

LILIANE MOSER

**GERAÇÃO DE TRABALHO, RENDA E INCLUSÃO SOCIAL:
Vivências de trabalhadores/as em empreendimentos
econômicos solidários – Chapecó/SC**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

São Paulo - 2006

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

LILIANE MOSER

GERAÇÃO DE TRABALHO, RENDA E INCLUSÃO SOCIAL:
Vivências de trabalhadores/as em empreendimentos
econômicos solidários – Chapecó/SC

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA EM SERVIÇO SOCIAL, sob a orientação da Profª Dra. Maria Lúcia Carvalho da Silva.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

São Paulo - 2006

BANCA EXAMINADORA

*Ao Vilson e ao Antônio,
Pelo amor que tornou possível essa realização.*

AGRADECIMENTOS

A realização de grandes desafios sempre requer o envolvimento de muitos sujeitos, por isso, reconheço a importância que cada um, a sua maneira, teve com o processo que resultou na elaboração desta tese, assim, agradeço:

A Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó e à CAPES, que garantiram as condições para a realização do doutorado;

As professoras do Curso de Serviço Social da Unochapecó que, ao compreenderem minha ausência, solidariamente tornaram possível minha dedicação praticamente exclusiva a esse trabalho;

As amigas Eliane e Mônica, pelas trocas, amizade, carinho e estímulo;

Ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Puc/SP, pela forma como acolhem os alunos e pela oportunidade de aprofundar conteúdos de meu campo profissional, porém, com os olhos voltados para além;

A Prof^a Dr^a Maria Lucia Carvalho da Silva, Malu, por orientar e acompanhar um processo, que iniciou com a minha entrada no programa e terminou com a escrita deste trabalho, foi um privilégio tê-la como orientadora, nossa convivência além do aprendizado, permitiu-me conhecer essa pessoa especial;

Ao Prof. Dr. Francisco Branco, por receber-me tão bem em terra lusitana durante o estágio de doutorado realizado junto ao Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa – ISSL, foi uma experiência rica em vivência e em conhecimento;

A Dona Maria, Noemi e Aurelino, por compartilharem comigo suas trajetórias e contribuírem para tornar possível esse trabalho;

As amigadas construídas e re-encontradas em São Paulo e em Campinas, em especial: Anita, Edaléa, Lucimara  Carlos, Kárita, Gláucia, Monique, Áurea, Conceição, Elisabete, Benedita, Silvane e Patrícia, Suely Kofes, Daniela Manica e Marisa, nossa convivência tornou esse período muito mais gratificante;

A Lúbia, pela dedicação e talento que qualificaram esse texto;

Aos amigos Oscar; Daniela e Felipe; Cinara, Carlos e Vicente; Ribas, Bernardete e Luiza; Sandra e Bólis; Maria Emília e Carlos; por tudo o que compartilhamos em terras de Camões, que tornaram nossa estada "*além-mar*" menos saudosa e muito mais divertida;

A amiga Lila Cristina, pelas constantes acolhidas, seja em Roma ou em São Paulo, pela generosidade e inúmeras trocas que espero continuem;

Ao amigo Osmar, pelo carinho, por nos acolher em Paris, pela convivência profissional que promete muitas realizações;

Aos amigos Claudete, Bressan, Raíssa e Yáskara, por tudo, em todos os momentos, reiterando que a amizade é algo duradouro e especial;

As amigas Adriana e Dúnia, por estarem comigo no momento que mais precisei;

A amiga de sempre, Edilane, sua presença em nossas vidas faz parte daqueles sentimentos que explicar seria impossível.... por tudo!!!

Aos meus pais, Norma e Alberto, exemplos de determinação e força, pelo amor e carinho incondicionais, por contribuírem desde sempre com minhas conquistas, e à tia Nair pela presença alegre e constante em nossas vidas;

Aos meus irmãos, Ligia, Sergio e Carlos, cunhadas Ana Maria e Adriana, cunhado Leorei, aos meus sobrinhos Julia, Rafaela André, Natália e Luiz Gustavo, pelo amor que nos une, apesar da distância que nos separa;

A minha sogra, Maria da Graça, pela confiança, carinho e compreensão;

Finalmente, agradeço aqueles para os quais palavras seriam insuficientes para expressar meu sentimento de amor e gratidão. Ao Antônio, que ao acompanhar a trajetória acadêmica dos pais, viveu renúncias e rupturas, compensadas pelos castelos e muralhas que ficaram em suas lembranças; e ao Vilson, companheiro de tantas trocas, intelectuais e afetivas, pelo amor que se renova cotidianamente.

*São os simples que nos libertam dos simplismos,
que nos pedem a explicação científica mais consistente,
a melhor e mais profunda compreensão da totalidade
concreta que reveste de sentido o visível e o invisível.*

*O relevante está no ínfimo. É na vida cotidiana
que a História se desvenda ou se oculta.*

*José de Souza Martins,
A sociabilidade do homem simples, 2000.*

RESUMO

Na presente tese, investigou-se o tema trabalho e políticas sociais ativas, analisado a partir de um programa de geração de trabalho e renda, situado no campo da economia solidária. O objeto deste estudo centrou-se nas virtuosidades, potencialidades e limites do Programa de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura Municipal de Chapecó/SC, durante a gestão 2001/2004, e nas vivências de trabalhadores/as inseridos/as em empreendimentos econômicos solidários, propostos como uma alternativa à pobreza e ao desemprego.

O objetivo dessa investigação contemplou a análise desse Programa e das vivências desses/as trabalhadores/as, fundamentadas nos significados que (re) conhecem e expressam em suas vidas acerca da geração de trabalho, renda e inclusão social, as quais são possibilitadas pela participação nos referidos empreendimentos.

A pesquisa, de caráter qualitativo, fundamentou-se em material discursivo, bibliográfico e documental. Os sujeitos do estudo foram os/as trabalhadores/as dos empreendimentos econômicos solidários, bem como gestores e técnicos do Programa que, entrevistados, possibilitaram o acesso a denso material empírico. Enquanto referência teórica, a leitura de produções bibliográficas significativas acerca de temas como trabalho, políticas sociais ativas, proteção social e economia solidária, embasaram os argumentos apresentados.

O estudo realizado revelou que o Programa de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura Municipal de Chapecó/SC, proposto na perspectiva de política social ativa, evidenciou ser uma alternativa de geração de trabalho e renda, bem como uma possibilidade de criação de condições de inclusão social, embora, com limites e desafios em sua efetividade.

Palavras chave: geração de trabalho e renda; inclusão social; economia solidária; política social ativa.

ABSTRACT

The present thesis investigated the work and active social policies, analyzed from a work and income generation program, in the solidary economy field. The object of this study were the virtuosities, potentialities and limits of the Work and Income Generation Program of the Municipal Administration of Chapecó/SC, during the 2001/2004 administration, and the experiences of workers inserted on solidary economic enterprises proposed as an alternative to poverty and unemployment.

The objective of this investigation contemplated the analysis of this Program and the experiences of these workers, based on the meanings that are recognized and expressed in their lives regarding work generation, income and social inclusion, allowed by the participation in the referred enterprises.

This qualitative research was based on discursive, bibliographic and documental material. The study subjects were the workers from the solidary economic enterprises, as well as administrators and technicians of the Program which, when interviewed, enabled the access to dense empirical data. The theoretical reference was based on significative bibliographical productions concerning themes as work, active social policies, social protection and solidary economy, correlated to the investigated object.

This study revealed that the Work and Income Generation Program of the Municipal Administration of Chapecó/SC, proposed on the active social policy perspective, proved to be an alternative to the generation of work and income, as well as a possibility of social inclusion conditions, although having limits and challenges in its effectiveness.

Key words: work and income generation; social inclusion; solidary economy; active social policy.

RELAÇÃO DE SIGLAS

ABCRED – Associação Brasileira de Gestores de Entidades de Micro-Crédito
ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ACMARC – Associação de Catadores de Material Reciclável de Chapecó
ACIC – Associação Comercial e Industrial de Chapecó
AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
ASTRAD – Associação das Trabalhadoras Domésticas de Chapecó

BB – Banco do Brasil
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAIC – Centro de Atendimento Integral à Criança
CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensões
CE – Comissão Européia
CEF – Caixa Econômica Federal
CETs – Comissões Estaduais de Trabalho
CEVIVI – Centro de Atendimento as Vítimas de Violência e Exploração Sexual
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CIP – Centro de Internamento Provisório
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMT – Comissões Municipais de Trabalho
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNES – Conselho Nacional de Economia Solidária
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COOPERVIDA – Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança
COOPTRASC – Cooperativa de Trabalhadores da Reforma Agrária de Santa Catarina
COOPERPÃO – Cooperativa de Trabalhadores em Panificação e Similares de Chapecó
COOTRAVE – Cooperativa de Trabalho Folha Verde
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEQ – Departamento de Qualificação
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
DRTs – Delegacias Regionais do Trabalho

EAESP – Escola de Administração do Estado de São Paulo
EEE – Estratégia Européia para o Emprego
EES – Empreendimentos Econômicos Solidários
EJA – Educação de Jovens e Adultos

EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S. A.

FASC – Fundação de Ação Social de Chapecó
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FBB – Fundação Banco do Brasil
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FSM – Fórum Social Mundial

GT's – Grupos de Trabalho Intersetoriais

IAPs – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
ITCP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

LAC – Liberdade Assistida Comunitária
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MOVA – Movimento de Alfabetização de Adultos
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações Não-Governamentais

PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PEA – População Economicamente Ativa
PEQ – Planos Estaduais de Qualificação
PFL – Partido da Frente Liberal
PGTR – Programa de Geração de Trabalho e Renda
PIS - Programa de Integração Social
PMC – Prefeitura Municipal de Chapecó
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
PSD – Partido Social Democrático
PSH – Programa Sócio Habitacional
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação
PROFAMÍLIA – Programa de Orientação e Apoio às Famílias em Situação de Risco Social
PLANFOR – Plano Nacional de Formação Profissional

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
PLANTEQ – Plano Territorial de Qualificação
PlantTeQs – Planos Territoriais de Qualificação
PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação

RAS – Regionais de Assistência Social
RMG – Rendimento Mínimo Garantido
RMI – Rendimento Mínimo de Inserção

SAS – Secretaria de Assistência Social
SASH – Secretaria de Assistência Social e Habitação
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SED – Secretaria de Educação
SDEA – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Planejamento
SDCH – Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação
SDEUP – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura
SDTS – Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade/Prefeitura Municipal de São Paulo
SFC/CGU – Secretaria Federal de Controle da Corregedoria Geral da União
SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SM – Salário Mínimo
SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SERASA – Centralização de Serviços dos Bancos S. A.
SNFMO – Sistema Nacional de Formação de Mão de Obra
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SPE – Sistema Público de Emprego
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SPC – Serviço de Proteção ao Crédito

TCU – Tribunal de Contas da União

UE – União Européia
UDN – União Democrática Nacional
UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária Regional de Chapecó

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
	CAPÍTULO I	28
TRAJETÓRIAS DE VIDA DE TRABALHADORES/AS EM EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM CHAPECÓ		
1. Contextualizando Chapecó		28
2. Os/As trabalhadores/as e suas trajetórias de vida e de trabalho		37
2.1. Varrendo ruas como se fosse sua casa: a trajetória de Dona Maria		37
2.2. Entre sonhos e lutas pelo trabalho: a trajetória de Noemi		45
2.3. Na varreção de rua com a esperança de regressar à construção civil:a trajetória de Aurelino		52
	CAPÍTULO II	58
ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA ALTERNATIVA GERADORA DE TRABALHO, RENDA E INCLUSÃO SOCIAL		
1. Situando a Economia Solidária		58
2. Institucionalização da Economia Solidária como política pública:a criação da SENAES		77
	CAPÍTULO III	85
O PROGRAMA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA DE CHAPECÓ: ARTICULANDO ASSISTÊNCIA SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA		
1. Articulações entre assistência social e a geração de trabalho e renda		85
2. Caracterização do Programa de Geração de Trabalho e Renda – PGTR		99

	CAPÍTULO IV	133
	TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS ATIVAS NA CONTEMPORANEIDADE	
1.	Relações e tensões entre trabalho e proteção social	133
2.	A ativação das políticas sociais no enfrentamento ao desemprego e à exclusão social	144
2.1.	Assinalando as noções de workfare e ativação	155
	CAPÍTULO V	163
	PROTEÇÃO SOCIAL, TRABALHO E EMPREGO NO BRASIL	
1.	O sistema de proteção social brasileiro e seus vínculos com o trabalho e o emprego	163
1.1.	As distinções entre trabalho e emprego	173
1.2.	Características do mercado de trabalho brasileiro e o desemprego	178
		181
2.	O Sistema Público de Emprego (SPE) no Brasil	
2.1.	As políticas passivas	186
2.2.	As políticas ativas	189
	CAPÍTULO VI	200
	O PROGRAMA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E AS VIVÊNCIAS DOS/AS TRABALHADORES/AS	
1.	Considerações sobre a implementação do PGTR	200
2.	Significados das experiências vivenciadas pelos/as trabalhadores/as nos empreendimentos econômicos solidários	221
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	229
	BIBLIOGRAFIA	234

INTRODUÇÃO

As grandes transformações na esfera social e econômica nas últimas décadas têm produzido impactos diversos na realidade e principalmente na vida cotidiana das pessoas. As transformações que atingiram o chamado mundo do trabalho foram as que mais consequências produziram em termos de crescimento das taxas de desemprego, flexibilização dos processos e relações de trabalho, gerando novos padrões de organização da produção. Padrões, esses, estimulados por inovações tecnológicas e organizacionais, seguidos pela privatização do setor público, ampliação do setor de serviços, entre outras consequências.

O efeito dessas mudanças na vida dos trabalhadores expressa-se pelo desemprego de curta e longa duração, pelo aumento da informalidade, pela diminuição de trabalhadores em situação de trabalho protegido, pela necessidade de se submeter a trabalhos precários, incertos e insalubres, quase sempre seguidos de processos de empobrecimento e fragilização desses sujeitos. No Brasil a marca da informalidade tem origem histórica, vinculada à composição do mercado de trabalho brasileiro que, a partir da constituição do trabalho livre criado pós-abolição da escravatura, é substituído pela mão-de-obra imigrante em detrimento da força de trabalho nacional. Essa substituição, segundo Theodoro (2005), deu origem a um excedente estrutural de trabalhadores que se tornaram o germe do que hoje se chama de informal no Brasil. A existência de trabalho em regime escravo, até hoje no país, expõe a extrema desigualdade econômica e social entre os brasileiros, bem como a situação de pouco desenvolvimento de algumas regiões do Brasil ¹, que lideram o fornecimento de mão-de-obra a ser escravizada, entre outras coisas, resultado da inexistência nessas regiões de alternativas para a inclusão desses trabalhadores no mercado de trabalho.

¹ Entre as regiões que mais fornecem mão-de-obra escrava, encontram-se uma série de pequenos municípios dos estados do Piauí e do Maranhão, segundo informações do Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria Nacional de Inspeção do Trabalho, 2005.

Em decorrência desse cenário, a problemática do desemprego e suas consequências merecem ser analisadas, de acordo com Caleiras (2004), em dois planos: um macro, global e econômico, e outro micro, pessoal e compreensivo. O primeiro se articula com questões como o próprio desenvolvimento do capitalismo, a recomposição das estruturas de poder econômico, as alterações no paradigma do trabalho, a crise da sociedade salarial e do papel protetor do Estado nessas circunstâncias. O segundo remete aos efeitos do desemprego no plano concreto da vida dos indivíduos e suas famílias, nas suas condições de existência, quer materiais ou simbólicas. Neste estudo, busco problematizar esses dois planos, as determinações econômicas, políticas e sociais do plano macroestrutural e as situações concretas, cotidianas, vividas por trabalhadores inseridos num projeto de geração de trabalho e renda em Chapecó/SC.

Entre as consequências pessoais das mudanças na organização do trabalho na configuração atual do capitalismo, Sennet (2002) demonstra os efeitos corrosivos que as alterações das condições laborais produzem na vida pessoal dos trabalhadores. Semelhante a esse processo, a ausência de emprego, desencadeia um conjunto de efeitos que não podem ser reduzidos à dimensão material do rendimento e do consumo. Portanto, no domínio do simbólico e das dimensões não mercantis, os efeitos são outros. Em sociedades ditas salariais, que conheceram o quase pleno emprego, as européias ocidentais por exemplo, os efeitos do desemprego se expressam na quebra de produção de elos sociais, nas alterações no estilo de vida, no estatuto social, na medida em que o emprego perdeu seu status integrativo. Entre nós, que não vivemos plenamente o assalariamento, o desemprego agrava as condições de vida já fragilizadas, contribuindo na forma como esses sujeitos são vistos ou reconhecidos pelos outros: quase sempre associados a vagabundagem e desinteresse pelo trabalho. Em famílias nas quais o homem ainda cumpre o papel de provedor, a ausência de emprego produz mudanças nessa condição, pois, ao se ver incapacitado de cumprir plenamente essa função, é substituído pela esposa ou pelos filhos; circunstância que acaba gerando sentimentos de incapacidade ou mesmo inferioridade. O desemprego prolongado gera situações de instabilidade e insegurança que contribuem para a submissão a trabalhos informais, precários e não protegidos.

No Brasil, os anos 1990 ficaram marcados pela elevação do desemprego, pela precarização das condições e relações de trabalho, pelo crescimento do trabalho temporário, sem renda fixa, em tempo parcial, expresso nos "bicos" que se espalharam pelo país. Nos anos 2000, o fenômeno do desemprego e da informalidade não arrefeceram, apesar de que os índices mais recentes têm mostrado uma queda na taxa de desocupação no Brasil. Conforme dados do IBGE, a média da taxa de desocupação em 2003 foi de 12,3%, no ano de 2004 caiu para 11,4% e em 2005 chegou em 9,8% de desocupação². Todavia, um contingente expressivo de trabalhadores permanecem excluídos do mercado de trabalho, engrossando os índices de segmentos sociais fortemente pauperizados.

