tais fenômenos se faz de suma importância para a aglomeração dos produtores de caju.

A Cultura local da produção de caju é algo apropriado pelo município de Barreira. Como já foi dito, a cajucultura vem bem antes de o município existir. Problemas como evasão dos locais para outras regiões e outras ocupações já existiram, e voltaram à tona com a última estiagem. A gestão pública percebeu que não poderia deixar essa cultura se acabar e por isso, em seu PPA, previa o incentivo à cultura local, não somente a da cajucultura, mas de outras culturas também importantes no município.

Com o fim da gestão em 2016, tais políticas foram interrompidas. Ainda durante a pesquisa, foi constatado que a nova gestão municipal que se iniciou dia 01/01/2017 possui planos de executar políticas públicas para o APL de cajucultura através da Secretaria de Agricultura do município, onde a atual secretária é uma profissional que trabalhou muito outrora no APL por meio do CENTEC e, portanto, conhece com afinco como o APL funciona, assim, espera-se para a gestão atual, um grau de comprometimento igual ou superior da gestão que a precedeu.

Para além dos gastos supracitados, o PPA também indica outras ações que pudessem interferir diretamente no APL de cajucultura, em vários segmentos da gestão, trazendo pontos em comum, a produção de caju do município, esquematizado na figura abaixo:

Quadro 6 – Diretrizes do PPA de Barreira voltadas ao APL de cajucultura

DIRETRIZES DO PPA DE BARREIRA 2014-2017		
PONTOS EM COMUM PARA	Desenvolvimento integral do município	Induzir a criação de emprego e renda através de uma política de fomento ao comércio, instalação de pequenas empresas de serviços
	Educação e capacitação	Treinar a população trabalhadora, através de cursos profissionalizantes, preparando-a para a competição do mercado de emprego e para os novos desafios da economia globalizada

O APL DE CAJUCULTURA	Melhoria da qualidade de vida	Implantação de um programa de apoio permanente as Organizações Comunitárias Organizadas e Cadastradas
	Aprimoramento da gestão municipal	Aumento da capacidade de investimentos da Fazenda Municipal, melhorando o sistema de arrecadação de tributos e da redução de gastos de custeio

Fonte: Elaborado pelo autor.

As diretrizes citadas foram pensadas, sobretudo, na geração de emprego e renda dentro do município de Barreira. Depois do que foi dito no referencial bibliográfico deste trabalho, há alguns tipos de políticas públicas de geração de emprego e renda, tais como qualificação de mão de obra, os APLs, economia solidária dentre outros. O PPA traz nessa perspectiva de geração de emprego e renda, algumas políticas para potencializar a mão de obra local, bem como suas aglomerações produtivas locais.

A gestão pública municipal, como previu seu PPA, levou alguns cursos de capacitação a fim de qualificar a mão de obra local para a comunidade, o principal deles foi de doces, onde a população, principalmente da zona rural, que faziam parte, de alguma maneira, do APL de cajucultura, puderam aprender a fazer doces, bolos e derivados do caju para comercialização, fortalecendo a economia e o comércio local. Para além da venda autônoma dos produtos, a prefeitura fechou parcerias com alguns produtores de caju, para que esses fornecessem seus produtos derivados do caju às escolas municipais para que pudessem ser usados na merenda escolar dos alunos.

Durante umas das entrevistas com os produtores de caju, a esposa de um deles estava se queixando da gestão municipal que havia criado um imposto municipal para emissão de nota fiscal, que até pouco tempo antes da entrevista, não existia. O PPA na diretriz do aprimoramento da gestão municipal previa ações relacionadas com criação de impostos, entretanto, é uma ação que os produtores de caju enxergam de uma maneira negativa, pois alegam ser um ônus a mais nos negócios, mas sabe-se que os impostos são necessários para manter um Estado que promova o bem-estar social.

6.2.5 Gestão Pública Federal - Fiscalização

O governo pode não estar presente em várias ocasiões em que o APL precise, no entanto, a situação muda quando se trata da fiscalização do trabalho local. Durante a pesquisa, alguns dos entrevistados falaram sobre a fiscalização da gestão pública, principalmente da federal

através do Ministério do Trabalho e Emprego (TEM) que acontece com um nível considerável de frequência.

As mini fábricas são fundamentais na dinâmica de APL e para a geração de ocupação e renda no território, tanto as formalizadas quanto as informais, todavia, o vínculo entre as mini fábricas e sua mão de obra se dá de maneira informal. A informalidade existente nesta relação acontece principalmente pelo ônus de manter um funcionário devidamente legalizado e sob todas as normas da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), alegam os donos das mini fábricas.

Os principais alvos das fiscalizações são as mini fábricas de menor porte e o ambiente de trabalho daqueles que realizam os serviços terceirizados, ou seja, suas casas. Às vezes a fiscalização já vem em um alvo certo através de denúncias e outras vezes circulam nas estradas do interior de Barreira em busca de foco de trabalho irregular.

