

ENTREVISTA COM MÔNICA DAMOUS DUAILIBE* - Balanço e perspectivas das políticas de inclusão produtiva no Maranhão¹

Felipe de Holanda - **Em sua visão, os programas de inclusão produtiva estão funcionando no Estado do Maranhão?**

Mônica Duailibe - No Maranhão, o percentual de pessoas com 10 ou mais anos de idade, economicamente ativas, em 2012, foi de 57,7%, muito próximo da média nacional, igual a 59,9%. Entretanto, o percentual de pessoas ocupadas e sem rendimento foi de 24,1, muito superior à média nacional, igual a 7,1%; além disso, a taxa de pessoas ocupadas com rendimento até meio salário mínimo alcançou 21,1%, também muito acima da média nacional, igual a 8,2%. Portanto, os determinantes do relativamente alto índice de pobreza no estado referem-se à baixa produtividade e à finalidade do trabalho para o autoconsumo, e não a uma taxa mais elevada de desocupação. Essa população com rendimento do trabalho até meio salário mínimo ou com renda exclusivamente proveniente dos benefícios sociais está em torno de 1,3 milhão de pessoas e são o foco das ações de inclusão produtiva.

Atualmente, os programas direcionados para a inclusão produtiva no Maranhão estão a cargo da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (SEDES). Os programas incluem ações em três eixos: apoio à produção familiar no meio rural mediante a melhoria da infraestrutura (estradas vicinais, caminhos de acesso e oferta de água), regularização fundiária e oferta de serviços de assistência técnica e extensão rural; estruturação e fortalecimento dos arranjos produtivos, rurais e urbanos; e articulação interinstitucional viabilizando o acesso ao microcrédito orientado e à qualificação profissional para trabalhadores urbanos e rurais.

* Mestre em Políticas Públicas (UFMA) e Auditora-Fiscal do Trabalho. Autora do livro **A informalidade das relações de emprego e a atuação da inspeção do trabalho: uma análise para o Brasil e o Maranhão**. Atualmente exerce o cargo de Assessora de Monitoramento e Avaliação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (SEDES).

¹ Entrevista concedida ao Prof. Doutorando Felipe de Holanda (GAEPP-UFMA).

Felipe de Holanda - No caso da inclusão produtiva focalizada no meio rural, como se desenvolve a implantação de tais programas no Estado do Maranhão?

Mônica Duailibe - Os programas e ações de apoio à produção familiar no meio rural apresentam bom desempenho, contudo, as ações de fomento aos arranjos produtivos e a articulação interinstitucional merecem maior atenção e devem ser intensificados. Os desafios da SEDES estão relacionados à capilaridade e sustentabilidade dessas ações e à contribuição para a melhoria da gestão municipal.

A promoção da inclusão produtiva no meio rural requer a articulação entre os Governos federal e estadual, o poder público municipal e entidades de microcrédito. Em sua articulação com os municípios, a SEDES tem estimulado a criação de um Sistema de Comercialização da Produção Local de Alimentos, incluindo ações integradas de aquisição, distribuição, comercialização e beneficiamento dos alimentos da agricultura familiar produzidos nos municípios.

Os Programas que criam o mercado institucional para os produtos da agricultura familiar – o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE) - são operacionalizados diretamente pelo poder público municipal. A formulação desses programas visa à garantia de mercado e, conseqüentemente, ao aumento direto da renda dos agricultores familiares, repercutindo no maior dinamismo das economias municipais. É fundamental que os gestores municipais criem uma estrutura administrativa e operacional minimamente adequada para o desenvolvimento desses programas, incluindo a oferta permanente de serviços de assistência técnica e extensão rural. A incipiência ou inexistência dessa organização, em alguns municípios, enfraquece a articulação com as instituições públicas federais e estaduais e compromete a execução dos programas.

Felipe de Holanda - No caso dos programas de inclusão produtiva no meio urbano, a estratégia prevê ações de qualificação profissional (principalmente através de cursos apoiados pelo PRONATEC), intermediação profissional (SINE) e apoio ao empreendedorismo (microcrédito produtivo orientado e

apoio para a formação de cooperativas). Em sua visão, já é possível fazer-se um balanço das ações de inclusão produtiva urbana no Estado do Maranhão?

Mônica Duailibe - No caso dos programas direcionados para a inclusão produtiva urbana, além da necessidade de articulação interinstitucional nos três níveis de governo, as dificuldades relacionam-se à baixa efetividade que as políticas públicas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra historicamente apresentam, no Maranhão e no país, com poucas exceções.

Em relação à qualificação profissional, é indiscutível a necessidade de acréscimo na quantidade e de melhorias na qualidade das instituições de ensino, além da conexão entre os cursos oferecidos e as demandas do mercado. A promoção dessa política é um desafio que o Estado brasileiro vem enfrentando com pouco sucesso há mais de duas décadas e, infelizmente, ainda são muito insuficientes os resultados quando se analisa a relação entre o público beneficiado e a sua inserção no mercado de trabalho e geração de renda.