Diante dessa realidade, desde os anos 1990, trabalhadores submetidos ao desemprego ou que vivenciam situações de precarização do trabalho, apoiados por grupos e organizações não-governamentais voltados à iniciativas de geração de renda, tem retomado práticas de trabalho coletivo e autogestionário. Essas iniciativas ocorrem através da organização cada vez mais expressiva de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, situadas num campo conhecido por *economia solidária*. Para Pochmann (2004a), o novo contexto agressivo e violento de deslocamento do assalariamento e do conjunto do trabalho organizado tem produzido, simultaneamente ao sofrimento humano, novas experimentações na gestão de ocupações e na geração de renda. Destaca, nesse sentido, o esforço de um grupo de militantes críticos engajados na formulação teórica e prática de alternativas de produção, trabalho e renda, que, somado ao contingente de deserdados pela crise do desenvolvimento capitalista, no país, compreende o novo foco da economia solidária³.

A situação de desemprego e as possíveis alternativas de enfrentamento dessa condição colocaram-se como uma temática importante de investigação, a partir das inquietações surgidas no exercício da docência no curso de Serviço Social⁴,

² Esses dados referem-se à Pesquisa Mensal de Emprego realizada em seis regiões metropolitanas do país – Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre – e são tomadas como referência na reflexão da dinâmica do emprego e do desemprego no Brasil.

³ São identificados, nesse grupo, pesquisadores, universitários, professores, técnicos, estudantes, autodidatas, religiosos, sindicalistas, entre outros, que ao lado de grupos atomizados de pobres e desempregados, têm construído mecanismos de incubação de experiências de ocupação e renda (Pochmann, 2004c, p. 29).

⁴ Exercício desenvolvido desde 1992 junto ao curso de Serviço Social da Universidade Comunitária Regional de Chapecó - UnoChapecó, localizada no Oeste do estado de Santa Catarina.

quando alunos e alunas indagavam sobre possíveis ações com famílias vulnerabilizadas na direção de garantia de direitos, de construção conjunta de processos de autonomização, porém afetadas pela problemática recorrente e duradoura do desemprego, que incluía muitas vezes mais de um componente da família.

Portanto, entre os limites colocados à ação profissional do assistente social, figuravam os processos de fragilização e empobrecimento vividos pelas famílias em situação de desemprego de média e longa duração e as dificuldades e/ou quase impossibilidades de re-inserção profissional. Que alternativas e ações eram possíveis, se em termos de políticas públicas poucas ações direcionavam-se ao enfrentamento dessa questão? Ou seja, os/as alunos/as traziam à baila uma das mais sérias problemáticas existentes no país e que durante a década de noventa se manifestou de forma mais perversa.

O desemprego e a informalidade, fenômeno presente entre os usuários do Serviço Social, exige-nos, cada vez mais, análises, que, a meu ver, necessitam aliar compreensões tanto do plano macroestrutural – âmbito comumente discutido pelos/as assistentes sociais – quanto do plano micro, voltado ao nível dos significados, das experiências, das vivências. A associação de tais análises qualifica e potencializa possíveis e necessárias ações na área. Assim, o tema do trabalho e do emprego/desemprego, a partir da e pela contingência de sua ausência, começou a tornar-se cada vez mais freqüente em estudos e pesquisas que desenvolvi na região Oeste Catarinense.

O interesse em conhecer, diante da ausência de emprego, iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda que estariam sendo implementadas em Chapecó e região orientou os primeiros investimentos de pesquisa nessa área ⁵.

⁵ Pesquisa que resultou em dois estudos realizados entre 1997 e 2000. O primeiro centrou-se num estudo exploratório que buscava (re)conhecer a existência de projetos de geração de trabalho e renda no Oeste Catarinense, a partir da ação de diversos agentes e entidades, governamentais e não-governamentais fomentadores e articuladores dessas experiências, intitulado *Projetos de geração de trabalho e renda: alternativas de superação e enfrentamento da pobreza*, Unoesc/Campus Chapecó, Departamento de Serviço Social, 1999; financiado pelo Fundo de Apoio a Pesquisa - FAPE desta instituição, durante o período de agosto de 1997 a agosto de 1998, coordenado por mim e com participação de acadêmica do curso de Serviço Social. Desse trabalho inicial, descritivo e de identificação dessas organizações na região, ficou o interesse de aprofundamento do tema, que motivou nova investigação centrada na caracterização de empreendimentos coletivos na região Oeste de Santa Catarina, dessa vez identificados como de economia solidária. Esta pesquisa foi inscrita no Edital nº 01/1999 do Fundo de Miniprojetos da Rede Unitrabalho, com o título: *Empreendimentos de economia solidária no Oeste Catarinense: alternativas de desenvolvimento local no enfrentamento da exclusão social*, aprovado e financiado para o período de outubro de 1999 a outubro de 2000, sob minha

De posse desses conteúdos, no doutorado o interesse centrou-se na política pública de geração de trabalho e renda implementada a partir de 2002 pela Prefeitura Municipal de Chapecó, através da criação do Programa de Geração de Trabalho e Renda – PGTR, orientado pelos princípios da economia solidária. Porém, meu interesse incluía também conhecer os sujeitos inseridos nesse programa, considerando suas trajetórias pessoais e familiares, os processos de exclusão do mercado de trabalho, as dificuldades de inserção laboral, passando pela inclusão no PGTR, até chegar aos significados da participação nos empreendimentos econômicos solidários.

Diante da complexidade da vida social, penso na importância de estudos que cheguem até os sujeitos com os quais os assistentes sociais trabalham cotidianamente, no sentido de compreender suas trajetórias, vivências e experiências, a fim de poder cotejar esses conteúdos com a prática profissional e repensar ações, programas e projetos muitas vezes realizados sem considerar as trajetórias e experiências desses sujeitos.

Por isso, o desejo de conhecer as trajetórias de trabalhadores em Chapecó que vivem situações de emprego, desemprego, informalidade, trabalho precário e, cotidianamente, inventam e re-inventam maneiras de enfrentar essa situação, através da criação de associações, cooperativas, grupos de produção a partir de sua inserção num programa público de geração de trabalho e renda. O desafio e a intenção de, neste estudo, articular esses dois universos – o relacionado às vivências dos sujeitos e o relacionado ao programa público de geração de trabalho e renda – justificam as opções e o percurso metodológico desta investigação, explicitados a seguir.

Entre os vários conteúdos apreendidos e aprofundados no doutorado, destaco os relacionados às dimensões metodológicas que privilegiam as análises das vivências; e dentre esses, situo as reflexões de Machado Pais (2003) acerca da metodologia da pós-linearidade e da sociologia do cotidiano, por compreendê-la mais como uma perspectiva metodológica do que um esforço de teorização.

coordenação e com a participação de acadêmica do curso de Serviço Social e acadêmico do curso de Economia. Os resultados dessa pesquisa podem ser encontrados em: MOSER, Liliane. Organizações econômicas populares no Oeste de Santa Catarina: problematizando experiências de economia solidária em construção. *Cadernos do CEOM. Migrações e organizações sociais*. Chapecó, Argos, n. 15, 2002.

Partindo do que chama de compreensão, “fugindo das arrepiantes e gélidas explicações que, insensíveis às pluralidades disseminadas do vivido, erguem fronteiras entre fenómenos, limitando ou anulando as suas relações recíprocas” (idem, p.30).

Nessa perspectiva, a lógica que orienta a sociologia do cotidiano é uma lógica da descoberta, da revelação, na qual a realidade social se insinua, conjectura, indicia; ao contrário de uma lógica da demonstração, balizada por quadros teóricos e conceitos de partida, os quais são procurados a todo custo para serem demonstrados na realidade através de um processo explicativo totalmente divorciado de um conhecimento descritivo e compreensivo. O cotidiano, portanto, surge como uma “rota de conhecimento” (ibidem, p.31), uma parcela não isolada do social. A alma da sociologia do cotidiano não está nos fatos, mas no modo como esta se aproxima desses fatos, ditos cotidianos, o modo como os interroga e os revela.

Sem perder de vista as ponderações de que estudos do cotidiano privilegiam abordagens micro-sociológicas, Machado Pais (2003) problematiza essa inevitabilidade da abordagem, ao que contrapõe uma necessidade própria da sociologia da vida cotidiana que é se mover em dois campos paradigmáticos: por um lado, olhar a sociedade em nível dos indivíduos, e por outro, ver como a sociedade se traduz na vida deles. Ressaltando que “o exame das práticas quotidianas não implica um puro retorno aos indivíduos, desenquadrados do contexto social em que se movem” (idem, p.113).

Partindo da metodologia da pós-linearidade, o autor tece críticas aos estudos das trajetórias de vida que continuam privilegiando uma perspectiva linear, uma visão temporal que engloba presente, passado e futuro na forma de um tempo contínuo e homogêneo. Argumenta que essa perspectiva linear não dá conta das turbulências da vida; nesse caso, está se referindo às descobertas feitas em suas pesquisas com jovens em Portugal, que revelaram, ao contrário, vidas que não seguem trajetórias lineares e, sim, “trajetórias yô-yô”, com altos e baixos, idas e vindas, rupturas e descontinuidades.

Ao relatarmos uma vida acabamos por tentar dar-lhe um sentido. Machado Pais (2001) nos alerta acerca dessa continuidade narrativa, em que se termina por produzir uma linearidade. Na tentativa de evitá-la, propõe, ao trabalharmos com biografias e autobiografias, uma postura de *bricoleur*, em que se trabalha sem plano prévio, valorizando fatos e relatos surgidos que podem ser aproveitados. Considera a técnica de *bricolage* como uma atitude e prática de desmontagem e montagem, unindo e relacionando conteúdos fragmentados, como as palavras o fazem quando falam de uma vida.

Os relatos de vida, apesar de sua linearidade aparente, são, na realidade, amontoados de memórias de pedaços de vida. Tal como acontece numa paisagem vista de avião, o passado distante mostra-se como um patchwork largamente obscurecido por nuvens que representam memórias sombrias, embora esse mesmo passado possa ser iluminado por raios de luz que irrompem no deslizar das nuvens. Neste cenário é impensável traçar um desenvolvimento contínuo ou linear da vida. Os seus episódios encontram-se, naturalmente, encadeados; uns acontecem antes e outros depois, mas a vida, em toda a sua plenitude, é uma coleção incompleta de narrativas (Machado Pais, 2001, p. 103).

Assim, a escolha em utilizar narrativas dos trabalhadores inseridos em empreendimentos solidários, a partir de um programa público de geração de trabalho e renda, demarca o uso nesta pesquisa da metodologia da história oral, nesse caso, interessada nas formas de narrar e formular questões para a análise a partir das trajetórias individuais/pessoais e familiares.

Essa opção metodológica pode ser identificada também pela noção de “abordagem biográfica” (*l’approche biographique*), conforme Daniel Bertaux (1980) e Robert Cabanes (2002). Em pesquisa realizada por Cabanes (2002) com famílias trabalhadoras em São Paulo⁶, o relato biográfico não visa ilustrar as análises ou as teorias construídas por outros métodos, ao contrário, visa a suscitar, pelos relatos, o questionamento de teorias e representações em vigor nas Ciências Sociais. Já, Machado Pais (2001), ao tratar do “método biográfico”, chama atenção para o uso tradicional do mesmo, em que se valoriza a linearidade. Nos relatos biográficos pode surgir uma continuidade narrativa, “quem relata uma vida procura dar-lhe um sentido de congruência que é mais

⁶ CABANES, Robert. Annexe 1: L’enjeu de l’approche biographique. In: *Travail, famille, mondialisation: récits de la vie ouvrière*. São Paulo, Brésil; Paris: IRD – Karthala, 2002.

fácil de alcançar quando os factos relatados se encadeiam entre si, numa lógica de causa-efeito. A ilusão da linearidade é dada num relato de vida, mas as interpretações descontínuas irrompem (ininterruptamente) por entre a continuidade discursiva” (idem, p.103).

Portanto, interpretar um relato de vida não é lhe dar um sentido de linearidade, mas precisar a pluralidade de que a vida é feita; tão importantes são os eventos *sincrônicos* da vida quantos os *assincrônicos*. “Os eventos jogam com temporalidades múltiplas que não se encaixam num processo de linearidade. A linearidade biográfica é contrafeita porque se quebram continuidades nas trajectórias familiares e profissionais, por efeitos de divórcios, trabalhos precários, desemprego, etc. São os chamados *turning points*, pontos de inflexão que dão novos rumos à vida” (ibidem, p.104). Daí sua defesa em trabalharmos a partir de *métodos pós-lineares*, que nos permitam dar conta das rupturas de vida – vividas ou relatadas – plenamente indiciadas pela sua fragmentatividade. O desafio da análise interpretativa é o de trabalhar os fragmentos de sentido, interconectando-os, revirando-lhes os sentidos.

As potencialidades do “método biográfico” estão, sobretudo, num valor de subjetividade que permite que a história de vida exista e circule. “São os indivíduos, através dos seus relatos, que nos permitem a reconstrução dos conteúdos de vida, ao considerarem-na do presente, revisitando-a, filtrando-a por diversas categorias, desenvolvendo uma lógica narrativa que procura dotar de sentido o que se conta” (Machado Pais, 2001, p.107). O que está em jogo, no uso desse método, é a recuperação de memórias narradas do ponto de vista de quem as evoca e, também, a possibilidade de tornar visível o que nem sempre é empiricamente detectável.

Inspirada nestas abordagens metodológicas, algumas questões orientadoras deste estudo foram sendo definidas, na busca de indagar o vivido e relacioná-lo com aspectos mais gerais. Assim, nos perguntamos: Como os sujeitos inseridos no PGTR vivenciaram e enfrentaram situações de emprego/desemprego, informalidade e ocupações precárias, anteriores à sua inserção no Programa? Em que medida esse Programa está se constituindo como uma alternativa geradora de trabalho, renda e de possibilidades de inclusão social? Como os

sujeitos estão vivenciando a experiência do trabalho coletivo e solidário, da renda auferida pelo trabalho realizado e as vivências que proporcionam maior desenvolvimento humano? E, como significam essas vivências na sua vida pessoal, familiar e social?

Partindo dessas questões, o objeto desta investigação centrou-se no estudo das: *Virtuosidades, potencialidades e limites do Programa de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura Municipal de Chapecó, durante a gestão 2001/2004, e de vivências de trabalhadores/as inseridos/as em empreendimentos econômicos solidários, propostos como uma alternativa ao desemprego, por meio da geração de trabalho e renda e da criação de condições de inclusão social.*

O objetivo geral desta tese centrou-se em: analisar o Programa de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura Municipal de Chapecó, e as vivências de trabalhadores/as inseridos/as em empreendimentos econômicos solidários, bem como, os significados que (re) conhecem e expressam em suas vidas acerca da geração de trabalho, renda e inclusão social.

Esta pesquisa, de caráter eminentemente qualitativo, fundamentou-se em material bibliográfico, discursivo e documental. Quanto à pesquisa bibliográfica, que acompanhou toda a elaboração deste estudo, concentrou-se em autores contemporâneos, brasileiros e estrangeiros, notadamente europeus, significativos por suas contribuições analíticas acerca de temas como trabalho, políticas sociais, assistência social e economia solidária, correlatos ao objeto aqui investigado. Merece destaque o estágio de doutorado, *modalidade sanduiche*, realizado em Lisboa/Portugal junto ao Instituto Superior de Serviço Social – ISSSL, ocasião em que realizei ampla pesquisa bibliográfica sobre esses temas, contribuindo para o aprofundamento deste estudo.

A pesquisa de campo foi realizada em dois momentos, por vezes simultâneos. Iniciei pelo (re) conhecimento do Programa de Geração de Trabalho e Renda, partindo de informações de âmbito institucional, buscadas por meio de entrevistas realizadas com profissionais envolvidos no Programa. Com a Secretária de Assistência Social e Habitação, realizei uma entrevista; com o diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda, responsável pela

execução do PGTR, foram realizadas duas entrevistas; com o técnico da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, coordenador do Programa Empresa Mãe, também realizei duas entrevistas, e, com a assistente social que executava funções junto aos usuários do programa, entrevistei-a em uma ocasião. Ao todo, realizei seis entrevistas com os profissionais diretamente envolvidos com a política pública de geração de trabalho e renda em Chapecó. Essas entrevistas foram gravadas e transcritas e esse material discursivo auxiliou-me na caracterização e análise do PGTR. Além desse recurso, tive acesso a documentos, como a cópia do Programa, *folders* e outros registros relacionados ao mesmo.

Em outro momento, centrei-me na aproximação com os trabalhadores inseridos no Programa de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura de Chapecó. Dessa aproximação foi possível definir os sujeitos desta pesquisa, que incluiu três trabalhadores: duas mulheres (Dona Maria e Noemi) e um homem (Aurelino). A escolha desses sujeitos teve como critério o interesse e a disponibilidade dos mesmos em relatar suas trajetórias de vida e vivências de trabalho, definindo assim sua participação neste estudo. Dona Maria e Aurelino integram a Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança Ltda; Noemi faz parte da Associação de Panificados Sonho Real. Entre os empreendimentos solidários existentes, esses reuniam características que mereceram minha atenção. Estavam estruturados há algum tempo e eram resultado da organização e persistência de seus integrantes. Os demais estavam, na sua maioria, em fase de organização, legalização do empreendimento e capacitação dos integrantes.

O primeiro encontro com Dona Maria e Aurelino ocorreu em julho de 2003, quando visitei a Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança – Coopervida (um empreendimento de economia solidária) composta por trabalhadores que, após terem vencido o processo de licitação aberto pela Prefeitura Municipal, começaram a realizar o serviço de limpeza e varrição das ruas do centro da cidade de Chapecó.

Esse encontro ocorreu no espaço destinado a eles junto à Secretaria de Assistência Social e Habitação no centro da cidade. O local era um antigo depósito, de chão batido, escuro, relativamente pequeno, onde eram guardados

os materiais de trabalho utilizados: carrinhos, vassouras, pás e materiais de proteção, como luvas, botas e coletes refletivos. Também foram improvisados bancos, cadeiras e uma mesa pequena, sobre a qual havia um fogareiro em que era aquecida a água para o chimarrão, costume compartilhado por todos, antes e depois do trabalho realizado.

Os trabalhadores, aos poucos, foram chegando com os carrinhos e entrando no local. Após as apresentações, expliquei-lhes que era professora da Universidade e necessitava fazer um estudo para o doutorado, e tinha como um dos objetivos conhecer a trajetória de vida de alguns deles. Perguntei-lhes quem gostaria e poderia me receber em sua casa para essa conversa. Logo uma senhora sentada à minha frente, ao lado de outra com feições bem parecidas – depois descobri serem irmãs – disse-me que gostaria de conversar comigo. Além dela, um homem aparentando discrição manifestou interesse em receber-me. Daí em diante, várias pessoas cercaram-me dizendo que gostariam de contar suas histórias. Disse-lhes da impossibilidade de entrevistar todos, mas que, em outra ocasião, poderíamos voltar a nos encontrar. Saí desse encontro com dois agendamentos e muitas expectativas. Realizei com Dona Maria três entrevistas e com Aurelino duas; esses encontros ocorreram em suas residências. As entrevistas foram gravadas com a permissão dos mesmos e, posteriormente, transcritas.