Para evitar a fiscalização, a população 'cajucultura' providenciou uma estratégia para desviar-se desta fiscalização e que por motivos de preservar a geração de emprego e renda da população e o APL de cajucultura, não será divulgada neste trabalho científico.

6.2.6 Mini fábricas

No município de Barreira, atualmente existem 182 minis fábricas devidamente formalizadas e cadastradas na prefeitura de acordo com o entrevistado, que detém conhecimento sobre essa informação. Além das formais, há muitas outras informais que preferem continuar na informalidade por diversos motivos, dentre eles, o mais recorrente são impostos a serem cobrados para a formalização e pós-formalização.

Manter um empreendimento do porte que é uma mini fábrica mais complexa na formalidade, exige que tributos sejam pagos para que funcione legalmente. Essa contribuição pecuniária é considerada onerosa para alguns empreendedores informais e por isso se mantêm na informalidade, entretanto, migrar para a formalidade possui suas vantagens, tais como contribuição previdenciária e a própria legalização dos negócios.

Com a criação do PA Rural, ao longo dos anos a cajucultura foi ficando mais intensa na região a ponto de ser um meio de renda para muita gente (produtores, os que trabalham na terceirização e quarteirização e para os processadores da castanha).

Dado o bom desenvolvimento que a cajucultura obteve, muitas pessoas migraram para o ramo. Havia os que já nasceram nesta cultura, trabalhando com os pais desde pequeno e outros que migraram para o ramo, potencializando a produção de caju e o processamento das castanhas de caju.

Para aprofundar o conhecimento sobre como as mini fábricas conseguem gerar emprego e renda no território, em campo, foram entrevistadas 2 mini fábricas, uma de maior porte e outra de menor.

A primeira mini fábrica visitada, foi uma de porte maior, onde funciona em dois prédios, o primeiro funciona a mini fábrica em si, cujas fases do processamento do caju e da castanha são realizadas em sua totalidade, assim, conseguindo produzir os derivados da castanha e do caju, tal como cajuína, doces de caju, combustível, castanhas caramelizadas, castanhas torradas e etc., e o segundo prédio funciona um galpão para armazenar a matéria-prima comprada dos produtores locais (*input*) tais como caju e castanha, além de armazenar também os produtos finalizados (*output*) como os que já foram supracitados.

A entrevista ocorreu em um dia útil, em horário comercial, logo estava funcionando, com todos os funcionários trabalhando em seus devidos postos. Havia pessoas na fase de separação das castanhas e nas demais fases.

Segundo o entrevistado, dono da mini fábrica, essa é a sua única fonte de renda e ele começou no ramo há quinze anos, onde conseguiu prosperar, formalizar seus negócios e criar sua marca para vender sua produção de derivados do caju e da castanha e, ainda segundo o mesmo, sua mini fábrica consegue empregar cerca de 30 funcionários fixos.

Dos quinze anos trabalhados, sua mini fábrica não recebeu nenhuma ação do governo local. Sua única vinculação com a prefeitura é seu cadastro nas empresas de Barreira.

Durante a entrevista, o entrevistado apontou como uma das principais necessidades é de se ter o caju para poder trabalhar o ano inteiro, principalmente em épocas de estiagem, como ocorreu principalmente depois de 2011, pois além de haver no período de entressafra, que é o período de intervalo entre as safras, pouco caju, na estiagem, a produção de caju é reduzida, deixando a situação dos que dela dependem precária. Disse ainda que essa redução na produção interfere na vida de todos os envolvidos na cajucultura, a começar pelos produtores que como produzem menos, vende menos. As mini fábricas que processam menos caju e castanha,

demandam menos mão de obra e por isso contratam menos, os que compõem a mão de obra local, por sua vez, terão menos ocupações e conseqüentemente menos renda. Da fala do entrevistado, pode-se entender por mão de obra, a população que é envolvida como o APL de cajucultura, como os funcionários contratados pelas fábricas, os produtores de caju e as pessoas que fazem os serviços terceirizados e quarteirizados.

Sua relação com os demais que fazem parte do APL é uma relação de troca, onde a mão de obra precisa de uma renda e sua mini fábrica precisa de mão - de-obra, assim como a relação com os produtores, eles precisam vender sua produção e a fábrica precisa de matéria-prima. Para além de uma relação de troca, essas relações também se baseiam em amizade e confiança mútua, construída ao longo dos anos, onde a mini fábrica confia na mão de obra e vice-versa.

Quando perguntado como a gestão pública poderia atuar de forma que viesse melhorar o APL de cajucultura, o entrevistado disse que a gestão pública, a municipal principalmente por estar mais presente, poderia promover de forma mais eficiente a cajucultura, ao passo em que pudesse haver ganhos para as mini fábricas, para a população local e para o território, e sugeriu um programa de capacitação, sobretudo para a população jovem, onde esses jovens pudessem aprender dentro das mini fábricas, todos os procedimentos acerca do processamento da castanha e do caju, a fim de se qualificarem e até mesmo de iniciarem seus próprios negócios, estimulando o empreendedorismo.

Quanto às associações, o entrevistado disse que nunca houve interesse em ingressarem em uma e que prefere trabalhar como sempre trabalhou.