A intermediação profissional, sob a responsabilidade do SINE, também é uma política com pouca efetividade, apresentando dificuldades administrativas recorrentes e baixo reconhecimento dos usuários – empregados e empregadores.

O crescimento relativamente recente do microcrédito urbano orientado, por outro lado, é o fator que merece atenção na promoção da inclusão produtiva urbana. As instituições públicas de crédito têm avançado nessa área, inclusive com o fomento voltado para grupos de trabalhadores associados.

A frágil articulação interinstitucional, em nível nacional e estadual, impede a conjugação dessas ações como integrantes de uma política pública de inclusão produtiva urbana. São programas e ações concebidos e desenvolvidos isoladamente, com acompanhamento realizado exclusivamente pelas instituições executoras.

Felipe de Holanda - A estratégia dos programas de inclusão produtiva prevê o protagonismo dos municípios, inclusive com a necessidade da regulamentação de várias de suas ações através de legislação municipal. Os

**municípios maranhenses estão preparados para assumir tal protagonismo?
Que ações seriam prioritárias para avançar nesta direção?**

Mônica Duailibe - Especialmente em relação à inclusão produtiva rural, a gestão qualificada nos municípios é um aspecto decisivo para a efetividade dos programas formulados e financiados pelo governo federal e coordenados pelo governo estadual.

Os programas federais, sobretudo os que garantem mercado institucional, estão disponíveis e podem ter impactos bastante positivos sobre o nível de renda e qualidade de vida dos trabalhadores rurais familiares. Entretanto, o que se verifica, infelizmente, é que a maior parte desses gestores ainda não está sensibilizada e capacitada para a sua implementação. Essa capacitação é fundamental, inclusive, para que busquem, junto aos Governos Federal e Estadual, melhores condições de financiamento e operacionalização das ações. A articulação junto às instituições de microcrédito também é um aspecto importante dessa gestão, visando ao fomento compatível, em escala e foco, com as necessidades dos agricultores familiares e com o fortalecimento de arranjos produtivos locais.

Assim como tem acontecido com as políticas de educação, saúde e assistência social, em diferentes graus, o acesso a esses programas requer a criação de uma burocracia municipal minimamente capacitada para o desenvolvimento desses programas. Se isso não acontece, os programas permanecem simplesmente inativos. O governo federal, na condição de formulador dessa política, tem que atentar para esse fator condicionante, caso haja, de fato, interesse na promoção da inclusão produtiva como uma estratégia de combate à pobreza.

Felipe de Holanda - **Críticos do Programa Brasil sem Miséria apontam que não há porta de saída do Programa Bolsa Família, que o mesmo cria um circuito fechado de dependência, já que garante (e de forma precária) a inclusão das famílias carentes pela via do consumo. Os Programas de Inclusão Produtiva podem oferecer a tal porta de saída?**

Mônica Duailibe - Os programas de transferência de renda, ao contrário do que é arguido por alguns setores da população, são condição necessária e ponto de partida para o desenvolvimento dos programas de inclusão produtiva. Não faz sentido pensar em autonomia dos indivíduos quando estão inseridos em uma situação de pobreza extrema.

Porém, a despeito do potencial da política e dos programas de inclusão como estratégias de desenvolvimento local, melhoria da qualidade de vida e geração de renda, são intervenções condicionadas ao ritmo e ao padrão de crescimento econômico e aos arranjos políticos e institucionais. Esse é o contexto quando se avalia o alcance e a efetividade dos programas de inclusão produtiva.

Em relação à inclusão produtiva rural, por exemplo, os programas de criação do mercado institucional e o aumento do microcrédito rural são fatores que resultam no aumento imediato e direto da renda familiar. Contudo, a baixa capilaridade e a descontinuidade das ações de assistência técnica e extensão rural permanecem como fatores comprometedores do aumento da renda no meio rural.

A inclusão produtiva nos centros urbanos, por sua vez, carece de uma concepção mais sistematizada das ações; a articulação e a focalização são aspectos complexos tendo em vista a dispersão e a diversidade de perfil e de demandas dos trabalhadores. Nessa área, ainda há muito a ser feito em termos de melhoria da qualificação profissional e de sua articulação com o microcrédito, por exemplo.

Para pensarmos em uma política de inclusão produtiva, é necessário que haja um arranjo institucional nacional conectando alguns desses programas, direcionados para o meio rural e para centros urbanos. Em síntese, a efetividade desses programas depende, em termos gerais, das condições de sistematização institucional, financiamento e cobertura, a cargo do governo federal; do aparelhamento dos governos estaduais para coordenar ações, articular parcerias interinstitucionais e mobilizar os gestores municipais e da capacitação e comprometimento político dos gestores municipais para a execução local das ações. A mobilização e reivindicação dos trabalhadores em torno dessas questões pode ser o fator indutor para que se avance no sentido da melhor estruturação e consolidação dessa política.