O encontro inicial com Noemi deu-se em abril de 2005, numa conversa agendada com as mulheres integrantes da Associação de Panificadores Sonho Real, um empreendimento de economia solidária que, apesar do esforço e dedicação do grupo, enfrentava dificuldades na viabilização da produção. Noemi se destacou no grupo de cinco mulheres que relataram a história da associação, talvez pela sua vivacidade e facilidade de comunicação, bem como, pelo entusiasmo demonstrado em trabalhar com panificados. Como anunciado para o grupo, minha intenção era entrevistar com mais profundidade apenas uma delas, o que Noemi aceitou prontamente. Tivemos mais dois encontros ocorridos em sua casa; as entrevistas realizadas também foram gravadas com seu consentimento.

Portanto, foram realizadas com esses sujeitos, ao todo, sete entrevistas, a partir das quais recolhi o relato de suas trajetórias de vida e vivências de trabalho.

Dessas narrativas, resultou denso material discursivo, que, após transcrito, serviu de apoio para a apresentação das trajetórias desses sujeitos. Optei em não fazer uso de um roteiro de entrevista e em nossos encontros o diálogo girou em torno das questões norteadoras desta investigação. Os nomes utilizados não são fictícios, pois obtive junto a eles autorização para identificá-los. Cabe ainda mencionar que realizei, ao longo das entrevistas, observações sobre esses sujeitos, relacionadas as suas relações familiares e espaços de moradia, das quais fiz apontamentos e registros.

Para análise dos documentos nomeados e relatos dos trabalhadores nos empreendimentos econômicos solidários e dos técnicos envolvidos na execução do Programa, utilizei a técnica de análise de conteúdo. Esse tipo de análise permitiu efetivamente apreender tanto os conteúdos expressos nos relatos, quanto os seus conteúdos latentes, os quais permitiram a construção de eixos temáticos orientadores.

Este estudo teve como pressuposto orientador que o Programa de Geração de Trabalho e Renda de Chapecó, proposto enquanto política pública no campo da assistência social e da economia solidária, revela ser uma alternativa na geração de trabalho e renda, bem como uma possibilidade geradora de inclusão social, embora, com limites e desafios em sua efetividade.

O percurso teórico-metodológico descrito e o material empírico dele resultante permitiram-me organizar esta tese em seis capítulos que se interrelacionam. No primeiro capítulo, *Trajetórias de Vida de Trabalhadores/as em Empreendimentos de Economia Solidária em Chapecó*, iniciei contextualizando o espaço de realização da pesquisa de campo, e apresentei as trajetórias de vida e de trabalho de sujeitos que vivenciam situações de pobreza, desemprego e exclusão social, como a maioria dos inseridos em iniciativas de economia solidária no país. No segundo capítulo, *Economia Solidária: uma alternativa geradora de trabalho, renda e inclusão social*, centrei-me na caracterização da economia solidária, entendida como uma estratégia de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da exclusão social, considerando seu processo de consolidação como política pública a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária.

No terceiro capítulo, *O Programa de Geração de Trabalho e Renda de Chapecó: articulando assistência social e economia solidária*, busquei situar o programa a partir de sua articulação com o campo da assistência social, passando por sua caracterização, objetivos e dinâmica de funcionamento; também apresento os empreendimentos econômicos solidários gestados em função do PGTR.

No quarto capítulo, *Trabalho e Políticas Sociais Ativas na Contemporaneidade*, objetivei apresentar as relações que cercam a proteção social e o trabalho, além de situar a crise da sociedade salarial e o debate da centralidade do trabalho na atualidade. Tendo esse cenário como contexto, discorro sobre a nova geração de políticas sociais, caracterizadas pela lógica da ativação voltada prioritariamente para o mercado de trabalho.

O quinto capítulo, *Proteção Social, Trabalho e Emprego no Brasil*, foi dedicado a uma análise do sistema de proteção social brasileiro e sua relação com o trabalho, tomando como ponto de partida as condicionalidades históricas que caracterizam o mesmo. Também procurei situar brevemente algumas distinções entre trabalho e emprego, além de refletir sobre as características do mercado de trabalho brasileiro, para compreender nosso sistema público de emprego, suas particularidades e limites.

No sexto e último capítulo, *O Programa de Geração de Trabalho e Renda e as Vivências dos Trabalhadores*, realizei a análise de elementos no processo de implementação do Programa, ressaltando suas potencialidades, resultados e limites, assim como os significados das experiências vivenciadas pelos trabalhadores nos empreendimentos econômicos solidários oportunizados pelo PGTR.

Por fim, nas *Considerações Finais*, procurei recolocar as questões centrais deste estudo, relacionadas tanto ao Programa de Geração de Trabalho e Renda, quanto as trajetórias de vida e de trabalho dos sujeitos desta investigação, esperando contribuir com os debates no campo do trabalho, da assistência social e da economia solidária.

CAPÍTULO I

TRAJETÓRIAS DE VIDA DE TRABALHADORES/AS EM EMPREENHIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM CHAPECÓ

Contextualizar o espaço de realização da investigação e apresentar as trajetórias de vida de três integrantes de empreendimentos econômicos solidários em Chapecó são os objetivos neste capítulo, pois, como sujeitos dessa pesquisa, suas trajetórias são significativas e condensam as vivências de muitos trabalhadores situados no campo da economia solidária no Brasil, uma vez que lançam mão dessa alternativa diante do desemprego, do empobrecimento e da exclusão social.

1. CONTEXTUALIZANDO CHAPECÓ

A cidade de Chapecó está localizada na região Sul do país e na região Oeste do Estado de Santa Catarina, local em que se situa um dos maiores complexos agroindustriais do Brasil. Distante 630 km da capital Florianópolis, ocupa uma área de 625,60 km², dessa área, 113,24 km² são ocupados pela sede urbana do município, o restante e a maior parte do território da municipalidade situa-se em área, considerada pelo IBGE, rural. Contudo, menos de 10% da população de Chapecó vive nas zonas rurais, conforme quadro a seguir:

Área e População de Chapecó

	Total	Urbana	Rural
Área	625, 60 km²	113,24 km ²	512, 36 km ²
		18,1%	81,9 %
População	146.967 (Censo 2000)	134.592	12.375
		91,6%	8,4%
	169.256	156.968	12.288
	(Estimada p/ 2005)	92,78%	7,26%

Fontes: www.ibge.gov.br e www.chapeco.sc.gov.br

Com uma população, estimada pelo IBGE, de aproximadamente 170 mil habitantes, Chapecó é considerado um importante pólo agroindustrial, tornando-se um atrativo de grandes contingentes populacionais não só por suas atividades agroindustriais, mas também por suas atividades comerciais e de serviços. Pode-se afirmar que Chapecó tem como marca um ethos que conjuga a idéia do trabalho e do progresso, reatualizada constantemente, até mesmo por governos municipais de esquerda comprometidos com políticas públicas mais includentes.

Entretanto, essa realidade nem sempre foi assim. Considerada até a década de 1910, pelas autoridades do governo do Estado, uma região de vazio demográfico, o território do Oeste e Extremo-Oeste de Santa Catarina havia sido alvo de diferentes disputas⁷. Cessadas as mesmas, o governo do Estado empreende um projeto de colonização para a região, objetivando ocupar todo o Oeste Catarinense. Papel, esse, desempenhado pelas Companhias Colonizadoras⁸ que, a partir dos anos 1920, iniciam a colonização da região, trazendo famílias migrantes do Rio Grande do Sul, na sua maioria italianos, alemães e poloneses.

⁷ Segundo Alba (2002, p. 17), esse território, foi alvo de disputas entre Brasil e Argentina. Essa disputa ficou conhecida como "Questão das Missões", iniciada a partir da criação da Colônia de Sacramento, tendo o caso se encerrado em 1884 com a intervenção do Presidente Cleveland, dos Estados Unidos, dando ação favorável ao Brasil. Posteriormente, até 1916, o Oeste Catarinense foi território disputado entre Paraná e Santa Catarina, divergência conhecida como a "Questão de Palmas", encerrada em março de 1917 pela Lei nº 1.146 que cessou os trâmites legais da disputa, permanecendo essa região como território catarinense. O governo do Estado de Santa Catarina toma posse do território e cria o município de Chapecó em 25 de agosto de 1917.

⁸ "Empresas que recebiam concessões de terras do governo estadual e tinham como compromisso fazer a colonização da região, através do incentivo à população, principalmente do Rio Grande do Sul, para habitarem a região Oeste de Santa Catarina" (Alba, 2002, p.18).

Contudo, essa representação de vazio demográfico reificada pela história local produziu, segundo Renk (2000), uma visão de tábula rasa, estabelecendo como marco zero a chegada dos “civilizadores”, encobrendo a existência de índios kaingang e brasileiros⁹ que já ocupavam parcialmente essas terras. A expulsão dos indígenas e a expropriação dos brasileiros dispersou e desestruturou o modo de vida tradicional dessa população. Dessa fricção interétnica, do colonizador com os autóctones, conforme a autora, resultou a condição de minoria étnica desses últimos.

Com a fundação do município de Chapecó em 1917, sua sede foi instalada inicialmente na localidade de Passo Bormann, hoje nomeada como Distrito de Marechal Bormann e conhecida como o local onde “nasceu Chapecó”, tendo um valor histórico marcante no processo da colonização oestina. Essa colonização estruturou-se a partir do que se tornará a marca da região, pequenas propriedades familiares rurais, conjugando diversos interesses: das companhias colonizadoras com a venda das terras; do Estado ao ocupar uma área vista como vazio demográfico; e dos colonos ao ter acesso à terra (Alba, 2002; Renk, 1991).

Porém, a participação do governo estadual e federal em investimentos na região foi pequena até os anos 1940, ficando por conta das empresas colonizadoras ações como: abertura de estradas, venda de propriedades rurais aos migrantes, organização dos povoados e vilas, entre outras. Isso tudo garantiu às colonizadoras um papel de destaque na colonização do município, bem como projetou econômica e politicamente os colonizadores e os donos de madeireiras da região, verdadeiros coronéis, representantes do poder econômico e político partidário naquele período¹⁰. O PSD – Partido Social Democrático era hegemônico na região até 1950. A partir das eleições realizadas nesse ano,

⁹ Conforme Renk, “brasileiro é como se autônoma a população autóctone que, por sua vez, é estigmatizada e denominada caboclo pelos colonizadores” (2000, p. 12). A trajetória de expropriação desse campesinato brasileiro, ocasionada pelo processo de colonização protagonizado pelos colonos de origem – autônoma dos camponeses descendentes dos imigrantes europeus, principalmente italianos, alemães e poloneses – foi inicialmente analisada em RENK, Arlene. *A luta da erva: um ofício étnico brasileiro*. Chapecó: Grifos, 1997. Posteriormente, a construção da identidade contrastiva entre os colonos e os caboclos no Oeste Catarinense, para quem a “condição de colono é entendida como prerrogativa dos de origem, se opondo aos sem origem, ou seja, os nativos, desclassificados como caboclos”, são aspectos aprofundados em RENK, Arlene. *Sociodisséia às Avestas*. Cap. III, Chapecó: Grifos, 2000. Os dois trabalhos são fundamentais para compreender pelo primeiro as particularidades do processo de expropriação dos brasileiros e, pelo segundo, a reprodução social dos colonos no Oeste Catarinense.

¹⁰ Sobre esse período, Hass (2001) desenvolveu interessante estudo, intitulado: *Os partidos políticos e a elite chapecoense: um estudo de poder local 1945 a 1965*. Chapecó: Argos, 2001.

novos personagens políticos representando os estratos médios de caráter urbano/liberal democrático reunidos em torno da UDN (União Democrática Nacional) e do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) começam a ocupar cargos e espaços na vida política da região. Segundo Alba (2002), com a diminuição do "mandonismo local", personagens ligados ao comércio e à indústria local começam a se destacar no cenário político da região Oeste de Santa Catarina.

Os anos 1950 trazem mudanças significativas para a região. Além do aumento populacional, outros ramos de produção começam a surgir, como novos estabelecimentos comerciais e industriais, germes do moderno sistema agroindustrial que vai caracterizar o Oeste Catarinense, apesar de a indústria madeireira continuar sendo economicamente a mais representativa.

Alba (2002) considera como agentes históricos fundamentais do processo de acumulação de capital em Chapecó as companhias colonizadoras, os madeireiros, os ervateiros e os comerciantes. Cada um, a sua maneira, contribuiu para o acúmulo de novas riquezas que foram fundamentais para o desenvolvimento da região. No caso de alguns comerciantes, o capital acumulado foi canalizado para a formação dos primeiros frigoríficos, sendo a década de 1960 considerada o período de expansão das agroindústrias na região. Estão situadas em Chapecó as seguintes empresas: Sadia S.A.; Cooperativa Central Oeste Catarinense – conhecida por Aurora; Ceval Alimentos S. A. e Cooperativa Regional Alfa. De acordo com Alba (idem, p.125), "as agroindústrias em Chapecó podem ser consideradas o 'carro-chefe' do desenvolvimento econômico do município e de boa parte da região. Elas formaram um sistema hegemônico regional de produção, determinando a estrutura urbana e principalmente rural, com o objetivo de garantir o seu funcionamento e atender a demanda por elas criadas".

Com o contínuo desenvolvimento das agroindústrias, uma série de transformações se processam em Chapecó, principalmente a partir dos anos 1970. Novas indústrias se instalaram e se desenvolveram na cidade para atender às necessidades do processo produtivo. O comércio ampliou-se e os serviços se diversificaram, contribuindo para o processo de urbanização e crescimento populacional impulsionado pela oferta de emprego nas agroindústrias, nos estabelecimentos comerciais, de serviços e outras indústrias que se

desenvolveram no local. A mão-de-obra que migra para Chapecó não é apenas proveniente do meio rural do próprio município, mas de toda a região Oeste e também de Estados vizinhos, como Paraná e Rio Grande do Sul.

Esse período também marca transformações na agricultura, anteriormente voltada para o consumo interno do município e de alguns estados brasileiros. A agricultura começa a se modernizar, através do uso de máquinas e equipamentos, adubos, inseticidas, etc, e principalmente, através da expansão do processo de integração dos agricultores às empresas agroindustriais, fazendo com que muitas propriedades rurais passem a atender as necessidades dessas mesmas, que, por sua vez, passam a controlar a produção. Entretanto, esse processo de integração também será responsável, a partir dos anos 1980, pela exclusão de muitos agricultores. Estes, diante do processo de automação da suinocultura e da avicultura, não tiveram condições de manter a sua propriedade.

A partir dos anos 1980, o esvaziamento rural tornou-se realidade, sendo que inúmeros fatores contribuíram para a crise instalada na região. Dentre esses fatores, é importante mencionar: a concentração expressiva da suinocultura; a diminuição do volume de recursos de crédito agrícola e o aumento das taxas de juros; o esgotamento dos recursos naturais; a redução da rentabilidade de alguns produtos tradicionais; a grande distância dos principais mercados consumidores; a escassez de terras nobres; a insuficiente geração de oportunidades de trabalho para a mão-de-obra disponível, entre outros. Essa "crise" de reprodução social e material do campesinato regional expressa-se também, segundo Renk (2000), no aumento das migrações de jovens e no envelhecimento da população que permanece no campo.

A situação econômica dos agricultores permite concluir, segundo Testa (1996), que: dos cerca de cem mil estabelecimentos agrícolas da região, apenas 36% podem ser considerados viáveis, outros 36% estão em franca descapitalização; os demais 28% são constituídos de famílias em exclusão ou na faixa de subsistência. Esses dados apontam a necessidade de se estabelecer novos rumos para o desenvolvimento na região, visando, sobretudo, à sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Portanto, o Oeste de Santa Catarina, em particular Chapecó, tem sofrido os efeitos das transformações econômicas em curso no mundo contemporâneo. Caracterizada por ser uma região predominantemente agrícola, com destaque para as agroindústrias de suínos e aves, Chapecó vem enfrentando, a partir dos anos 1990, a diminuição do trabalho assalariado. Entre outros motivos, essa diminuição do assalariamento se relaciona, com a evasão do complexo agro-industrial para o centro oeste do país, à reestruturação produtiva e à mudança de atuação das empresas agroindustriais. De acordo com Alba (2002, p.105), no caso da Sadia, especialmente a partir de 1996 iniciou-se o processo de automação industrial que resultou na reconstrução da fábrica de frangos de Chapecó tornando-a uma unidade quase totalmente autônoma, o que levou à diminuição de aproximadamente 900 postos de trabalho.

Os anos 1990 trazem, também, mudanças na configuração política de Chapecó. A partir de 1997 o município passa a ser governado, em sua primeira gestão (1997/2000), pelo Partido dos Trabalhadores, administração, essa, referendada pela população através da reeleição desse partido para um segundo mandato, ocorrido entre 2001/2004. É necessário destacar que as administrações petistas em Chapecó conseguiram – após muitos anos de poderio oligárquico e tradicional de algumas famílias da cidade – inverter prioridades, trazendo para o centro das preocupações públicas demandas de populações tradicionalmente excluídas desse processo, com ações diversas nas áreas da saúde, educação, assistência social, habitação, trabalho, entre outras.

A implementação do Programa de Geração de Trabalho e Renda – PGTR – é exemplo de algumas dessas ações e atingiu três regiões da cidade, os bairros Efapi e São Pedro e o Distrito de Marechal Bormann. Chapecó, conforme Banco de Dados da Prefeitura Municipal, é atualmente sub-dividida em 30 bairros e quatro distritos. Nas três regiões citadas, anteriormente, estão instaladas Regionais de Assistência Social ¹¹ - RAS, a partir das quais foram desencadeadas

¹¹ Durante a primeira gestão petista em Chapecó (1997-2000) realizou-se um reordenamento institucional junto a secretaria municipal responsável pela gestão da assistência social no município. Com esse reordenamento foram criadas nove Regionais de Assistência Social, unidades de gestão descentralizadas da política de assistência social, situadas em nove regiões geograficamente distintas do município. Vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação, são responsáveis por coordenar e executar os serviços integrantes da rede de proteção básica. Objetivam buscar soluções intersetoriais, a partir das necessidades surgidas em seu território, no processo de atendimento integral dos usuários da assistência social (Andrade & Seabra,

ações de geração de trabalho e renda vinculadas ao PGTR. Essas regiões serão, a seguir, brevemente caracterizadas.