A segunda mini fábrica visitada, possui seu porte menor que a da mini fábrica do entrevistado anterior. Sua mini fábrica funciona dentro de sua casa, em cômodos criados e adaptados exclusivamente para realizar as atividades fins da mini fábrica. É importante ressaltar aqui que esse tipo de mini fábrica é a mais comum na região. São dezenas e mais dezenas deste tipo de mini fábricas ao longo dos povoados de Barreira e umas de suas características diz respeito às fases do processamento da castanha, que não são realizadas em sua totalidade, mas apenas algumas fases.

A entrevista ocorreu assim como o entrevistado anterior, em um dia útil e em horário comercial. Para não atrapalhar o entrevistado e para conceder a entrevista, ele respondia às perguntas enquanto trabalhava na fase de classificação da castanha de caju.

Quanto ao entrevistado, ao mesmo tempo em que é dono da mini fábrica, ele também é produtor de caju e trabalha dentro de sua mini fábrica junto aos seus colaboradores no processamento da castanha, e na entrevista disse que estava trabalhando sozinho, pois estava utilizando a matéria prima que estava estocada. Como estava no período de entressafra, não havia muito trabalho para que se pudessem contratar funcionários.

Este entrevistado trabalha na cajucultura há mais de 8 anos e essa também é sua única fonte de renda. Como já foi dito, muitas vezes os negócios nestes APLs passam de geração para geração, e neste caso não é diferente. Toda sua família trabalha no APL de cajucultura, seja em mini fábricas, na produção de caju ou até mesmo fazendo serviços terceirizados ou quarteirizados. Na mesma rua onde funciona sua mini fábrica, também funciona as mini fábricas de seu pai e de seu irmão, disse também que em época que há muito trabalho, sua mini fábrica consegue empregar entre 5 e 8 pessoas e que não se arrepende de ter escolhido trabalhar no APL pois conseguiu ter o retorno que esperava, mesmo com a redução da produção que aconteceu no anos anteriores.

Ter um inverno bom é muito importante para a agricultura e nesse caso do APL estudado, o entrevistado explica que ainda só estava trabalhando no período de entressafra, pois o inverno do ano de 2017 foi muito bom e que conseguiu estocar sua produção para não ficar parado neste período e que espera que o inverno de 2018 seja tão bom quanto o de 2017, ou melhor.

Ao ser perguntado por suas principais necessidades enquanto produtor de caju e empresário, o entrevistado disse que um bom inverno é sua principal necessidade, não somente a dele, mas a de todos os colegas que trabalham no APL. Embora sua principal necessidade seja um bom inverno, para o entrevistado, a gestão pública poderia atuar de maneira satisfatória em sua concepção, reduzindo ou eliminando os impostos que precisam pagar. Inclusive, durante a entrevista, sua esposa estava comentando que recentemente a prefeitura acabara de criar um novo imposto e que precisava ir até lá para saber mais, ora, uma mini fábrica é formalizada, então precisa emitir notas fiscais que para cada pedido que é realizado, uma nota fiscal deve ser emitida, e para o entrevistado, isso onera muito em seu faturamento.

Assim como o entrevistado anterior, este nunca foi beneficiado por alguma política pública da gestão pública, exceto pela sua indução a formalizar sua mini fábrica e, além disso,

nunca fez parte de uma associação dos produtores de caju pois sempre foi acostumado a trabalhar individualmente.

A relação entre ele e os demais que compõe o APL é de amizade, pois muitos que trabalham com ele no ramo, cresceram junto ao entrevistado e são amigos desde pequenos. Há sua família também que sempre trabalhou no APL e que até às vezes são seus funcionários no processamento de castanhas.

O produtor de caju diz que essas são suas únicas fontes de renda e que está no APL é o que gosta, pois está sempre em família e entre amigos, assim transformando seu trabalho em algo muito importante, pois faz o que gosta de fazer e é feliz assim.

6.2.7 Terceirizados

Uma parte importante e que deve integrar o estudo do APL de cajucultura de Barreira são as pessoas que exercem as atividades terceirizadas e quarteirizadas, pois elas estão em um número bastante considerável dentro do território e dentro do APL, cerca de 400 famílias, segundo a pessoa entrevistada que trabalhou no balcão Sebrae em Barreira. Essas pessoas recebem dentro de suas casas a castanha *in-natura* que é a fase mais primitiva da castanha e também a amêndoa, sendo, portanto, a castanha após limpa e depois de algumas fases do processamento.

A maioria das encomendas vêm das mini fábricas que muitas vezes preferem contratar os serviços terceirizados para completarem algumas fases do processamento da castanha, principalmente as fases de limpeza e seleção. Os produtores também contratam esses serviços para o descastanhamento, que consiste em descascar a castanha. A partir da configuração mostrada acerca de como funciona o serviço de terceirização, pode-se ter uma ideia da importância do papel dessas pessoas no APL de cajucultura.

Para compreender mais sobre o trabalho dessas pessoas e sua vinculação no APL, foi entrevistada uma pessoa que trabalhou muito tempo nessa atividade e que tinha essa forma de ocupação como única fonte de renda, mesmo em épocas de entressafra, onde a situação ficava mais complicada devida a redução serviços que tinham de fazer. Sua remuneração era de acordo com a quantidade de castanha trabalhada, segundo o entrevistado, houve épocas que pagavam até 22,00 R\$ por cada quilo processado.

Para o entrevistado, o serviço que fazia era muito importante em sua vida, pois além de ser sua fonte de renda, era algo que fazia porque gostava, sua rotina era acordar 06:00 horas para começar a trabalhar e só parava às 17:00, e fazia tudo dentro de sua casa, assistindo TV, e com certas prerrogativas que um trabalhador formal não tem, como ir ao banheiro a hora que quiser, tomar banho quando quiser e poder pausar o serviço quando quiser. O entrevistado disse também que toda a sua família trabalha em casa, assim como ele, nesse contexto do APL de cajucultura.

O trabalho feito por essas pessoas possui um nível de insalubridade elevado, visto que as condições de trabalho são precárias, motivando a fiscalização em relação ao trabalho exercido pelo governo federal. Os que fazem os serviços terceirizados e quarteirizados não possuem as condições mínimas para um trabalho seguro, não usam luva, fazendo com que a substância eliminada pela castanha queime suas mãos, mas ainda assim, essas pessoas sentem-se realizadas com o que fazem e de alguma forma, já estão acostumadas com essa insalubridade, tanto que os próprios evitam exposição quando sabem que a fiscalização está rondando o município.

No período de entressafra continuava trabalhando processando a castanha de caju que vinha de fora em sua casa, entretanto, com menos frequência, pois é neste período em que há poucas castanhas, porém, há pouco mais de seis anos, fez um curso oferecido pelo CENTEC e EMATERCE, órgãos que diminuíram sua atuação no APL ao longo dos anos, de doces derivados do caju e do mamão e desde então passou a produzir doces caseiros para comercialização aos fins de semana, complementando sua renda.

Além dos cursos de doces que fez há algum tempo, o entrevistado disse que já fez uso de microcrédito pelo banco do Nordeste, duas vezes, que com a ajuda de outros colegas, pediam empréstimos ao banco para poder investir na sua venda de doces.

6.3 Entendendo o APL como uma política pública

O APL é uma política pública de geração de emprego e renda como vimos no capítulo anterior e com base ainda no capítulo anterior e na pesquisa realizada em campo, a política estudada será classificada de acordo com a base teórica utilizada neste trabalho para fins de melhorar a compreensão sobre o objeto de estudo.

Quadro 7 – Política Pública objeto de estudo

POLÍTICA PÚBLICA OBJETO DE ESTUDO

Abordagem	Tipo de Política Pública	Tipo de Política Pública de Geração de Emprego e Renda	Atores Envolvidos	Políticas Públicas de Geração de Emprego e Renda Envolvidas
Multicêntrica	Distributiva	Arranjo Produtivo Local (APL)	Comunidade (Produtores, Mão de obra local, Empresários) Associações	Qualificação de mão de obra

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando a configuração do APL de cajucultura, podemos defini-lo, de acordo com a literatura estudada como uma política pública de abordagem multicêntrica, realizado tanto pelo governo quanto pela sociedade. Essa análise só foi possível com a pesquisa de campo durante a entrevista com o fundador do PA RURAL, onde revelou que por meio de um edital federal para a criação de centros comunitários e pela organização popular dos agricultores, nasceu o PA RURAL que implementou e impulsionou a cajucultura em Barreira.

Temos no APL estudado uma política pública do tipo distributiva, que segundo a bibliografia usada neste trabalho, esse tipo de política se caracteriza por beneficiar indivíduos e ou espaços geográficos específicos em detrimento dos demais grupos de indivíduos ou espaços. Neste caso, temos como população beneficiada, a população de Barreira, sobretudo aqueles que trabalham com agricultura e a comercialização do caju e da castanha de caju e seus derivados.

Os APLs são considerados políticas públicas de geração de emprego e renda, bem como cooperativas em economia solidária, capacitação de mão de obra e etc. A potencialidade de um território somado à mão de obra disponível pode resultar em geração de emprego e renda para o território e sua população que por sua vez pode trazer consequências positivas, tal como bem-estar social para o grupo cujo esteja sendo beneficiado deste resultado.

Os atores mais importantes para a manutenção e o sucesso deste arranjo identificado durante o estudo são: os produtores de caju, responsáveis pela plantação do fruto do caju e pela comercialização e disponibilidade de sua produção, em seguida identificou-se os empresários do caju, ou seja, aqueles que diretamente geram emprego e renda, bem como contribui tributariamente para a arrecadação fiscal do município através do ICMS. A população local,

que na grande maioria das vezes constituía a mão de obra, que dá suporte ao APL através de seus serviços e que são os mais beneficiados disso tudo, pois são os que conquistam os postos de trabalho disponíveis e garantem renda para sua sobrevivência.