O Bairro Efapi é formado por vários loteamentos, os quais se constituíram como espaço de moradia de trabalhadores migrantes que procuraram esse local pela proximidade com as empresas lá situadas. Nesse bairro estão a Sadia S.A. e mais recentemente, a partir de 1992, a Aurora instalou um moderno parque industrial no Loteamento Jardim do Lago produzindo um surpreendente desenvolvimento daquela região, em termos de comércio, serviços e número de moradias. Atualmente, o Bairro Efapi é o mais populoso do município, superando em muito outras pequenas cidades nos arredores de Chapecó. Essa densidade populacional também concentra, segundo depoimento de representantes da Prefeitura Municipal, uma série de demandas, como programas habitacionais pelo déficit de habitação própria e ações na área do emprego e renda. Esse foi um dos motivos que justificou a implantação, nessa região, do Programa de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura Municipal.

O desenvolvimento de Chapecó como em outras cidades do país, também produziu espaços em que se concentrou a população pobre. Nesse caso, estamos falando do Bairro São Pedro, situado na periferia urbana da cidade. Esse bairro foi ocupado principalmente a partir dos anos 1950 por posseiros, chamados caboclos, e migrantes em busca de emprego e melhores oportunidades de vida¹². Apesar da intenção da Empresa Colonizadora em dar à cidade um aspecto moderno e urbano, com vastas avenidas, tal preocupação não incluía condições apropriadas de moradia às famílias expropriadas do processo de desenvolvimento da região.

Assim, Gomes (1998) retrata o surgimento do bairro, como espaço em que foram levados os considerados "sobrantes". Em 1965 moravam no local 82

2004).

¹² A constituição do Bairro São Pedro e as questões que envolveram seu desenvolvimento foram analisadas nas seguintes monografias: Gomes, Paulo de O. *A Ação da Igreja Católica no Bairro São Pedro: um depósito de massa sobrando 1959-1985*. Monografia de Conclusão de Curso em História. Unoesc: Chapecó, 1998; Valcarengui, Cristiane R. S. *A Organização dos Moradores da Região do Bairro São Pedro: uma história de dominação e exclusão*. Monografia de Conclusão de Curso em Serviço Social. Unoesc: Chapecó, 2001; Figueiró, Jussara A. *A Política de Ação Comunitária e o Serviço Social no Processo de Organização dos Catadores de Material Reciclável na Região do Bairro São Pedro*. Monografia de Conclusão de Curso em Serviço Social. Unoesc: Chapecó, 2001.

famílias; em 1969 a Empresa Colonizadora organiza, naquele espaço, um loteamento popular a fim de regularizar tal situação. No mesmo ano mais de 200 famílias são, conforme dados da época, despejadas no lugar, após serem recolhidas de outras regiões do município. A lógica vigente, à época, aliava uma visão de assepsia, ordem e concentração da pobreza num único lugar, o que facilitaria ações assistenciais assumidas pela Igreja Católica, bem como ações clientelistas, por parte do poder público municipal.

O bairro cresceu sem a instalação de serviços básicos de água, esgoto, arruamento, iluminação e segurança. Essa situação começa se alterar a partir dos anos 1980, quando, a partir da pressão dos moradores, serviços como água encanada, educação básica, calçamento e iluminação chegam ao bairro. A instalação desses serviços, ao invés de provocar a melhoria da qualidade de vida da população residente, provocou também sua evasão da área, em virtude da impossibilidade de arcar com os custos oriundos pelo consumo dos mesmos.

Apesar dessas melhorias, o bairro se constituiu como local de moradia de população pobre, com baixa escolaridade, pouca qualificação profissional e desempregados. Nos últimos anos o bairro concentra a maioria dos indivíduos catadores de material reciclável de Chapecó. Tal fato resultou na instalação naquele local de uma cooperativa e outra associação de trabalhadores com material reciclável. Por essas características, o PGTR desenvolveu uma série de ações junto à população desse bairro, como será mostrado no decorrer deste estudo.

Para finalizar, situo a localidade do Distrito de Marechal Bormann, distante 14 quilômetros do centro da cidade e com uma população estimada em aproximadamente 6.000 habitantes ¹³. Trata-se de uma comunidade com grande valor histórico para o município, por ter abrigado a primeira sede do governo municipal. Sua população é composta, predominantemente, por caboclos, um grupo, conforme Alba (2002), excedente das fazendas de gado e migrantes de outras áreas do país que iniciaram um povoamento rarefeito em diferentes locais da região oeste, antes mesmo da chegada dos migrantes do Rio Grande do Sul.

¹³ Conforme informações de pesquisa acerca da organização da juventude desse Distrito, in: Hoinoski, Luci. *A organização da juventude do Distrito de Marechal Bormann: um resgate histórico cultural*. Monografia de Conclusão de Curso em Serviço Social. Unochapecó: Chapecó, 2002.

Sua sobrevivência baseava-se na agricultura de subsistência e não possuíam nenhuma documentação legal que lhes legitimasse a posse da terra que ocupavam. Apesar da chegada dos migrantes italianos e alemães à região, muitos desses caboclos conseguiram permanecer na localidade, caracterizando-a como local de pequenas propriedades agrícolas com trabalho basicamente familiar.

Atualmente, segundo estudo ¹⁴ de Anschau (2002), grande parte da economia do Distrito é voltada para a suinocultura, e boa parte dos produtores de suínos obtêm desta atividade econômica parcela significativa de sua renda. Além dessa atividade, os pequenos proprietários também cultivam milho, soja, feijão, erva-mate; possuem gado de corte e leiteiro; alguns dedicam-se à ovinocultura e outros possuem aviários. Porém, nem todos são proprietários, muitos vivem em áreas consideradas irregulares, não possuem a posse de seu terreno e trabalham como cortadores de erva-mate para os donos dos inúmeros ervatais da região. Um trabalho realizado de maneira informal, sem segurança, contratado por capatazes, e cujo preço é determinado pelo mesmo, envolvendo mão-de-obra feminina e até mesmo infantil. Como alternativa para garantia de melhores condições de trabalho e remuneração, constituiu-se a Cooperativa dos Cortadores de Erva-Mate, com o apoio do Programa de Geração de Trabalho e Renda, que será apresentado no terceiro capítulo deste estudo.

Desse programa, foram selecionados, três trabalhadores, duas trabalhadoras e um trabalhador, que residem em diferentes regiões da cidade e se envolveram com distintos empreendimentos econômicos solidários. As trajetórias de vida, com ênfase nas vivências de trabalho desses sujeitos, surgem a seguir, com o objetivo de situar esses trabalhadores e suas trajetórias.

¹⁴ Diagnóstico socioeconômico e ambiental realizado pelo Curso de Ciências Econômicas nesse Distrito, in: Anschau, Cleusa T. *Diagnóstico Sócio-Econômico e Ambiental da Suinocultura no Distrito de Marechal Bormann – Chapecó/SC*. Monografia de Conclusão de Curso em Economia. Unochapecó: Chapecó, 2002.

2. OS/AS TRABALHADORES/AS E SUAS TRAJETÓRIAS DE VIDA E DE TRABALHO

Os sujeitos aqui apresentados, por distintas razões, se envolveram com o Programa de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura Municipal; migrantes de cidades da região, escolheram Chapecó para viver, consolidar a família e, principalmente, trabalhar. O emprego, porém, nem sempre se efetivou ou foi duradouro. Contudo, suas trajetórias são marcadas pelo trabalho, pela pobreza e pelo árduo esforço de manutenção da família. Em suas narrativas, eles surgem imersos no grupo familiar, evidenciando momentos coletivos e experiências vividas de trabalho, com perdas, alegrias, tristezas, violência, luta, desânimo, conquistas e esperança. Suas trajetórias expressam a vida de muitos trabalhadores, homens e mulheres, que buscam incessantemente um futuro melhor para si e para os seus. Ao apresentar o relato das trajetórias de vida, memórias serão evocadas, por isso destaco a seguinte reflexão:

Pela memória, o passado não só vem à tona das águas presentes, misturando-se com as percepções imediatas, como também empurra, “desloca” estas últimas, ocupando o espaço todo da consciência. A memória aparece como força subjetiva ao mesmo tempo profunda e ativa, latente e penetrante, oculta e invasora (Bosi, 2003, p. 36).

2.1. Varrer a rua como se fosse a sua casa: a trajetória de Dona Maria

Dona Maria é a filha mais velha de doze irmãos, seis homens e seis mulheres, nascida em 1951 no Rio Grande do Sul, na cidade de Nonoai, “*de uma família muito, muito, pobre*”. Começou a trabalhar desde muito pequena; ela e os dois irmãos mais velhos trabalhavam fora para ajudar a sustentar a família numerosa. Ela e uma irmã trabalhavam cuidando de crianças, e um irmão, como “paliteiro” de jogo de bolão. Sua narrativa evidencia as dificuldades enfrentadas:

“[Havia] meses em que nós íamos acertar a conta com a patroa e [estávamos] devendo três meses pra frente e nós [sustentávamos]... porque lá não existia serviço. O meu pai era muito trabalhador, mas não tinha serviço; então, nós [trabalhávamos] e, assim, [ajudávamos] a sustentar os irmãos. Eu fui muito sofrida, muito, desde pequena... [todos] nós afinal, não só eu”.

Aos nove anos dona Maria começou a trabalhar cuidando de crianças, depois cuidava da casa e, por fim, cozinhava para a família. Permaneceu nesse emprego por aproximadamente seis anos, quando, por volta dos catorze para os quinze anos, arrumou um namorado e fugiu com ele para outra cidade no Rio Grande do Sul, chamada Iraí. Após quinze dias dessa fuga, seu pai os encontrou acompanhado de policiais e papéis para o casamento. Como ela ainda não tinha quinze anos, sua idade foi aumentada em um ano para que o casamento pudesse ser realizado. Pouco tempo depois, aos quinze anos mesmo, ela torna-se mãe de sua primeira filha. Nesse instante, sua narrativa volta-se para os filhos, o que lhe provoca muita emoção. Maria teve sete filhos, quatro mulheres e três homens. Seu terceiro filho, em 1998, aos vinte e quatro anos faleceu repentinamente de problemas cardíacos. A perda do filho lhe gerou muita dor e emoção [ao falar desse acontecimento Maria chora, bastante emocionada]. Após um tempo, retoma nossa conversa e fala um pouco de cada filho.

Minha filha mais velha tem 35 anos... Fiz minha filha casar; fez um casamento tão lindo, tão...bonito, mas agora, em novembro [faz], dois anos que é separada. Depois, o meu segundo filho casou também... ele também é uma bênção pra mim; ele estava bem na igreja (D. Maria e o marido freqüentam a Igreja Evangélica Assembléia de Deus) com [a gente], agora está meio desviado, bebe, traz algum sofrimento pra nós também.... Esse aqui [aponta em direção a um jovem sentado na entrada da casa], quando fazia três meses que o outro tinha falecido, eu acho que já andava usando droga, [ele] se joga de cabeça nas drogas, [faz] seis anos que eu estou sofrendo com ele, faz quase sete anos que ele está em tratamento, mas ele ficou num estado, nem sei como eu ainda estou aqui de tanto que sofri com esse piá... agora faz um ano que não usa mais droga, de vez em quando ele [comete] uns deslize, bebe, o que ele não pode, porque ele toma remédio controlado... então é aquela luta.... Tenho outra filha, casada também, esta está bem; tem a outra que é solteira e que começou a trabalhar hoje, como servente numa sala comercial, e têm ainda a mais moça que está só estudando, [antes] era só eu que estava trabalhando; todos desempregados e só eu trabalhando, não era fácil.

Sua narrativa sobre os filhos é entrecortada por sofrimentos e dificuldades enfrentadas, marcada por altos e baixos, por momentos críticos, rupturas e injunções. Como, por exemplo: a separação da filha mais velha, o “desvio” do filho casado devido ao uso de bebidas alcoólicas, fato que provocou sua mudança com a família para o fundo do terreno dos pais; a perda do terceiro filho; a dependência química do outro; enfim, situações que exigem de Maria luta constante e se afastam do que ela planejou para si e para os seus.

Atualmente moram na casa o casal, três filhos solteiros; a família do segundo filho mora nos fundos. Até recentemente, com exceção de Maria, todos estavam desempregados. O desemprego do marido, por exemplo, já dura há oito anos. Entretanto, ao lembrar e contar sua trajetória, ela revive momentos vividos, como aos dezesseis anos, quando veio de Iraí, no Rio Grande do Sul, para Chapecó, em Santa Catarina, tentar a vida. Segundo ela, criou todos os filhos aqui e conta com orgulho que foi por causa dela que toda sua família migrou para Chapecó, seus pais e os irmãos ainda pequenos. Até hoje moram perto, muitos inclusive no mesmo bairro e alguns em bairros próximos. No início, seu marido trabalhava com seu pai fazendo poços, pois naquele período era o meio mais comum de acesso à água, depois se tornou funcionário público da Prefeitura municipal e exercia a função de serviços gerais. Ela, por sua vez, trabalhava em casa e cuidava da filha pequena. Conseguiu, junto ao prefeito da época, um emprego para o pai na prefeitura, uma vez que o mesmo enfrentava sérias dificuldades com os onze filhos pequenos. Porém, após doze dias no novo emprego, seu pai sofre um grave acidente de trabalho, permanecendo internado no hospital durante muitos dias. Com o acidente, sua mãe se muda para sua casa com todos os seus irmãos, *"ela e aquela carreirinha de crianças ficaram comigo durante um mês; depois, quando foram embora, eu chorava de saudades deles..."* Após a alta do pai, este permanece um período em auxílio doença e volta a trabalhar na prefeitura, dessa vez em serviços mais leves, e, após vinte e seis anos de serviço, se aposenta.

A trajetória de Maria, tal como a trajetória de outras mulheres, é marcada desde muito cedo pelo trabalho doméstico, no lar ou fora dele. Durante a infância dos filhos, ela permaneceu em casa, envolvida com o trabalho doméstico; porém, para ajudar nas despesas, tiveram num certo período três a quatro pensionistas residindo em sua casa. Eram jovens trabalhadores, empregados dos frigoríficos da cidade, que alugavam quartos em casa de família. Além da moradia e alimentação, Maria também lavava as roupas dos pensionistas, prática que ela relata como sendo muito difícil.

Eram cinco horas da manhã e eu estava no tanque. Naquela época eles trabalhavam nos frigoríficos e ninguém lavava as roupas nas firmas. Vinham aquelas roupas "puro sangue", das firmas, pra gente lavar. Não tinha máquina; máquina eram as mãos no tanque. Cinco horas [da manhã] e eu estava no tanque lavando as roupas; quando chegava ali

por nove horas eu estava com tudo pronto. Daí, vinha limpar a casa; iniciava o almoço; terminava a louça. Quando terminava a louça, tinha que começar o jantar, daí lavar e passar pra aquela turma e com a pequena ainda... A mais velha também me ajudava, mas era nova. Meu Deus, que sofrimento!... Nossa!... Trabalhei tanto na minha vida, pra nós poder pagar a casinha. Eu ajudava;... depois que paramos com os pensionistas eu fui trabalhar fora, de diarista; e, finalmente, na Linger [empresa de serviços de limpeza e segurança], onde fiquei quatro anos. E daí, de lá pra cá, assim..., trabalhando, até que começamos na Cooperativa.

Quando os filhos já estavam um pouco maiores e os pensionistas não ocupavam mais sua residência, ela trabalhou como diarista em várias casas, seguido de um período de quatro anos com carteira assinada numa firma de serviços de limpeza e segurança. Porém, com o nascimento de sua última filha, ela sai do emprego para cuidar da criança, não retornando mais para o mercado formal. Com o crescimento da menina, volta a trabalhar de diarista, "aqui e ali", atividade que desenvolvia até bem pouco tempo atrás.

Em julho de 2002 ficou sabendo, através da irmã e de uma vizinha, dos cursos de capacitação e qualificação profissional promovidos pela prefeitura. Como já havia sido usuária de benefícios sociais – como cesta básica –, ela e o marido resolveram freqüentar os cursos. A partir disso tornou-se, bem como sua irmã, sócia fundadora da Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança – Coopervida, passando assim a desempenhar o trabalho de varreção das ruas da cidade. Agradece a Deus a oportunidade que teve, uma vez que permaneceu bastante tempo desempregada e precisando muito, devido ao desemprego de todos os outros integrantes da família. Espera que outras portas sejam abertas para seus familiares e relata o esforço de todos em procurar trabalho, dando o exemplo dos inúmeros currículos que seu filho tem deixado "por aí", porém, sem sucesso.

Seu marido, após trabalhar "fichado" [com carteira assinada] na prefeitura, já desempenhou inúmeras atividades como: lavador de carros em postos de gasolina, motorista, vigilante e servente de pedreiro; algumas inclusive com carteira assinada, porém ainda faltam três ou quatro anos para ele se aposentar por tempo de serviço, e não tem conseguido. A saída seria pagar o INSS como autônomo ou conseguir um emprego com carteira assinada a fim de completar o tempo que lhe falta; no entanto, de acordo com Maria, ele já vai fazer cinquenta e oito anos, o que dificulta ainda mais sua re-inserção no mercado formal de

trabalho. Seu último emprego com carteira assinada foi em 1996, desde lá tem realizado pequenos biscates, como vigilante ou servente de pedreiro. Sua narrativa evidencia estratégias utilizadas *"para conseguir as coisas"*; ou seja: após alguns anos de trabalho, ele pede demissão para, com o acerto, poder comprar um meio terreno num bairro que, após mais algum tempo, transforma-se num terreno inteiro no bairro em que moram até hoje. E assim prossegue: *"acertando nas firmas para poder ir comprando as coisas, ir se virando"*.

Essa prática também foi relatada nas outras entrevistas realizadas, demonstrando ser comum, entre os trabalhadores, a alternância de períodos de formalidade, informalidade e, na medida do possível, novamente a formalidade, até o momento em que a necessidade de adquirir algum bem os impulsiona de novo a propor um *"acerto"* ao empregador.