Há outros tipos de políticas públicas de geração de emprego e renda semelhantes aos APLs, como os de qualificação de mão de obra, que não excludentes e que podem ser usados como complemento e foi isso que se constatou durante o estudo.

No APL há espaço para a implementação de outros tipos de políticas públicas de geração de emprego e renda, no entanto, esses espaços não são preenchidos, deixando uma lacuna no apoio ao APL.

A criação de políticas públicas de economia solidária ou até mesmo de microcrédito é uma possibilidade que poderia alavancar os negócios do APL, pois alcançando um maior número de beneficiados, sejam esses os donos de mini fábricas, terceirizados ou os produtores, o APL conseguiria fortalecer a comercialização da cajucultura.

No capítulo seguinte constarão as considerações finais deste trabalho e recomendações para o desenvolvimento do APL de cajucultura de Barreira.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo bibliográfico que diz respeito às políticas públicas, suas fases, seus tipos, seu planejamento, bem como o estudo dos tipos de políticas públicas de geração de emprego e renda mais utilizados no Brasil e o estudo do caso do APL de cajucultura em Barreira, é possível inferir algumas observações peculiares.

No começo deste trabalho foi salientada a importância de ser ter um planejamento, principalmente nas políticas públicas, e durante o estudo do caso do APL foi percebido que o planejamento necessário para a correta execução e controle do APL de cajucultura ocorreu de forma imprecisa ou incorreta.

Em um primeiro momento se tem o governo federal preocupada em criar centros comunitários no Ceará, em seguida há o governo do Estado do Ceará apoiando em parcerias importantes para o APL de cajucultura e por fim, a Prefeitura de Barreira que, com ações abaixo do esperado, encarregou-se apenas do básico da grandiosidade que é o APL de cajucultura. Após algum tempo, em um segundo momento, acontece o contrário, o governo federal sem preocupação alguma, o governo do estado se distanciando dos trabalhos do APL e a Prefeitura que em alguns momentos apoiou bastante o APL, mas depois trilhou os mesmos caminhos que o governo federal e estadual, demonstrando uma fragmentação das políticas públicas.

O planejamento necessário para o sucesso e o correto funcionamento desta política pública necessitaria de uma percepção mais eficiente acerca do território e de sua potencialidade econômica tendo como base a produção de caju, que em seu contexto atual, mesmo após os fenômenos climáticos desfavoráveis, se mostra uma potencialidade que sobrevive à margem dos interesses do governo.

Perceber a territorialidade e seus aspectos (população, cultura, economia, trabalho, educação e etc.) é imprescindível para o sucesso de uma política pública e infelizmente a sociedade civil organizada não pode fazer tudo sozinha, há situações em que somente o governo à frente dará certo, principalmente em situações em que envolva recursos financeiros, assim, a interferência eficiente e positiva do governo no caso do APL de cajucultura é mais que importante, é necessária, pois se trata de uma população que depende daquilo que está sobrevivendo longe dos olhos do governo.

O distanciamento entre o governo e o APL é um fator crítico e negativo para a cajucultura, uma vez que o governo, principalmente o estadual, sempre foi o principal apoio e perder um apoio tão importante é uma baixa imensurável para o APL e quem sente isso na pele

é a população que vive da renda oferecida pela cajucultura e que viu essa renda diminuir após os anos de seca.

A distância simbólica entre o APL e o governo municipal sempre existiu, embora geograficamente essa distância não exista, esse fenômeno ocorre principalmente pela ausência de planejamento e de estratégias que potencializem o APL e que melhorem a vida da população de Barreira. Essa distância simbólica é uma problemática que afeta a todos que vivem do APL. As pessoas enxergam o ente público como provedor do bem-estar social, mas no caso do APL esse provimento não existe mais e para sustentar esta afirmativa, pode-se citar aqui o caso do CENTEC, que esteve envolvido no APL por muito tempo, articulando os principais envolvidos em um comitê gestor, além de outras ações como capacitar os produtores de caju e fazer o planejamento do APL.

Uma primeira conclusão acerca do estudo é a redução da figura das associações no APL, que foram perdendo força ao longo da história do APL. Tem-se como exemplo concreto a associação matriarcal do APL, o PA RURAL, que já contou com muitos membros e atualmente se encontra com pouco mais de sessenta. Essa redução das representações associativas é uma perda que abala principalmente os produtores de caju, pois muitos deles são ou já foram associados ao PA RURAL. Tendo em vista o papel que o PA RURAL já teve para com o APL de cajucultura e de sua representação social e política no território, o desmonte do PA RURAL como de outras associações só enfraquece o APL.

Além da redução anteriormente mencionada, há também a redução da força da sociedade civil organizada e de sua representação que se enfraquece juntamente com as associações, não que isolados possuam menos vozes ou direitos, mas havendo uma massa que possa representar, as necessidades em comum podem ser mais fáceis de serem ouvidas.

Além das análises outrora mencionadas, também se constatou o poder da cajucultura, junção das palavras caju e cultura. Percebe-se que é uma cultura muito forte no município de Barreira. Vem passando de geração em geração. Pode-se dizer sem dúvidas que é uma grande potencialidade econômica que, por vários motivos, ainda sobrevive mesmo sem o apoio do governo.

As mini fábricas continuam a processar as castanhas e produzir os derivados do caju, mesmo com todas as dificuldades da agricultura, além de empregar a mão de obra existente. A mão de obra continua a viver na cajucultura e a produção da cajucultura continua a ser vendida para outros estados do Brasil. De fato, o APL é uma fonte de geração de emprego e renda.

Ainda sobre a cajucultura, sem dúvidas, um dos maiores problemas depois da ausência da gestão pública, como apoio, é o clima. Durante os anos que compreenderam a última seca (2012 a 2016), toda a produção caiu e isso reflete na vida de todos os envolvidos, até mesmo na arrecadação tributária do município, fazendo com que os produtores e os demais se preocupem com a situação e com que algumas pessoas migrem para outro ramo, como aconteceu de pessoas migrarem para o ramo de facção de jeans ou de produção de móveis.

Quanto ao papel da gestão pública no que tange à fiscalização de todo o processo do APL, principalmente sobre as relações de trabalho, é percebido que ainda não se amadureceu a ideia de que o trabalho vem se transformando ao longo do tempo. Assim como Aquino (2007) afirma que o pacto social e laboral que existe entre aqueles que geram emprego e renda e os que desfrutam desses empregos é fundamental para a manutenção do trabalho e do desenvolvimento do APL, não excluindo evidentemente os direitos trabalhistas de serem importantes, todavia, o ponto chave de todo esse processo se dá pela interação entre os atores já citados, que juntos conseguem promover emprego e renda e conseqüentemente o desenvolvimento da região.

Conclui-se nesse estudo que as ações já executadas pela gestão pública não contemplam a maioria dos envolvidos no APL, é exemplo disso os cursos de doces oferecidos pela prefeitura, onde apenas participaram em sua maioria, os que trabalham em suas casas fazendo serviços terceirizados. Outro exemplo retirado da vivência em campo e das entrevistas foi o balcão Sebrae que atendeu apenas os informais e beneficia os que migram para a formalidade, ou seja, não houve uma política pensada para todos, apenas para as limitações do API, como: os que realizam serviços terceirizados, as mini fábricas e etc.

O APL consegue sim alcançar seu objetivo de gerar emprego e renda, mas sua potencialidade não é usada com eficiência. Durante o estudo em campo, encontrou-se o uso de outra política pública de geração de emprego e renda, a de qualificação de mão de obra que foram de abordagens tanto estatista (quando a prefeitura ofereceu curso de doces) quanto multicêntricas (cursos oferecidos pelo NIC), todavia, há espaço para mais políticas públicas de geração de emprego e renda para complementar e potencializar ao máximo o APL de cajucultura.

Assim o estudo chega à conclusão de que o papel da gestão pública municipal no desenvolvimento do APL é mínimo, atualmente limitando-se a planos para o futuro ou a algumas ações feitas esporadicamente. No início do APL, após Barreira ser instaurada administrativamente, o papel da gestão pública era de criar, acompanhar e fomentar o arranjo

produtivo e com o passar do tempo esse papel foi se alterando e reduzindo, até chegar no período atual em que o papel da gestão pública é de apenas observar o que acontece no APL.

A gestão municipal sabe que ali existe um APL e que pessoas dependem dessa fonte de renda, no entanto, tal gestão que tem planos de mudar essa situação em um futuro próximo não propõe nenhuma interferência que venha melhorar o desempenho do APL.

Para plena potencialização do APL, algumas recomendações direcionadas ao governo serão feitas, a começar pela aproximação do APL, observando sua capacidade bem como a capacidade do território e entender que com a soma dos esforços, do governo e da sociedade civil, o APL e quiçá o município de Barreira possam crescer de forma, gradativa surpreendendo até quem dentro do APL está.

Essa aproximação pode ocorrer de várias maneiras, uma delas é organizando a população, tanto os produtores individuais quanto os representados por associações, trabalhando em conjunto em busca de tecnologias sociais que possam ser úteis na cajucultura, tais como: criação de marcas, logística para os pequenos produtores de caju e as mini fábricas e etc.

Essa organização da sociedade civil por parte da prefeitura poderia inclusive, adicionar outras políticas de geração de emprego e renda, adaptadas ao APL, tal como a Economia Solidária fomentando a criação de cooperativas comerciais, outra política de geração de emprego que poderia ser usada de forma mais eficiente e massificada seria a de qualificação de mão de obra, que inclusive acontece, mas não em uma escala que possa atender de fato, todos ou pelo menos a maioria que faz parte do APL.

Uma ação da gestão pública que poderia de fato desencadear um bem-estar comum seria a criação de mecanismos e tecnologias que pudessem ser usadas para a vivência em épocas de seca a fim de diminuir ou até mesmo evitar as consequências negativas que este fenômeno ocasiona para o APL.