Sobre o vínculo de Maria com a Cooperativa, segundo ela, após muitas reuniões e capacitações sobre economia solidária e cooperativismo, ela e a irmã foram se envolvendo efetivamente. Conta que houve muitos momentos em que a vontade era desistir, pois iam a muitas reuniões e não falavam de trabalho e o que elas queriam era trabalhar, até que ganharam a licitação e ficaram muito felizes, após tantos meses de empenho.

A partir desse momento, sua irmã e companheira na Cooperativa participa ativamente da conversa. Conforme Eva, a ansiedade era muito grande, *"nós tínhamos pressa de começar, de tão entusiasmadas que nós estávamos não é que ficamos doentes! Pegamos com muita sede e parece que nós queríamos fazer [varrer] todas as ruas, inclusive pelos outros que não trabalhavam... e nós queríamos apurar, apurar..."*, Maria também fala desse momento inicial, *"nós varríamos como se [varressemos] dentro de casa"*. Eva prossegue, contando que acabaram no Pronto Atendimento Médico com dores nas costas pelo esforço físico e com inflamação na garganta devido ao frio da manhã, pois iniciam às cinco horas da manhã o trabalho de varrição das ruas da cidade. Maria continua, dizendo que, através de reuniões e discussões, foram vendo que não era necessário tanto esforço, foram alertadas de que: *"não, não era assim, desse jeito vocês não vão vencer, vocês não vão agüentar, têm que limpar as ruas, mas não varrer como dentro de casa..."*. Eva diz que, após algumas injeções, já

estavam boas novamente e *"as ruas limpinhas, coisa mais linda, de entusiasmar..."* Maria diz: *"Já estão bonitas as nossas ruas; no meio dos canteiros, aquilo era cheio de papel e lata e nós limpamos tudo parelho; está muito bonito; é só gente elogiando, até a polícia passa e faz assim pra nós [mostra com o polegar um sinal de positivo], que está bonito.... Mas, claro que, sempre acontece uma coisa ou outra, mas nós vamos vencer..."*.

A narrativa de Maria e Eva enfatiza a alegria de após tanto tempo sem trabalho fixo, poderem comemorar o recebimento do primeiro pagamento, da primeira retirada como é chamado o vencimento nas cooperativas. E, em meio a risadas, confidenciam os planos de ir comemorar esse acontecimento num restaurante, possivelmente um almoço com as colegas de serviço.

Quase um ano após nosso primeiro encontro, em junho de 2004, novamente encontrei Dona Maria, ainda vestida com parte de seu uniforme de trabalho – uma calça de brim verde. Ela havia terminado de amassar pão e demonstrou alegria ao me ver. Estava acompanhada apenas de seu filho, o marido havia saído com seu pai. *"O Ângelo é motorista de meu pai, quando precisa... Começamos falando de como estava sua vida, no tempo que havia passado. "Eu continuo na cooperativa; está muito bom..., apesar de algumas mudanças. Entraram pessoas novas, alguns desistiram, outros foram afastados"*. Sobre essa questão diz não ter muito claro o motivo das desistências, e os afastamentos foram resultado da ausência de compromisso de alguns cooperados, que faltavam com frequência sem justificativa e não cumpriam o horário.

A novidade compartilhada comigo, nessa ocasião, foi a respeito da entrada de seu marido na cooperativa, uma vez que ele também havia participado das capacitações em economia solidária e cooperativismo. A cooperativa, por sua vez, contratou com a Prefeitura novos trechos a serem varridos na cidade, precisando assim de novos integrantes, os quais foram buscados entre aqueles que participaram das capacitações e do processo inicial de criação da mesma. O marido de Dona Maria fazia parte desse grupo. Contudo, o fato de ambos serem cooperativados não era vivenciado sem conflitos. Maria informa que, ao contrário dela que é mais quieta e muitas vezes não se manifesta para evitar problemas no trabalho, seu marido era muito franco, o que já havia lhe rendido alguns

conflitos com a presidente da cooperativa. Essa situação provocava em Maria certo desconforto, pois sentia-se dividida entre apoiar o marido e não se ver envolvida em conflitos com a diretoria da cooperativa.

Sobre a rotina de trabalho, diz que: *"Estamos trabalhando muito, mais que gente de vinte anos... cada qual pega o seu rumo, divididos em equipe de cinco a seis pessoas por trecho. E lá se vamo nós, varrendo as ruas, deixando tudo limpinho"*. Essa rotina começa por volta das quatro e trinta da manhã, quando eles se levantam para ir trabalhar. A varreção inicia às cinco da manhã e termina por volta das onze horas. Se terminarem antes, devido ao tamanho do trecho ou da sujeira existente, reúnem-se no espaço onde guardam os materiais de trabalho e compartilham um chimarrão. Apesar de ter como companheiros da cooperativa a irmã e o marido, eles não realizam o trabalho juntos, cada qual está inserido em uma equipe diferente. Em dias de chuva, cumprem o horário, porém, não executam o trabalho, a menos que o tempo melhore. Com chuva contínua, o trabalho não é realizado, não havendo a necessidade do cumprimento do horário. Eles trabalham diariamente, de segunda a domingo, ininterruptamente durante quinze dias; as folgas acontecem em domingos alternados, de quinze em quinze dias. *"Não é fácil, a gente acaba com os calçado, mas precisamos trabalhá... isso é o que importa"*.

A respeito do que mudou em sua vida após a entrada na cooperativa, Maria cita a tranquilidade de agora poder contar com uma remuneração mensal, possibilitando-lhe, assim, realizar compras no comércio e viver com mais tranquilidade. *"Eu me sinto mais feliz, já pude comprar minhas coisinhas. Chega o final do mês a gente tem o dinheirinho para ir no mercado... Antes era uma tristeza; graças a deus agora estou feliz mesmo. Antes da cooperativa, só eu trabalhava; meus parentes é que me ajudavam..."*. Ao falar sobre as retiradas mensais pelo trabalho na cooperativa, no valor de um salário mínimo, faz referência ao pagamento recebido, *"nós prezamos muito o nosso salarinho, pode ser pouco, mas é um salário suado e faz diferença"*. Maria ainda demonstra, apesar da vivência do trabalho cooperado, a concepção do trabalho assalariado, desenvolvido para alguém em troca de remuneração mensal. Sua expectativa com a mudança na administração municipal era de que fossem contratados pela prefeitura e assim pudessem ter a carteira de trabalho assinada: *"Minha*

esperança era de que o prefeito contratasse a gente e assinasse nossa carteira; mas, não. Ele disse que nosso trabalho é muito importante, mas vamos continuar na cooperativa”.

Devido à relação com a experiência do trabalho cooperativado, pergunto acerca da dinâmica da cooperativa e dos desafios que ela reconhece em trabalhos desse tipo. Maria demonstra conhecer as características do cooperativismo, ao mencionar as responsabilidades partilhadas, a necessidade do diálogo entre o grupo, a tomada de decisão coletiva; porém, reconhece as dificuldades existentes no grupo e demonstra certa insegurança em vivenciar um trabalho distinto do assalariado, sem a existência da carteira assinada. Nem todos compreendem essa dinâmica, ficam desconfiados, surgem conflitos e fofocas entre os integrantes. *“Quando são prestadas as contas pela diretoria, pelo contador, nem sempre as pessoas entendem, não entendem e ficam brabos; a presidente tem dificuldade de aceitar crítica e a gente é um tanto burro... tem dificuldade de compreender essa nova regra; mas a tomada de decisão é coletiva, junto com a presidente e com o grupo todo; as coisa que acho errado, falemo mesmo...”.*

Quanto ao significado do trabalho, para ela, está relacionado à capacidade de se sentir ativa, útil. *“Pra mim o trabalho é tudo, se não tou trabalhando fico doente, não tem no que pensar, me sinto parada, sem atividade. Trabalhando fico feliz, encontro as colega e faço alguma coisa”.*

Apesar dos desafios presentes, Maria demonstra confiança no empreendimento do qual participa. *“Dizem que o único empreendimento que está dando certo, indo pra frente, é o nosso, muitos já começaram e tiveram que parar porque não deu certo....fizeram dívidas... e nós não queremos dar o passo onde a perna não alcança, comprar coisas [como calçados adequados para o trabalho] e depois não poder pagar, por isso não compramos ainda.., nós prezamos para ter nosso salarinho em dia e não ficar devendo por aí! Essa cooperativa é muito importante para nós!!!”.*

2.2. Entre sonhos e lutas pelo trabalho: a trajetória de Noemi

Noemi tem trinta e dois anos, nasceu no interior, numa localidade rural de um pequeno município nos arredores de Chapecó. É a nona filha de uma família numerosa; seus pais trabalhavam de agregados na terra de um compadre e viviam do que o trabalho na roça produzia, bem como de um alambique que eles mesmos cuidavam.

Seu relato iniciou pela experiência que lhe marcou a primeira infância, quando, aos dois anos e meio, perdeu a mãe – esta foi vítima de complicações após o parto do décimo primeiro filho.

Minha mãe tinha um filho atrás do outro naquela época, há trinta anos atrás, aí ela foi pro hospital pra ter neném e deixou nós em casa, tinha uma irmã com um ano e eu com dois e meio e ela foi ganhar outro, né... Ela teve onze filhos... eu era a nona; depois de mim tinha a de um ano e aquela que ela foi ganhar...ela foi pro hospital, o pai levou ela de carroça aquela época... uma barrigona e eles andaram 18 km, pois saíram do interior, da área rural. Ela chegou no hospital, ganhou uma menina e nós ficamos em casa. Só que ela teve parto normal e teve um problema sério de hemorragia, quando o pai veio pra casa ver nós, que era tudo uma escadinha, chegou em casa, quando ele entrou pra dar uma olhada em nós, já chegaram com um carro, uma Rural, avisando que minha mãe havia falecido por conta da hemorragia. A gente que era pequeno não tinha aquela noção, era um dia muito frio, frio mesmo; foi um desespero... Aí, no dia do velório, cada um pegou um pra criar, né. Porque o pai, né, imagina, com onze em casa, tudo pequenininho, daí a minha madrinha (...) pegou eu pra criar, né, com dois ano e meio. Minha vó, que era mãe da minha mãe que faleceu, pegou a outra irmã de um ano e cada um pegou um, né; os mais pequenos e os outros foram se criando. Eu morei até os sete anos com minha madrinha. Com meu pai ficaram oito, os maiores, os mais velhos. Mas era assim... nós era agarrado com o pai, era novinha, a gente ficava um pouco lá na madrinha, eu fugia e queria ficar com o pai, ir atrás dele, porque era perto, né. Minha madrinha pegou eu. Essa minha vó já trouxe, no dia depois do enterro, essa irmã pequena, de um ano. O bebê, dizem que morreu, mas não é verdade. O dono do hospital, vendo o desespero do pai, o dono do hospital pediu essa criança pro pai, e o pai deu. Era uma menininha, e o pai deu pro dono do hospital e ele disse: "Ó Seu Adão, eu quero essa criança pra mim mas nunca mais lembre que teve esse filho, não quero que me incomode". E o pai ia fazê o quê, né!!! E essa minha vó, mãe da minha mãe, era muito braba, pois ela disse que não queria mais nenhum, ela ía pegá a menorzinha porque já estava com um ano, né... E eu foi pra madrinha. Eu nunca esqueço! Passou um dia, eu era bem pequena, mas eu lembro, ela me levou numa loja em Xaxim e tirou as minhas conguinhas toda rasgada e comprou um sapatinho assim mais bonitinho e colocou nos meus pés e deixou a conguinha assim, debaixo de uma mesa, e ficou lá. Meu padrinho fez um berço de madeira e eu tinha medo, com aquela idade eu só queria a mãe ali, né. Ela fez aquele bercinho e pôs do lado da cama dela, eu lembro até hoje!

O bercinho parecia aqueles de natal, que se usa hoje, aqueles coxinhos... E eu fiquei lá.

Até os sete anos, Noemi morou com a madrinha, chegou a frequentar a primeira série, porém foi requisitada pela família para ajudar no trabalho da roça; deixou a escola e iniciou muito cedo sua vivência no trabalho.

Ele [o pai] levava todos nós pra roça, bem cedinho e lá nós começava a chorar que queria mamá, outro queria leite, outro queria comida e ele ficava o dia inteiro...íá na roça e ficava lá... Nós brigava eu e minha outra irmã, aí uma queria fincar a foicinha na outra, né. Eu tenho as marcas até hoje, ela fincou em mim e eu finquei nela... E o pai ia pra casa..., dava comida e ia de volta; acho que ele fazia mais de dez viagem assim por dia, nesse vai e vem. Nós sofremos!

O trabalho na roça consistia em cortar cana, limpar e roçar em meio às plantações, lavouras de milho, batata, enfim culturas direcionadas para o sustento da família.

Com sete anos eu já trabalhava na roça, cortava cana, pois o pai cuidava de um alambique; aí eu trabalhava lá... Mal e mal eu tinha força pra pegar as cana e cortar... daí cortava né, naquela época não tinha nenhuma roupa assim boa pra ir..e a gente amarrava uma palha, alguma coisa, nos pés pra ir né, frio, frio...e a gente ia daquele jeito na roça, eu trabalhei até uns nove anos na roça...daí o pai começou a me dar assim pras famílias sabe né, porque assim eu tinha que trabalhar pra ajudar a sustentar as coisas, a casa... e todos iam pra roça, de manhã era aquela fileirinha pra roça... porque tinha que trabalhar né, não tinha outro jeito!!! Tinha que se sustentar e as vezes a gente trabalhava assim, por troco de alguma comida, alguma coisa.

Tornou-se empregada doméstica com nove anos, pois era "deixada nas casas pelo pai pra trabalhar". Eram casas de conhecidos, alguns patrões de seu pai que empregavam a filha do empregado em troca de moradia e comida. Nem sempre recebia o pagamento em dinheiro, quase sempre era paga em mantimentos que mensalmente levava para a casa de seu pai. Foi um período de "bastante sofrimento", conforme seu relato, pois, pela pouca idade, tinha dificuldade em realizar alguns serviços domésticos como lavar roupas, por exemplo; faltavam-lhe forças para esfregar as peças, o que muitas vezes motivou a violência física por parte das patroas, como tapas em seu rosto e pernas.

Aos nove anos, ele [seu pai] começou a me deixar nas casas, assim, pra trabalhar. Mas eu não queria ficar, vinha de volta. Depois dos nove, eu

afirmei e trabalhei anos nas casa como doméstica, fazia tudo, só não conseguia bem lavar roupa; tinha dificuldade. Cheguei a apanhar na cara muitas vezes porque não sabia lavar roupa, não conseguia esfregar, não tinha força, né!! Mas trabalhava. Era sete hora da manhã, aquelas calçadas... Eu trabalhava em Xanxerê, ele me botou lá, numa casa, né. E me colocou em casa de família longe de onde nós morava porque não tinha como eu fugir pra ir lá ver o pai, porque eu não conhecia nada, nem as ruas... nada!! Ele me deixava lá, ficava uns quinze, vinte dias sem me ver e eu me obrigava a ficar, né!

Suas irmãs também saíram de casa cedo, para trabalhar como domésticas; todas em casas de famílias, muitas vezes, longe umas das outras, o que provocava o distanciamento entre as irmãs, que ficavam, anos até, sem se verem. Nesse período de trabalho doméstico, seus afazeres incluíam todo o serviço da casa, além do cuidado das crianças da família: *"uma criança cuidando de criança"*, como disse ela. Certamente, foi um período marcado por vários tipos de violência. Outra situação enfrentada por Noemi era em relação à alimentação, ela não tinha direito a todas as refeições, ao café da manhã, por exemplo. Passou fome em diversas situações, porém não tinha para quem se queixar: *"Eu não tinha solução na vida, tinha que trabalhar, e se queixar pra quem? Chorar pra quem? Minha vó nunca mais vi, minhas irmãs estavam todas longe, meu pai já tinha outra mulher e teve, novamente, outros filhos, um atrás do outro; e depois, já se importava mais com aqueles também"*.

Entre um trabalho e outro, ela permanecia na casa do pai e voltava a trabalhar na roça, até aparecer outra família necessitando de uma empregada doméstica. Assim, voltou a encontrar as irmãs mais velhas que também retornavam à casa da família durante tempos sem trabalho. Porém, enfrentavam conflitos com os novos filhos do pai e com a madrasta que não as poupava de castigos e surras. *"Eu e minhas irmã sentava embaixo de uma árvore e rezava para que aparecesse uma família pra nos buscar... pra trabalhar, nós queria uma família"*.

Duas de suas irmãs bastante novas, com catorze e quinze anos e meio, fugiram com rapazes que conheceram e iniciaram outras famílias e foi na casa de uma dessas irmãs que, alguns anos mais tarde, Noemi trabalhou novamente como doméstica, cuidando dos sobrinhos e da casa da irmã, enquanto ela e o marido trabalhavam nos frigoríficos da região. Nesse período, retomou o contato com vários irmãos e irmãs que, após casarem, permaneceram na cidade em que

nasceram, morando e trabalhando no interior ou na cidade, trabalhando nos frigoríficos que empregavam bastante mão-de-obra local. Ela mesma cuidou de vários sobrinhos, morando com os irmãos até casar, o que fez por volta dos dezesseis anos.

Conheceu seu marido na festa de casamento de um irmão, em que foi madrinha acompanhada por um amigo do mesmo. Durante a festa, os dois pouco conversaram além de uma foto que tiraram junto com os noivos, a qual ela disse guardar até hoje. Na hora do casamento, ela conta que a falta de estudo lhe dificultou assinar seu nome como madrinha e escreveu "*mal e mal o nome como podia e sabia*". Após esse encontro, o rapaz começou a lhe mandar recados por um de seus cunhados, porém ela não sabia nada da vida. Após seis meses, eles voltaram a se encontrar quando ele resolveu buscá-la para passear com a intenção de "roubá-la", prática comum entre os jovens da área rural, que, diante da dificuldade de casar formalmente, roubavam as noivas - com o consentimento das mesmas - de suas famílias. Após a consumação do relacionamento restava à família aceitar o enlace, iniciado geralmente com bastante dificuldade.