Incentivos fiscais ocorrem muito quando o govern pensa em trazer um polo industrial para lugares onde não há, talvez não pudesse ser usada para com o APL em questão, mas outras empreitadas relacionadas aos impostos poderiam ser utilizadas de forma positiva a fim de facilitar a vida dos que geram emprego e renda no município e que mantém essa renda dentro do município. Talvez uma redução da carga tributária ou substituição da tributação incidente por trabalhos ambientais ou até mesmo criação de mais postos de trabalhos e sendo mais

otimistas até postos de trabalhos onde os trabalhadores pudessem ter seus direitos garantidos, ou seja, sob a legislação trabalhista vigente.

8 REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J.; SCIPIÃO, T. **Arranjo produtivo local de derivados da cajucultura em barreira.** [S.I.: s.n.], 2005.

BARBOSA, R. N. C. Arranjo produtivo local, política do espaço e flexibilização do trabalho. **Serv. soc. soc.**, São Paulo, n. 125, p.167-188, jan./abr. 2016.

BERNARDONI, D. L.; SOUZA, M. C.; PEIXE, B. C. S. Fortalecimento da função de avaliação de políticas públicas: estudo de caso do processo de avaliação das políticas de emprego e renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná. **Gestão de Políticas no Paraná**, Paraná, p. 381-393, 2008. Disponível em:

<http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_de_politicas_publicas_no_parana_coletanea_de_estudos/cap_6_trabalho_emploi_e_promocao_social/capitulo_6_1.pdf>

Acesso em: 03 dez. 2017.

BORSOI; I. C. F.; SCOPINHO, R. A. (Org.). **Velhos trabalhos, novos dias. modos atuais de inserção de antigas atividades laborais.** Fortaleza: Edições UFC. 2007. p. 19-32.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da república federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 76.403, de 08 de outubro de 1975. **Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências.** Brasília, DF, out. 1975. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=499043&id=14242600&idBinario=15644029&mime=application/rtf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **Economia Solidária.** Secretaria de Governo. Brasília. 2015. Disponível em:

<<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/economia-solidaria>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

_____. Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. **Institui o cadastro permanente das admissões e dispensas de empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências.** Brasília, DF, dez. 1965.

_____. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. **Regula o programa do seguro-desemprego, o abono salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.** Brasília, DF, jan. 1990.

_____. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. **Dispõe sobre o fundo de garantia do tempo de serviço, e dá outras providências.** Brasília, DF, mai. 1990.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Brasília, DF, jul. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 02 set. 2017.

_____. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Brasília, DF, dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm>. Acesso em: 02 set. 2017.

_____. Ministério do Trabalho **Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT 2015**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/sobre-o-fat>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Rev. adm. pública.**, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

<http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=60>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Programas de Geração de Emprego e Renda – PROGER 2016**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoess-2/programas-de-geracao-de-emprego-e-renda-proger/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Rev. adm. pública.**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

CABETE, N. P. F.; DACOL, S. **Identificação das características dos arranjos produtivos locais**. 2008. Trabalho Apresentado ao XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Rio de Janeiro, 13 e 16 out. 2008.

CACCIAMALI, M. C. et al. Crescimento econômico e geração de empregos: considerações sobre políticas públicas. **Planej. polít. públicas.**, Brasília, DF, n. 12, p.167-197, jun./dez. 1995.

CARTA DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA. Disponível em:

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (Coord.). Políticas para promoção foco de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: conceito vantagens e restrições do conceito equívocos usuais. **RedeSist, IE/UFRJ. Relume Dumará Editora.**, Rio de Janeiro, set. 2004. Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Disponível em: <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/nts/ar1/LasCas%20seminario%20politica%20Sebrae.pdf>>. Acesso em 02 dez. 2017.

CEARÁ. (Estado). Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil básico municipal 2016 barreira**. Fortaleza, 2016. 18 p. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/perfil_basico_municipal/2016/Barreira.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

CEARÁ. (Estado). Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil das regiões de planejamento maciço de Baturité - 2016**. Fortaleza, 2016. 26 p. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil_regional/2016/Perfil_Regional_Macico_Baturite2016.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

CEARÁ. (Estado). Secretaria do Planejamento e Gestão. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. COSTA, O. M. E. **Arranjos Produtivos Locais: APL's como estratégia de desenvolvimento: Uma abordagem teórica**. Fortaleza, 2011. 75 p. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/APL_livro.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2017.

CORDONI, L. O. **A participação popular no processo de elaboração do edital de licitação do transporte coletivo de Porto Alegre**. 2016. 127 f, Trabalho de Conclusão de Curso (GRADUAÇÃO) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016, Disponível em:<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/158427/001021582.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

COSTA, M. M.; TERRA, R. B. M. R. B. **O papel da administração pública: breves apontamentos sobre a reforma estatal como fomentadora de inclusão social sob o viés de direitos fundamentais, cidadania e o papel do terceiro setor.** 2008 Trabalho apresentado ao XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI, Salvador, 19, 20 e 21 jun. 2008.