Noemi continuou trabalhando como doméstica, agora na casa que dividiam com um dos irmãos de seu marido, este trabalhava na Sadia. Foi um período difícil pois enfrentou muitos conflitos com a cunhada. A solução foi separarem as moradias. Começaram a vida sem nenhuma mobília, poucas louças e muita dificuldade. Após três meses de casada, ficou grávida do primeiro filho, porém sofreu um aborto espontâneo pouco tempo depois. Para Noemi, essa perda se justificava pelo tanto que trabalhou, pelo esforço físico constante, além de se considerar "*uma pessoa muito nervosa, revoltada*". Alguns meses depois, voltou a engravidar novamente e teve, aos dezessete anos, sua primeira filha. Por ocasião do nascimento da menina, seu marido estava desempregado, o que dificultou a compra de roupas para a criança e mesmo de alimentos para o casal. Noemi teve complicações no parto e acredita que a fé e as orações de seu marido a ajudaram a passar aquele difícil momento; ambos já frequentavam a Igreja Evangélica, que contribuiu para seu marido deixar de fumar e "*fazer folias, com bebida e droga; o transformou num novo homem*".

Até esse momento moraram em Xaxim, cidade natal de Noemi; mudaram-se para Chapecó por intermédio de sua sogra que, ao saber das dificuldades financeiras e de saúde que enfrentaram, acionou a família para buscar o casal e sua neta. *"A partir desse momento, Deus começou a abençoar nós"*. Moraram muitos anos com a sogra, no Bairro Santo Antônio; seu marido começou a trabalhar de servente de pedreiro numa firma e ela continuou a desempenhar a função que havia aprendido ao longo de sua vida. Deixava sua filha com a sogra e saía para trabalhar nas casas, como doméstica. Puderam, então, *"comprar as coisas pra dentro de casa, uma roupinha um pouquinho melhor, ir à Igreja, lutando sempre..."*. O marido tornou-se pedreiro e continuou trabalhando na mesma firma. Quando sua filha completou dois anos e meio, engravidou novamente, ficando este período sem trabalhar. Relata que tiveram a ajuda de muitos vizinhos e dos irmãos da Igreja Evangélica.

Noemi continuou trabalhando como doméstica enquanto suas filhas frequentavam a creche. À noite, lavava as fraldas das meninas para serem usadas no dia seguinte, pois não tinham outras. Através do acerto que seu marido fez com a firma em que trabalhava, puderam comprar uma máquina de lavar roupas, *"daquelas automáticas, modernas, que fazem tudo, eu nunca havia visto... Como fiquei feliz"*. Ficaram bastante tempo com essa máquina e foi, através de sua venda, que puderam comprar seu primeiro imóvel: um terreno, no Bairro Pinheirinho, onde moram até hoje. *"Eu nunca vi, compramo um terreno por uma máquina de lavar, era um sonho..."*.

Depois de um longo tempo pagando aluguel, resolveram vender tudo - com excessão de algumas panelas, uma cama e um fogão velho - que tinham dentro de casa, para comprar uma casa de madeira. Porém, a mesma era muito velha e, ao ser desmanchada, pouca coisa foi aproveitada. Com a doação de amigos e parentes, os dois foram, aos poucos, construindo uma casa de alvenaria. Muitas vezes, trabalhavam até de madrugada, mas conseguiram "sair do aluguel". Gradativamente a vida foi melhorando e Noemi teve, então, sua terceira filha, *"... trabalhando sempre"*. Questionada, se durante todo esse período de dificuldade, ela buscou alguma ajuda junto à prefeitura, sua resposta foi negativa. *"Eu pouco conhecia Chapecó, de política muito menos, cheguei a pedir um terreno, mas não consegui. Quem ajudou muito a gente foi a Igreja, eles*

arrecadavam alimentos e traziam aqui". Além da Igreja Evangélica, a família e os vizinhos em diversos momentos da sua trajetória, exerceram papéis de provedores, demonstrando solidariedade e fortalecendo laços, que acabaram por suprir deficiências e ausências por parte do poder público e das políticas sociais.

O envolvimento com o Programa de Geração de Trabalho e Renda, da Prefeitura Municipal de Chapecó, ocorreu pelo seu interesse em voltar a estudar. Na perspectiva de um dia ter um negócio próprio e, assim realizar outro trabalho que não o de empregada doméstica, iniciou o curso de alfabetização de adultos e, por intermédio deste, foi informada da possibilidade de freqüentar cursos de capacitação profissional e integrar algum empreendimento coletivo de geração de renda. Assim, iniciou cursos de culinária, panificação e capacitação em economia solidária, constituindo junto com outras mulheres a Associação de Panificados Sonho Real. *"Um sonho que parecia virar realidade; eu adoro mexer com massa, produzir coisas, fazer pães e doces; é o que quero pra mim!"*.

Localizada no Bairro Pinheirinho, pertencente à região do Bairro São Pedro, a Associação de Panificados Sonho Real iniciou durante o ano de 2003, com a participação de suas integrantes em cursos de panificação e culinária, bem como de capacitação sobre cooperativismo e autogestão. Durante o ano de 2004, a Prefeitura Municipal anunciou sua impossibilidade financeira de adquirir os equipamentos necessários (fornos, máquina de amassar, batedeira, etc) para o funcionamento do empreendimento. O grupo, então, precisou aguardar outra alternativa que possibilitasse o início de suas atividades. O que apenas se tornou viável pela desistência de outra associação de panificados, que disponibilizou os equipamentos para essa associação.

Contudo, esse ainda não foi o maior desafio da Associação. Outro problema dizia respeito ao espaço físico necessário para a instalação do empreendimento, o que foi providenciado pela prefeitura a partir do aluguel de uma pequena casa no próprio bairro; mas era necessário providenciar a instalação elétrica apropriada. Todo esse processo foi bastante demorado; a instalação elétrica levou pelo menos três meses para ficar pronta e, mesmo assim, o grupo não conseguiu iniciar o trabalho de panificação. Em razão disso, os meses foram passando e, como era ano eleitoral, as coisas começaram a ficar mais lentas e difíceis para os

empreendimentos. Em outubro de 2004, a administração petista vê sua intenção de re-eleição “cair por terra”, após oito anos à frente do município. A Associação Sonho Real ficou em compasso de espera, aguardando que algumas providências finais fossem tomadas, como, por exemplo: a realização de um treinamento para lidar com os equipamentos disponibilizados. Porém, o mesmo não foi realizado e o empreendimento não iniciou sua produção.

Apesar disso, no relato de Noemi, ainda havia esperança de que algo iria acontecer. Ela e suas colegas estavam em negociações com a atual administração; porém, demonstravam preocupação pois anunciaram que não iriam renovar o aluguel do espaço físico e os equipamentos seriam removidos para outro programa social, localizado em outro bairro da cidade, distante do local de moradia das mesmas. Mostravam-se indignadas, mas reconheciam que tinham perdido os interlocutores junto ao poder público. A assistente social, que anteriormente acompanhava esse grupo e era considerada uma aliada, havia sido deslocada para outra Regional de Assistência Social do município. A atual, sequer havia tido contato com elas e, apesar dos esforços em procurar a equipe gestora da nova administração, enfrentavam dificuldades em serem atendidas.

Sobre o significado do trabalho e da participação no empreendimento, Noemi afirmou: *“Eu me sinto viva desde que comecei nessa associação; a gente aprendeu tanto! Tivemos tantos cursos, conhecemos gente, foi tudo muito importante para mim”*. Em relação ao trabalho, apesar de reconhecer que já trabalhou muito na vida, e em situações muitas vezes adversas, também destaca a dificuldade de se sentir *“parada, sem nada para fazer... Eu tenho muita força de vontade, ânimo para trabalhar... Não me imagino sem um trabalho”*.

Com a qualificação adquirida na área de panificação e culinária, Noemi pôde incrementar os rendimentos familiares, fazendo alguns doces e bolos “para fora”, porém conhece as exigências relacionadas à vigilância sanitária, o que lhe exigiria instalações apropriadas em casa, que lhe permitissem a produção e comercialização de produtos alimentícios em maior escala. Tem receio de ser denunciada e surpreendida por essa vigilância. Dessa forma, o pouco que produz em casa é vendido a amigos, conhecidos e familiares.

Diante das dificuldades enfrentadas, que impediram o funcionamento da Associação, Noemi retornou ao trabalho como doméstica, prática conhecida e para a qual se sente qualificada, porém o desejo é um dia "*poder fazer outra coisa, trabalhar com massas e poder viver disso*". O entusiasmo presente em Noemi também encontrei no grupo de mulheres que criou a Associação Sonho Real. Um sentimento que se expressa na luta pela efetivação do empreendimento, apesar das limitações, dificuldades e imposições que estavam enfrentando devido aos dos rumos que o Programa de Geração de Trabalho e Renda vinha tomando sob a nova administração municipal. Mas não se mostravam derrotadas, pelo contrário, não admitiam perder todo o investimento pessoal e familiar – considerando as horas de cursos e capacitações vivenciadas, a ausência do lar, o afastamento dos filhos e maridos – realizado até então; por isso, suas esperanças se renovavam na busca da efetivação do empreendimento.

2.3. Na varreção de ruas com a esperança de regressar à construção civil: a trajetória de Aurelino

Aurelino nasceu em Abelardo Luz, distante 80 km de Chapecó, cidade que faz divisa com o estado do Paraná. Hoje ele possui 43 anos, e como as outras entrevistadas, nasceu em área rural, interior deste município. Seus pais possuíam apenas dois alqueires de terra, onde plantavam alguma lavoura para o sustento da família. Aurelino é o mais novo, e o único homem de uma família de cinco irmãs. Na infância, trabalhou na roça; a partir dos catorze anos, trabalhou "*... nas firma, numa madeireira, dava mais trabalhá em firma, do que nas lavoura né*". Desde cedo, sua trajetória é marcada por sucessivas migrações. Morou em várias cidades do Paraná, até que retornou para a "colônia", onde em razão de inúmeras dificuldades venderam as poucas terras que tinham. "*Vendemo, né. Dava muito pouco, porque as terra já eram, vamo dizê assim, fraca; então já precisava do adubo, do calcário, daí não era fácil a pessoa pobre fazê empréstimo no banco prá compra isso aí*".

Entretanto, um grave conflito de terras entre vizinhos também motivou a venda da propriedade. Uma parte das terras da família foram invadidas por um vizinho e, apesar de procurarem resolver o impasse de maneira legal, esse conflito

resultou num ataque com arma de fogo à casa do pai de Aurelino, que acabou sendo ferido. O filho, na tentativa de defesa, acabou atingindo o agressor mortalmente. Após prestar socorro ao pai, Aurelino fugiu ficando escondido em casa de parentes até passar o período de flagrante; apresentou-se à polícia acompanhado de advogado e acabou por aguardar o trâmite do processo em liberdade.

Nessa ocasião, aos vinte e cinco anos, Aurelino já era casado; casara-se ainda morando na colônia, alternando o trabalho na roça com o trabalho na construção civil, empregado numa empresa que construía uma barragem na região. Depois de algum tempo, resolveram tentar a vida em Chapecó. Tinham, naquela época, dois filhos pequenos. Aurelino, com a experiência adquirida na construção civil se empregou numa firma em Chapecó, até que foi chamado para se apresentar à justiça, e acabou sendo preso. Transferido para Abelardo Luz, onde tramitava o processo, permaneceu dezenove dias preso até ser absolvido e o processo ser considerado encerrado. Ao retornar a Chapecó, perdeu o emprego. A esposa relata um período de dificuldades em suas vidas, pois quase não conheciam a cidade, estavam sem emprego, pobres, com filhos pequenos.

Em Chapecó, moraram em diversos bairros, conforme a proximidade com o trabalho e o preço do aluguel. No período em que trabalhava na construção de um hospital da cidade, ficou sabendo que uma firma de construção civil requisitava trabalhadores para atuar em São Paulo. Aurelino, como tantos outros, foi "... tentar a sorte na cidade grande".

Aí eu fui pra São Paulo. Essa firma de São Paulo que tava construindo o Hospital Regional tava chamando gente pra levá pra São Paulo; daí eu fui lá. Me fizeram a proposta; fomos em 20. Fiquei em São Paulo trinta dias e comecei a pensa, é difícil fica numa cidade assim, não é fácil. Nós parava num barraco, ali no bairro Tatuapé... Eu fiquei 30 dias, daí eu fui depositá, fui até no banco, né. Daí eu vi que os cara foram assaltado dentro do banco, do Banco Bradesco, e eu ia mandá o dinheiro pra cá e ia fica lá. E comecei a pensá... Não, eu vou embora, né! Porque do jeito que tá sendo, sê assaltado dentro do banco, né. Tomá o dinheiro dos cara, né... Eu vim embora.

De volta a Chapecó, continuou trabalhando na construção civil, alternando períodos de emprego, desemprego, carteira assinada e informalidade; até que se inscreveu e foi chamado para atuar na agroindústria Aurora. Nesta empresa,

trabalhou como servente e depois como vigia, por um período de quase dois anos e meio. Propôs um "acerto" para a firma, o que lhe possibilitou construir uma pequena meia-água de madeira em um terreno cuja posse havia comprado algum tempo atrás. Novamente passou um período desempregado, realizando biscates como pedreiro aqui e ali. De volta à formalidade, trabalhou como empregado do antigo Frigorífico Chapecó, no setor de lenha que alimentava a empresa; um trabalho árduo, difícil. Não permaneceu muito tempo. Durante o período de desemprego, o benefício do seguro-desemprego, possibilitava-lhe o sustento da família, que crescia; tiveram oito filhos.

Aurelino reconhece sua profissão como pedreiro e, apesar das dificuldades, sempre foi nessa área que trabalhou, em empresas de construção, da cidade e região, algumas vezes em caráter de trabalho temporário, outras vezes sem carteira assinada. O período de maior desemprego foi algum tempo atrás, quando, durante aproximadamente quatro anos, não conseguiu se fixar em lugar algum. Foi atestado, através de exame admissional de uma empresa, que sofria de problemas na coluna, ficando impossibilitado de realizar serviços pesados que lhe exigissem erguer peso. Essa limitação quanto à saúde agravou ainda mais as dificuldades que a família enfrentava.

Nessa ocasião, idos de 2001, diante do desemprego duradouro, da carência familiar e da presença de filhos pequenos, foram motivados a procurar a Regional de Assistência Social de seu bairro. Após a inscrição e o acompanhamento à família, tornaram-se usuários do Programa de Renda Mínima, recebendo o benefício pelo período de um ano. Entre as contrapartidas, previstas por esse programa de transferência, estava a participação em cursos de capacitação e qualificação profissional do PGTR, diante do que ele e a esposa iniciaram as capacitações e participaram dos cursos de qualificação oferecidos. Aurelino, nesse tempo, trabalhava fazendo biscates como pedreiro e sua esposa, quando possível, fazia algumas faxinas. *"Minha mulher participava nas reuniões, daí muita gente já tava recebendo [o benefício do Renda Mínima], e falou pra ela que tinha que fazê este cadastro e aguardá, né; que a assistente social vinha visitá, vê a nossa residência... Se nós precisava ou não, né; eu tava desempregado, daí ela colocô a gente na renda mínima"*

Após a inserção no Programa de Renda Mínima, foram orientados a participarem dos cursos de qualificação profissional e capacitação em economia solidária e cooperativismo do Programa de Geração de Trabalho e Renda, o que possibilitou o envolvimento de Aurelino com a Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança. *"Com essa renda, eles querem ver a pessoa melhorá, comprá uns móveis bão, arrumá a casa. Aqui tá faltando o forro da casa e tá faltando o piso. Eu disse que se vim mais [o benefício do Renda Mínima], se o governo ajudar, a gente vai arrumar o piso primeiro, vai fazê o piso, depois a gente faiz o forro. A gente tem que se interessá... Vamos dizê, fazê um curso, entrá num negócio assim, como esse da cooperativa, essas coisas. E daí surgiu esta cooperativa, mas antes de surgir a cooperativa eu tava no curso ..."*

Com a inserção de Aurelino nesses programas, uma nova realidade se iniciou. Os filhos mais velhos já trabalhavam, e quando possível, ajudavam na manutenção da casa. E Aurelino foi participante ativo na constituição da Cooperativa, sendo sócio fundador da mesma. Apesar de exercer a atividade de pedreiro há muitos anos, frequentou o curso de pedreiro, que era oferecido pelo programa, além da capacitação em economia solidária.

Eu nem dependia de fazer este curso, mas eu fui fazer... Eu disse pro cara que tava dando o curso que eu era pedreiro, mas tavam dando o curso, né, grátis pra nós. Nós fizemo o curso em dez dias. Foi bom; mas, pra muitos que não sabiam assentar um tijolo, não aprenderam. Não aprenderam porque o curso que ele fez é pra quem já sabia um pouco, né. Quem nunca pegou no tijolo, os cara não aprenderam. Eu já sabia, faz muito tempo que trabalho de pedreiro, né; faço meio de tudo, faço pintura, assento cerâmica, o que vem, né, a gente faz. Então este ramo eu já sabia, mas eu participei do curso, ajudei o pessoal que tava dando o curso, me colocavam fazê os canto, né, ponhava o plumo, os cara colocavam, tinha uns que colocava dois tijolo, outros já faziam uma fiada... Daí quando terminamo o curso, essa do Sine e mais a assistente social pediu assim: se nós tava de acordo de colocá uma cooperativa, né. Daí, tudo tinha que tá de acordo, porque o desemprego tava na mesma coisa. Daí ela pegou assinatura de tudo nós e trouxe pro Milane que deu o curso pra nós da cooperativa ... O curso da cooperativa foi bom, todo o curso durou oito mês; eu fiquei aguentando, mas muita gente correu. Nós começamo em dezoito; fomo ali uns quatro mês, nós tava em seis, não sabiam quando ia começá, com medo de não dá certo, alguns correram... Então o pessoal foi indo, né, mesmo no frio foram. Desde o começo do curso lá, nós enfrentamo, pra mantê esta cooperativa, que tá hoje de pé.