DOWBOR, L.; CACCIABAVA, S. Políticas municipais de emprego. **Pólis Publicações** (Instituto Polis), São Paulo, n. 25, 1996.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. adm. pública.**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas Locais. **Rev. adm. pública.**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 1 - 31, abr. 2000.

FARIA, M. V. C. M. Tecendo redes a cada dia: o individual e o coletivo no caso do APL de redes de dormir de Várzea Alegre, Ceará. In: Encontro nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS, 6., 2012. São Paulo. **Anais...** São Paulo: PUC-SP, 2012.

FRANÇA FILHO, G. C. et al. **Ação Pública e Economia Solidária: Uma perspectiva internacional.** Porto Alegre: UFRGS, 2006. 323 p.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planej. polít. públicas.**, Brasília, DF, n. 21, p. 212-259, jun, 2000.

IBGE. **História Barreira Ceará.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/barreira/historico>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas alternativas e políticas públicas.** In: FERRAREZI, Elisabete. 2. ed Políticas públicas: Coletâneas. Saraiva, 2007.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Org.). Uma caracterização de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. **Relume Dumará Editora.**, Rio de Janeiro, v. , p. 35-50, 2003. Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P3/NTF2/Cassiolato%20e%20Szapiro.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

LIMA, J. S. Desenvolvimento Territorial e Economia Solidária: das concepções e práticas entre o Estado brasileiro e os coletivos organizados no Território do Sisal. **Revista Espaço Acadêmico** – UEM, v. 131, p. 172-180, 2012.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MIELKE, E. J. C. **Desenvolvimento turístico de base comunitária.** Campinas: Alínea, 2009. 190 p.

MOESCH, M. M.; GASTAL, S. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Editora Aleph, 2007. 83 p.

NERI, M. C. **Desigualdade, Estabilidade e Bem-Estar Social**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006 (Ensaio Econômico, 637).

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP – Revista de Administração Pública**, v.40, n. 1, p. 273-288, mar/abr. 2006.

ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento Territorial: Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas: Alínea, 2007. 303 p.

PAIVA, F. F. A. et al. **Processamento de castanha de caju**. Brasília, DF: Embrapa, 2006.

PASSOS, A. F. et al. A focalização das políticas de emprego e renda. **Planej. polít. públicas.**, Brasília, DF, n. 25, p.167-182, jun/dez. 2002.

PINHEIRO, S.P.; SACHS, I.; WILHEIM, J. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Maciço do Baturité – MDA/SDT/Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2011.

POLETTO, Emílio R.. **O desenvolvimento territorial e a promoção dos arranjos produtivos locais (APLs): uma aproximação geográfica**. OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v. 01, p. 58-83, 2009.

PORTAL PLANALTO. **Bolsa Família repassa R\$ 2,3 bilhões para quase 50 milhões de brasileiros**. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/bolsa-familia-repassa-R-2-3-bilhoes-para-quase-50-milhoes-de-brasileiros>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

RAMOS, M. Solidariedade, inovação social e empreendedorismo no desenvolvimento local. *The Overarching Issues of the European Space*. Ed. Faculdade Letras Universidade do Porto. Pag. 313-342, 2013.

REZENDE, F.; TAFNER, P. **Brasil: o estado de uma nação**. São Paulo: Ipea, 2005.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SANTOS, R. K. B.; FARIA, M. V. C. M. **Aglomeración Productiva e Economía Solidária: Estudo de Caso no Arranjo Produtivo Local de Cajucultura em Barreira-Ce** In: Semana Universitária, 1., 2014, Redenção. **Anais...** Redenção: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, 2014. p. 331 - 335. Disponível em:<<http://semanauniversitaria.unilab.edu.br/wp-content/uploads/2015/11/ANAIS-DA-I-SEMANA-UNIVERSIT%C3%81RIA-COM-SUM%C3%81RIO-CAPA-MODIFICADA.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

SARMENTO, Joaquim Miranda. **Parcerias Público-Privadas**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

SARTORIO, L. A. V.. **Estado e políticas públicas: formação e particularidade brasileira.** Revista Continentes, v. Ano 5, p. 147-160, 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. 168 p.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGUNDO, J. J. M. N.; SANDRA MAGALHÃES, S. Bancos Comunitários. **Mercado de Trabalho.** Fortaleza, v. 41, p. 21 – 26. nov. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4059/1/bmt41_10_Eco_Bancos_41.pdf>. Acesso em 29 ago. 2017.

SILVA, B. A.; RAMOS, C. As. políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planej. polít. públicas.**, Brasília, DF, v. 12, p. 91-116, 1995.

SILVA, C. M. F. **Educação, microcrédito e pobreza no brasil: o caráter educativo do microcrédito produtivo orientado nas experiências de bancos comunitários do Ceará.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2013. 272 p.

SINGER, P. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 1999. 139 p.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** [S.I.: s.n.], 2002.

TOMAZZONI, E. L. **Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores.** Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2009. 219 p. (Série Turismo).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Curso Plano Plurianual (PPA).** Rio Grande do Sul. 2017.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração.** Rio de Janeiro: FGV, 2006. 244 p.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva.** 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. 422 p.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman Editora, 2015. 320 p.