Sobre o empreendimento do qual participa, Aurelino diz: *"A cooperativa é uma geração de emprego, né, é uma geração de renda e trabalho, então ...Pra pessoa na minha idade, que é difícil até de entrá numa firma, por causa da saúde é bõ... Pra começá, vai fazê um exame pra entrá numa firma, daí disseram que eu não podia erguê 20, 25 quilos; então, aonde que vai pará, né? Aonde que eu vou trabalhá ?!?! É difícil!! Eu, se for preciso erguê peso, eu ergo peso, né. Não sei como que o médico pode atestá um coisa dessa, que eu não posso!*

A Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança previa o desempenho de várias atividades como: serviços de pedreiro, encanador, pintura, ajardinamento, além de limpeza e varreção de ruas; por isso, contou com o envolvimento de trabalhadores e trabalhadoras qualificados em diversas áreas. Entretanto, apesar do esforço por parte dos técnicos do Programa e da diretoria da cooperativa, haviam conseguido somente participar do processo de licitação junto à prefeitura municipal para a realização do serviço de limpeza e varreção das ruas de Chapecó. Considerando a natureza do trabalho, mais mulheres do que homens integrantes da cooperativa se interessaram em iniciar as atividades. Aurelino, junto com outro pequeno grupo de homens, resolveu não esperar outra oportunidade e também se candidatou para o desempenho dessa atividade. Porém, essa escolha não deixa de lhe provocar um sentimento de humilhação. *"Eu tenho profissão, sou pedreiro, e assim, varrê rua... me deixa meio humilhado...mas fazê o quê, preciso trabalhá! Nós semo em quatro pedreiro que fazem esse serviço, né. Temo que abaixá a cabeça e ir em frente, né!!! Se surgiu outra coisa, vamo dizê a parte de reforma, de pedreiro, daí se dá a vaga de varreção de rua pra outro que tá na espera, que não tenha profissão, e a gente vai fazê outro serviço. Eu tenho essa esperança"*

Diante da pergunta se está satisfeito no empreendimento, Aurelino diz que tem esperanças de melhorar, de o rendimento aumentar e poder viver com mais tranquilidade. *"O que que vai fazê, tem que fica, né, contente... Só que a gente fica meio triste, porque o salário já não é um salário, é um salário de pobre, né! Um salário de R\$ 240,00 [valor do salário mínimo na época] não fecha, porque paga água, paga luz, né? É pouco, não tem meio do cara vivê, né. A gente fica*

meio nervoso, mas o que que vai fazê? Tem que ficá contente com aquilo que tá ganhando na cooperativa, é o começo né!!

Mesmo com as capacitações em cooperativismo, Aurelino, tal como Dona Maria, refere-se as retiradas mensais como o salário recebido, demonstrando ainda possuir como referência o trabalho assalariado, desempenhado por tantos anos e registrado em carteira de trabalho. Sobre o significado do trabalho para ele, afirma nunca ter pensado sobre isso; porém, diz: *“O trabalho pra mim é... Sei lá! É importante, né! A pessoa tá trabalhando, pra mim, representa... Eu se ficá parado, vamo dizê, eu fico doente, preocupado, se tivé trabalhando eu fico com saúde... Sabendo que chegou o fim do mês eu tenho aqueles troquinho pra pegá, né. E se tá parado? Só comendo, nem tem o que comê, né?!*

Sobre a dinâmica da cooperativa e a experiência do trabalho cooperativado, ele destaca a importância das decisões coletivas e o envolvimento dos cooperados. *“É tudo decidido em reunião, em assembléia. É mais que uma firma, uma firma não é assim, chega lá, tá pronto. Na cooperativa, você é patrão e é peão na mesma hora, né!!! Não tem ninguém que mande, só tem que trabalhá, tem que fazê aquelas metragem, né. Só que eu creio que, a partir do pagamento de setembro, nós vamo chegá em torno de uns R\$ 300,00, porque já pagamo umas coisa que precisamos comprá. Assim, na hora da divisão é mais pra dividi; então já ajuda.... ganha um pouco mais”.*

As trajetórias de Dona Maria, Noemi e Aurelino expressam múltiplas realidades humanas e sociais e demonstram uma luta constante pela manutenção da vida, da família, da subsistência. Permeadas por dificuldades e sofrimentos, evidenciam uma capacidade de busca e renovação permanentes. O envolvimento nos empreendimentos econômicos solidários traduzem inserções diferenciadas, expectativas e sonhos que nem sempre se realizam. Por participarem de experiências situadas no campo da economia solidária, no próximo capítulo situamos a mesma, apresentando características, polêmicas e possíveis resultados, incrementados após a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, num esforço de consolidação enquanto política pública.

CAPÍTULO II

ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA ALTERNATIVA GERADORA DE TRABALHO, RENDA E INCLUSÃO SOCIAL

Situando a *economia solidária* no Brasil, e seus efeitos políticos, econômicos e culturais na realidade social, neste capítulo, apresenta-se algumas considerações sobre a economia solidária; destacando, também, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária pelo governo federal, com o propósito de consolidá-la e ampliá-la enquanto política pública de alcance nacional.

1. SITUANDO A ECONOMIA SOLIDÁRIA

É possível afirmar que a economia solidária no Brasil vem ganhando, nos últimos anos, uma evidência cada vez maior, verificada tanto pela expansão de novas formas coletivas de organização do trabalho e da produção (por meio da criação de diversas formas de cooperativas, associações de trabalhadores, empresas em regime de autogestão, bancos comunitários, entre outras), quanto pelo aumento de publicações (artigos, livros, *sites* na internet), produções acadêmicas (resultado de pesquisas de mestrado e/ou doutorado) e debates (seminários, oficinas, palestras, cursos) relacionados a essa temática, nos quais se busca, além de divulgar e fortalecer as iniciativas dessa natureza, problematizar e refletir a respeito das inúmeras questões que cercam essa forma de economia.

A intenção, nesse texto, é a de situar a emergência e os desdobramentos contemporâneos da economia solidária no Brasil a fim de traçar um panorama geral, porém elucidativo do que caracteriza esse modo de produção solidário.

Portanto, discorrer sobre a economia solidária implica (re)conhecer que sua expansão no país tem se dado em meio a um polêmico e controverso debate, protagonizado pelos defensores e militantes desse campo e pelos críticos de tais iniciativas. O debate tem posto em discussão questões de fundo que cercam o tema, como: a ênfase no trabalho assalariado e protegido, as possíveis alternativas diante do desemprego – vistas por alguns como práticas amenizadoras do não assalariamento –, ou a possibilidade de inclusão no mercado de trabalho. Esse debate vem permitindo, aos protagonistas do campo da economia solidária, defender e divulgar suas propostas, bem como, aos pesquisadores críticos¹⁵ dessa perspectiva, apontar limites e fragilidades da mesma.

O próprio termo economia solidária é objeto de debates. Entre seus críticos, para alguns tal expressão tem caráter paradoxal, por tratar-se de um oxímoro, um paradoxo em si, ao juntar expressões que de partida se opõem (cfme. Vainer, p. 45, s/d); para outros, o termo já é em si objeto de controvérsia teórica na medida em que carrega duas imprecisões: uma, por supor segmentos diferenciados e autônomos de economia; outra, por classificá-la através da categoria solidariedade, cara ao debate ético social, porém profundamente questionável e manipulável na sociedade capitalista atual (cfme. Barbosa, p. 02, 2005). Entre seus partidários, inicialmente, o termo economia solidária não era unânime, resultando no uso de outros termos, porém com afinidades entre si, como: *economia popular*, *economia popular solidária*, *sócio-economia solidária*, *economia social*, *economia alternativa*. Contudo, nos últimos anos tem havido no Brasil, cada vez mais, um uso generalizado da expressão economia solidária, disseminada pelos integrantes do movimento que gravita em torno dessa proposta, organizados em fóruns de abrangência nacional, regional e local, e responsáveis pela realização de plenárias, encontros nacionais e internacionais. Sobretudo após a realização dos Fóruns Sociais Mundiais, em Porto Alegre, nos anos 2001, 2002 e 2003, em que o tema foi profundamente debatido.

¹⁵ Como por exemplo: BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: PUC/SP, Tese de Doutorado em Serviço Social, 2005; e MACÊDO, Myrtes de Aguiar. Trabalho informal e política de inserção: uma relação em debate. In: *Revista de Políticas Públicas*. v. 6, nº 1, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas /UFMA, São Luiz, EDUFMA, 2002.

Entre a considerável produção bibliográfica que versa sobre a economia solidária, é consenso a compreensão de que a mesma tem sido reinventada desde o final do século XX, resultado do desemprego em massa e da desindustrialização de países no centro do capitalismo mundial e de países periféricos a esse sistema, como o Brasil, eliminando milhões de postos de trabalho formal, contribuindo com a debilidade dos sindicatos pela diminuição de sua base social e restringindo sua capacidade de ampliar os direitos dos assalariados. Essa reinvenção da economia solidária, conforme Singer (2002), pode ser verificada através dos indícios da criação, em número cada vez maior, de novas cooperativas e formas análogas de produção associada em muitos países, sobretudo no Brasil. Esse *novo cooperativismo* é assim destacado e valorizado por sua "*volta aos princípios, o grande valor atribuído à democracia e à igualdade dentro dos empreendimentos, a insistência na autogestão e o repúdio ao assalariamento*" (idem, p. 111).

O assumido repúdio ao assalariamento por parte de defensores da economia solidária é alvo de críticas dos que entendem que, ao negar o assalariamento, a economia solidária colabora inviesadamente com a dissimulação das relações sociais determinadas pelo capital, através de práticas de subcontratação e subsistência da pequena unidade produtiva. Nessa perspectiva, a economia solidária estaria contribuindo com a naturalização da precarização do trabalho como algo definitivo, amparada na constituição de uma nova sociabilidade ocupacional (Barbosa, 2005).

Segundo essa autora, há um universo multifacetado de interesses em torno da quebra do assalariamento – condicionalidades das agências multilaterais e protagonismos de entidades sindicais –, produzindo espaços ainda mais nebulosos de relações entre os diferentes sujeitos sociais, tornando mais difusa a possibilidade de enfrentamento social dos reais problemas do trabalho na contemporaneidade.

Entretanto, o tema de superação do trabalho assalariado é, no bojo da economia solidária, reforçado pela demonstração concreta de que tem sido possível pensar formas de produção emancipadas da relação de assalariamento, reconhecendo

que o grande problema da humanidade é o trabalho visto como mercadoria (Haddad, 2005).

Ao refletir sobre a reinvenção da economia solidária no Brasil, Singer (2002) destaca as transformações sofridas pelos movimentos políticos de esquerda – com a crise dos países de “socialismo real” na Europa Oriental e o semifracasso dos governos e partidos social-democratas na Europa Ocidental e em alguns países da América Latina, resguardadas suas diferenças – uma vez que subverteram a concepção sobre a qual o caminho da emancipação passa necessariamente pela tomada do poder de Estado, alterando o foco dos movimentos emancipatórios tornando-os voltados cada vez mais para a sociedade civil, produzindo uma multiplicação de iniciativas e movimentos que explicam o contexto de reinvenção da economia solidária.

Além desse contexto, a economia solidária não resulta apenas do interesse e iniciativa dos próprios desempregados e marginalizados, ela é resultado também da ação de inúmeras entidades ligadas à Igreja Católica e a outras igrejas, a sindicatos, universidades, e algumas organizações não-governamentais. Essas entidades são consideradas de apoio à economia solidária e entre suas funções destacam-se: a difusão entre a população alvo dos princípios do cooperativismo e o conhecimento básico necessário à criação de empreendimentos solidários; o treinamento dos cooperados em autogestão; o acompanhamento aos empreendimentos no que se refere à assistência, tanto na realização de negócios quanto na construção do relacionamento interno entre os integrantes do empreendimento.

Mesmo reconhecendo que os empreendimentos de economia solidária fazem parte de um conjunto ínfimo no quadro ocupacional brasileiro, Souza (2000) ressalta sua evidente expansão, sobretudo no aspecto que, para ele, merece destaque por ser promissor e se refere a “*mudanças de qualidade das condições e relações de trabalho*”. Para esse autor, os empreendimentos solidários ainda têm pouco peso econômico, porém “*possuem grande significação cultural, afinal são experiências destacadamente educativas*” (p. 07), concentrando nisso importância e alcance fundamentais.

Os anos 1990 são considerados no Brasil o período de expansão da economia solidária, anos marcados pelo crescente desemprego; pelas transformações no mercado de trabalho – expressas na redução da ocupação na indústria, na terceirização, no aumento da informalização, na ampliação do número de mulheres no mercado de trabalho, no crescimento do trabalho parcial e precário, na redução das atividades agrícolas – pelas transformações na organização econômica; pela insuficiência das políticas de emprego no país; pelas privatizações; pelo aumento do número de falências; pelos processos de reestruturação gerencial de grandes empresas e novas organizações em rede. É nesse contexto que cada vez mais trabalhadores têm lançado mão de iniciativas coletivas de trabalho a fim de garantir alguma alternativa de geração de renda que possibilite a eles e suas famílias enfrentar o desemprego e o empobrecimento.

De acordo com Gaiger (1999a), aos observadores atentos e interessados na realidade social do país, é perceptível reconhecer o crescimento e a expansão de iniciativas populares de geração de trabalho e renda, baseadas na livre associação de trabalhadores e nos princípios de autogestão e cooperação. Designado de *economia solidária*, esse fenômeno está relacionado a uma diversidade de experiências que suscita um conjunto importante de questões teóricas e políticas.

Para o autor, essa diversidade se expressa nas atividades econômicas desses empreendimentos que abrangem diferentes setores produtivos, no envolvimento de distintas e mescladas categorias sociais e no fato de comportarem diferentes formas de organização. Suas origens também diferem entre si, podendo resultar de laços familiares ou vínculos comunitários de longa tradição, da luta coletiva de operários e de trabalhadores rurais, ou mesmo da iniciativa pública, como é o caso dos empreendimentos em estudo nesta tese.

Com a expansão dessas experiências, pesquisas começaram a ser realizadas no país, com o propósito de compreender melhor essa emergente¹⁶. No intuito de

¹⁶ Merece destaque a ampla pesquisa nacional idealizada pela Rede Interuniversitária Unitrabalho em parceria com a Central Única dos Trabalhadores – CUT iniciada em 1999 e considerada pioneira, a fim de verificar o sentido e as tendências da economia solidária no Brasil. Os resultados parciais da mesma foram publicados em

analisar as organizações de trabalho e renda, comparando sua natureza e características, esse estudo nacional, coordenado por Gaiger, difundiu o uso do termo *empreendimentos econômicos solidários* (EES), enquanto um modelo que reúne as características consideradas ideais em um empreendimento solidário. Utilizado como um recurso e instrumento teórico de análise, o pesquisador reconhece que, na prática, nenhum caso vai corresponder plenamente ao modelo; entretanto, auxilia na observação dos traços positivos e nas principais dificuldades e lacunas das experiências.

Assim, espera-se que os empreendimentos econômicos solidários (EES), segundo Gaiger (1999a), tenham idealmente as seguintes características e princípios: **autogestão**, compreendida como o controle da gestão pelo conjunto dos associados e autonomia diante de agentes externos; **democracia**, expressa pelas decisões tomadas pelo conjunto dos associados, através de instâncias diretivas livremente formadas e eleitas, garantindo transparência no exercício da direção e fiscalização por órgãos independentes; **participação**, garantida pela regularidade e freqüência em reuniões, assembleias e consultas, com elevado grau de comparecimentos e mobilização de mecanismos de renovação e alternância dos quadros diretivos; **igualitarismo**, garantido por critérios de remuneração pelo trabalho, por uma divisão eqüitativa dos excedentes e benefícios, pela socialização do capital e pela inexistência de outros regimes de trabalho permanentes para as atividades-fim; **cooperação**, entendida como a responsabilidade partilhada no processo produtivo, incluindo relações de confiança e reciprocidade, paridade social entre funções de direção e de execução ou entre tarefas manuais e intelectuais; **auto-sustentação**, expressa na atividade produtiva geradora de viabilidade econômico-financeira, sem comprometimento do ambiente social e natural; **desenvolvimento humano**, que inclui processos de formação da consciência e de educação integral e iniciativas de qualificação técnica e profissional; **responsabilidade social**, que pressupõe uma *ética solidária*, socialmente comprometida com melhorias na comunidade e com relações solidárias de comércio, troca e intercâmbio; e práticas geradoras de efeito irradiador e multiplicador.

O cenário atual mostra que o grande desafio dos trabalhadores é de alguma forma obter e permanecer exercendo um trabalho; nessa perspectiva, eles buscam alternativas, juntamente no seu meio cultural e familiar, estabelecendo atividades que venham "satisfazer suas necessidades cotidianas de forma auto-sustentável" (Lisboa, 2000). Assim, segmentos da sociedade estão se organizando, juntamente com entidades de apoio, para criar empreendimentos de geração de trabalho e renda, fundamentados em valores como solidariedade, companheirismo, coletividade, mutualidade, etc., caracterizando-se, conforme Gaiger (1999a) e Kraychete (2000), por diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizadas ou não, a exemplo das cooperativas, empreendimentos autogestionários, oficinas de produção associada, centrais de comercialização de agricultores familiares, associações de artesãos, escolas e projetos de educação e formação de trabalhadores, organizações de microcrédito, fundos rotativos, pequenos negócios, prestação de serviços, microempresas de produções familiares, artesanais, etc., podendo, segundo Tiriba (1998), "representar os germes de uma nova cultura de trabalho".

A eficiência dessa economia não pode ser aferida pela capacidade de seus integrantes transformarem-se em pequenos empresários, mas por sua capacidade de assegurar postos de trabalho e gerar alguma renda para um grande número de pessoas. Diferentemente da empresa capitalista, que tem por objetivo acumulação de capital e a geração de lucro, a racionalidade econômica dos empreendimentos populares está subordinada à lógica da reprodução da vida da unidade familiar. Ao contrário das empresas que - na busca do lucro, da competitividade e da produtividade - dispensam mão-de-obra, os empreendimentos populares não podem dispensar os filhos e cônjuges que gravitam no seu entorno (Kraychete, 2000).

Para esse autor, uma economia dessa natureza contribui para uma redescoberta cidadã do trabalho, produzindo conseqüências políticas, econômicas e sociais. Todavia, não se trata de idealizar valores e práticas existentes no âmbito popular, nem de propor uma alternativa ilusória ou "algo feito para pobre", precária ou compensatória. Pelo contrário, a garantia de êxito dessa proposta depende de intervenções públicas que, através do fortalecimento da cidadania, imponham os direitos sociais como princípios reguladores da economia.

De acordo com Heckert (2004), a economia solidária, emergente no Brasil hoje, não pretende ser uma forma compensatória diante da exclusão do mercado de trabalho formal de um número significativo de trabalhadores, e sim almeja consolidar-se como uma outra economia, sintonizada com as transformações mais profundas de que a sociedade necessita; sem, com isso, minimizar a necessidade de buscar respostas para um dos maiores problemas da atualidade: o desemprego.

Qual o tamanho da economia solidária nesse país? "Há mais economia solidária nesse país do que a gente imagina. Certamente, não é a economia dominante, mas ela é forte e muito difusa. E pode vir a se fortalecer ainda mais se nós conseguirmos trazê-la a tona: tornar essas muitas cooperativas, associações etc. conhecidas entre si, e criar formas de troca solidária, de comércio solidário." (Singer, 2000, p.152)

A gradativa emergência e multiplicação de empreendimentos associativos de cunho comunitário e, às vezes, até semifamiliar, baseados no solidarismo econômico não é, de acordo com Gaiger (1999b) um recurso novo. Formas comunitárias e autogestionárias de organizar a produção e o consumo existem há bastante tempo. No entanto esse autor chama a atenção de que poderíamos estar diante tanto da "germinação de formas de *economia alternativa*, por se distinguirem da lógica mercantil capitalista" quanto de "*alternativas econômicas para os trabalhadores*", pois muitos desses empreendimentos são viáveis e capazes de assegurar sua auto-sustentação e manutenção social.

Por isso, importa destacar o público alvo da economia solidária, que inclui setores sem chances no mercado ou em vias de exclusão, transformados num *exército de dispensados* (Gaiger, 1999b). Uma população altamente heterogênea e que busca alternativas ao assalariamento. O surgimento desse excedente de força de trabalho, composto por trabalhadores pobres e desempregados urbanos tem origem no modo de estruturação e desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Como já vimos, anteriormente, a estruturação do mercado de trabalho brasileiro resultou do processo de industrialização e institucionalização das relações e condições de trabalho, entre os anos 1940-1980. Nesse período, conforme Pochmann (2004a), houve a expansão tanto do emprego assalariado,

principalmente com registro, como das ocupações nos segmentos organizados da economia¹⁷. Entretanto, dado o padrão de desenvolvimento brasileiro, sempre existiu uma parcela do mercado de trabalho menos estruturada, com formas de relações de trabalho distintas do assalariamento. Essa parcela excedente da força de trabalho teve de encontrar alguma outra forma de ocupação e geração de renda, possível no âmbito dos segmentos não organizados do trabalho. Tal parcela “era proveniente, na maioria das vezes, do êxodo rural para os grandes centros metropolitanos. Sem a cultura do assalariamento e com a maior parte analfabeta e sem qualificação profissional, a força de trabalho sobrando era praticamente obrigada a se submeter às formas mais brutalizadas de exploração” (2004a, p. 27).

Com o fim do ciclo de crescimento da economia brasileira, a partir da década de 1980, iniciou-se a ruptura na tendência de estruturação do mercado de trabalho brasileiro. O aumento do assalariamento começou a se reverter, evidenciado pelo surgimento cada vez mais significativo dos trabalhadores sem carteira assinada, dos pequenos empregadores e dos trabalhadores por conta própria, ou seja: os empregos gerados passaram a ser mais precários (Amorim & Araújo, 2004).

A face do mercado de trabalho brasileiro começa a mudar significativamente na década de 1990, ampliando o esvaziamento do segmento organizado do trabalho e evidenciando a elevação da participação das ocupações nos segmentos não-organizados da economia¹⁸. Com a promoção de diversas políticas de ajuste

¹⁷ Segundo Pochmann (2004a, p. 24) “ainda que incompleta, a tendência de estruturação do mercado de trabalho se deu em função da rápida ampliação dos empregos assalariados, sobretudo daqueles com registros formais, da redução relativa das ocupações por conta própria e sem remuneração e do desemprego. A comparação entre os anos 1940 e 1980 permite observar que, para cada dez ocupações geradas, oito foram assalariadas, sendo sete com contrato formal e uma sem contrato. As ocupações por conta própria, dos trabalhadores sem remuneração e dos empregadores representaram apenas 20% do total dos postos de trabalho criados no mesmo período. Assim, a taxa de assalariamento no Brasil foi de 66% do total das ocupações, enquanto na década de 1930 não ultrapassava os 20%”.

¹⁸ Entre 1980 e 2000, de acordo com Pochmann (2004a, p.25/26), por exemplo, verificou-se que de cada dez ocupações geradas, uma metade foi de responsabilidade do segmento não-organizado e a outra do segmento organizado. O terciário foi o principal setor responsável pela maior expansão do total das ocupações, uma vez que a indústria de transformação apresentou perda em sua participação relativa no total das ocupações. Ao mesmo tempo, o segmento organizado da ocupação gerou menor variação no total das ocupações, sendo, por isso, responsável pela queda na sua participação relativa no conjunto da PEA ocupada. No segmento não-organizado, o setor terciário respondeu pela abertura de 81,8% do total dos postos de trabalho do meio urbano. Com a desestruturação do mercado de trabalho notou-se que de cada 10 ocupações geradas, 7 foram assalariadas, sendo 3 com contrato formal e 4 sem contrato formal de trabalho.

econômico e a adoção do receituário neoliberal, aprofundou-se o quadro de estagnação da renda *per capita*, acompanhado pela desaceleração na abertura de novas vagas assalariadas formais, abrindo maior flanco para elevação do desemprego e de postos de trabalho precários. O resultado disso foi o fortalecimento da tendência de desestruturação do mercado de trabalho, expressa no desemprego, no trabalho precário e no desassalariamento das ocupações. A exploração da força de trabalho tem tomado contornos ainda mais rudes, com o avanço inclusive do trabalho escravo e de condições de trabalho mais discriminatórias (Pochmann, 2004a).

Esse autor sinaliza, inclusive, para a importância das novas características presentes no interior do excedente da força de trabalho, gerada mais recentemente. Não se trata mais de um conjunto de trabalhadores sem passado assalariado, na maior parte analfabeta e sem treinamento profissional, nem tampouco de mão-de-obra rural migrante e negra. Pelo contrário, a nova composição da força de trabalho inclui trabalhadores pobres, desempregados urbanos sem passado de migração rural, com escolaridade mais alta, muitos com capacitação profissional e na sua maioria chefes de família. Este também é o perfil dos desempregados na atualidade.

Portanto, cabe considerar que o público da economia solidária inclui desde os trabalhadores pobres, migrantes de áreas rurais, com passado assalariado irregular, com baixa escolaridade e limitado treinamento profissional – exemplificado, neste estudo, pelas trajetórias de Dona Maria, Noemi e Aurelino – até os desempregados urbanos, com escolaridade mais alta e capacitados profissionalmente. Ou seja, trata-se, segundo Barbosa (2005) de segmentos heterogêneos de trabalhadores, havendo aqueles extremamente vulnerabilizados, com baixa escolarização e que nunca fizeram parte do mercado de trabalho contratualmente formalizado, bem como aqueles trabalhadores, antes assalariados, empurrados para relações de trabalho precarizadas via auto-emprego.

Contudo, quando observamos iniciativas públicas de geração de trabalho e renda, sob a lógica da economia solidária, articuladas com o campo da política de assistência social – como é o caso do Programa de Geração de Trabalho e Renda

de Chapecó –, verificamos que a população envolvida quase sempre reúne as primeiras características. São indivíduos que vivem situações de empobrecimento, desemprego de longa duração, informalidade e precarização. São os *sobrantes*, os *inúteis ao mundo*, os *inempregáveis*, os *supranumerários*, os *desfilados*, conforme Castel (1998); os inseridos em processos de *desqualificação social*, de acordo com Paugam (2003); ou os que representam *vidas desperdiçadas*, segundo Bauman (2005). Apesar de reconhecer as particularidades sobre as quais tais categorias foram pensadas, em alguma medida são úteis e nos ajudam a refletir sobre essa realidade.

Assim, apesar dos avanços de inúmeras pesquisas sobre os empreendimentos de economia solidária no Brasil, ainda é difícil tirar conclusões definitivas ou generalizáveis para o conjunto do país. Além de que, a própria economia solidária é diversa; conforme Singer (2005, p.11), ela é o resultado de diferentes concepções da *boa sociedade*. Por retratar “um ato de vontade de construir, por lutas e outras formas, uma sociedade melhor do que a que nós temos, (...) temos o direito de conceber a Economia Solidária de acordo com nossos princípios e de acordo com nossos valores. Por isso há tantas concepções diferentes de Economia Solidária”.

O fortalecimento da economia solidária no Brasil está relacionado também com a organização e articulação de inúmeros protagonistas que têm constituído um legítimo movimento social em torno desse projeto, na busca “de outro mundo possível”. Como exemplo dessa organização, podemos citar as discussões realizadas em oficina sobre economia solidária no I Fórum Social Mundial (FSM), ocorrido em Porto Alegre/RS, em janeiro de 2001. A constatação nessa discussão era de que começavam a surgir políticas públicas para apoiar essas demandas sociais. Além de debaterem a experiência do governo francês na área da economia solidária, refletiram sobre a mesma no Brasil e relataram experiências de diferentes instituições que desenvolvem projetos nessa área. Desse momento, “resultou um grupo de trabalho com o objetivo de garantir, junto aos organizadores do FSM, que o movimento e experiências de economia solidária fossem reconhecidos como contribuição para o ‘outro mundo possível’” (Amorim & Araújo, 2004, p. 48).

Avançando nessa organização, no II Fórum Social Mundial, também ocorrido em Porto Alegre em 2002, realizou-se uma conferência de economia solidária, considerada o segundo maior e concorrido evento do FSM. Dessa conferência surgiu a intenção de constituir um fórum brasileiro de economia solidária, reunindo setores produtivos, grupos de fomento e assessoria e gestores municipais ligados à economia solidária. Também resultou desse encontro um documento de "*Princípios da Economia Solidária*", a partir do qual são reveladas suas intencionalidades e se fortalece a orientação participativa e democrática desse movimento. Entre os princípios, segundo Amorim & Araújo (2004, p. 49), destacamos: a valorização social do trabalho, do saber e da criatividade humana; a satisfação plena das necessidades de todos como o 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 a adoção de valores da cooperação e da solidariedade. A partir do II FSM, houve um processo de mobilização no qual se desenvolveram diversas plenárias estaduais sobre economia solidária, preparatórias para a plenária nacional ocorrida em Brasília em junho de 2003.

Na ocasião do III Fórum Social Mundial em 2003, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva já havia sido eleito presidente do Brasil, garantindo nesse Fórum um espaço para a economia solidária na estrutura do governo, com o objetivo de potencializar, fomentar e garantir condições mais favoráveis para os empreendimentos solidários em termos de políticas públicas, formando-se assim, as bases para a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária no governo que se iniciava. Dessa forma, evidencia-se o fortalecimento do movimento social em torno da economia solidária e sua vinculação com as conquistas acumuladas ao longo dos anos, resultando na formulação, mesmo que inicial, de uma política pública voltada aos interesses dos trabalhadores inseridos em cooperativas, empresas autogestionárias, associações, etc.

Tendo alcançado tal projeção na sociedade, interessa-nos os resultados e os alcances tangíveis da economia solidária, partindo de sistematizações e análises de experiências já produzidas sobre essa temática. Nesse sentido, encontramos

como possibilidade, segundo Gaiger (1999b), a garantia de sobrevivência imediata e a subsistência material de populações sem recursos, vitimadas há mais de duas décadas por uma conjuntura economicamente adversa; além de oportunizar para os trabalhadores envolvidos o aprendizado de algum ofício, o domínio de técnicas simples e eficientes, e com isso, algum crescimento intelectual e profissional. O fundamento solidário e a prática comunitária recuperam valores e práticas deixadas no esquecimento, dando-lhes novo sentido e amplitude, propiciando a inclusão e a reconstrução dos indivíduos envolvidos nas iniciativas.

Segundo Heckert (2004, p. 07), as iniciativas no campo da economia solidária são portadoras de potenciais maiores que estão a despontar e que não se limitam a responder à exclusão do mercado de trabalho. Os princípios da cooperação e da solidariedade não se restringem ao empreendimento, eles se ampliam com ressonâncias na vida dos participantes, nas relações de gênero, raciais, ecológicas, multiculturais, etc; o princípio da autogestão torna-se uma dinâmica geradora da inclusão, na medida em que supera ações individualistas e outras que regem o trabalho subalterno; a intercooperação experimentada por meio das redes e parcerias forja um mercado solidário reinstaurando trocas cooperativas e comprometidas com o território e sua população, com limites ecológicos e éticos. Por isso, para essa autora:

Essas experiências não podem ser avaliadas apenas por sua dimensão econômica. As suas potencialidades vão além, afirmando-se enquanto estratégia estruturante de um outro desenvolvimento, socialmente humano e ecologicamente sustentável; são formas de trabalho diferenciadas na medida em que também buscam a cidadania e a realização humana (Heckert, 2004, p. 08).

Por essas experiências não se reduzirem apenas à dimensão econômica, Salles Oliveira (2005) destaca sua abrangência em termos de cultura, sociabilidade e múltiplas formas de reorganização da sociedade. A economia solidária, para o autor, é importante por vários motivos, o mais imediato, é a possibilidade de inclusão no mundo do trabalho daquelas pessoas deixadas para trás, e que por meio das cooperativas, por exemplo, vêem-se restituídas à condição de cidadãos. O envolvimento com a economia solidária possibilita, inclusive, a

construção de uma cultura solidária, e ambas só se realizam na coletividade. Aderir a essa proposta, permite às pessoas conquistarem a percepção de uma vida social justa e igualitária, na qual os outros são vistos como parceiros e protagonistas nas relações sociais, não como competidores e adversários.

A cultura solidária pode emergir na medida em que essas interações sociais se fundam numa base comum, em que os participantes se voltam um para o outro, constituindo um campo mutuamente partilhado. As pessoas passam a ser estimuladas a cultivar entre elas relações de reciprocidade, de respeito, de busca de entendimento, procurando conjugar igualdade de direitos e deveres às diferenças, aos traços peculiares de cada qual. Combinar adequadamente diferenças individuais e igualdade de direitos e deveres é um dos principais segredos na cultura solidária e é, também, um dos principais desafios da formação na Economia Solidária (Salles Oliveira, 2005, p. 37).

Entretanto, conforme esse autor, falar em cultura solidária é falar sempre de um desafio, de algo que está se constituindo, que não está dado e que é inacabada por natureza. Também não significa falar em harmonia permanente ou ausência de contradições e conflitos, pelo contrário, faz parte de todos os seres humanos e suas relações. Depurar-nos com isso no seio de uma organização solidária possibilita a construção da cultura solidária.

A partir dessa experiência pessoal e coletiva, é possível combinar individualidade e coletividade, vivenciar ideários de justiça, igualdade e respeito às diferenças, pactuar acordos e consensos, e ainda conjugar o lúdico com o trabalho. Por isso, Salles Oliveira (2005) acredita que as diferentes formas de organização da economia solidária possibilitam a construção de uma *cultura solidária*, e mais: a participação na criação, adesão, manutenção e funcionamento das cooperativas possibilita, simultaneamente, fazer *cultura solidária*, apesar dos desafios que essas iniciativas representam.

Porém, mesmo diante de tantas possibilidades, alguns autores sugerem cautela e prudência nas análises sobre os desdobramentos e os alcances da economia solidária, conforme reflexões a esse respeito, destacadas e analisadas a seguir:

Realidades novas, dentro de conjunturas em que se torna premente encontrar opções para o futuro dos trabalhadores, podem ser enganosamente sedutoras e levar a uma visão excessivamente otimista. Mais do que nunca, é necessário prudência e cautela, no sentido de conhecermos melhor os fatos e, então, propor hipóteses devidamente fundamentadas que ajudem a explorar as potencialidades desse novo campo e, quando possível, alargar as suas chances de desenvolvimento. Pela mesma razão, não se pode desconhecer suas ambigüidades e contradições, além dos interesses contrários que explicam muitas situações (Gaiger, 1999a, p. 30).

Analisando os significados dessas iniciativas, Tiriba (2000) alerta para o contexto e a conjuntura política e econômica em que governos e empresários estimulam o auto-emprego e o cooperativismo como elementos para viabilizar as condições de reprodução do capital e evitar o acirramento dos conflitos sociais gerados pelo desemprego. Por isso, a importância, conforme Poli (2001), de averiguar a natureza das relações sociais construídas no interior dessas iniciativas.

Pochmann (2004a), por sua vez, reconhece os avanços consideráveis e o espaço de oportunidades aberto pela economia solidária no Brasil, sobretudo a partir de experiências políticas governamentais motivadoras dos princípios éticos e da autogestão¹⁹. Todavia, para o autor, essa realidade ainda se refere a uma fase inicial do desenvolvimento possível da economia solidária no Brasil, chamando a atenção para seus limites, enquanto não houver a concretização de um conjunto amplo de políticas públicas determinantes para o fortalecimento dessa economia.

Por isso, evidencia cinco lacunas que necessitam de ações públicas na direção de sua superação: 1) necessidade de constituição de um código próprio do trabalho sob o regime da economia solidária, pois o vazio legal existente, confunde a ética solidária com concorrência desleal e falsas cooperativas que fraudam os direitos legítimos dos empregados assalariados; 2) criação de um padrão apropriado de financiamento para o desenvolvimento da economia solidária, já que o sistema bancário tradicional encontra-se distante dos princípios da economia solidária, exigindo linha de financiamento para créditos populares e cooperativas

¹⁹ Como exemplo de política governamental voltada à economia solidária podemos citar sua gestão à frente da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), na prefeitura de São Paulo durante o período 2001-2004, em que se instituiu diversos programas nesta perspectiva. O relato e a avaliação desta experiência podem ser encontrados nas seguintes publicações: Pochmann, Marcio (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*, São Paulo: Cortez, 2002; Pochmann, Marcio (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*, São Paulo: Cortez, 2003 e Pochmann, Marcio (org.) *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez, 2004c.

comunitárias adequadas a este modo de produção; 3) necessidade de constituição de uma rede de produção, difusão de tecnologia e extensão técnica no âmbito da economia solidária; 4) incorporação da economia solidária no âmbito das políticas públicas para a indústria e o comércio exterior; 5) revisão da atual legislação que disciplina as licitações públicas permitindo a inclusão dos empreendimentos solidários, ofertando bens e serviços para o setor público, bem como, a necessária promoção de redes direcionadas à comercialização e distribuição solidárias (Pochmann, 2004a, p.31).

O futuro da economia solidária pressupõe, segundo Pochmann (2004a), o desenho de uma estratégia de inclusão social, capaz de combinar o fortalecimento de medidas comprometidas com a redistribuição de renda e com caminhos de emancipação social, política e econômica. Sem isso, seus limites permanecerão expressivos.

É relevante assinalar que a concepção de inclusão social aparece sempre em relação à de exclusão social, ou seja: a condição de inclusão supõe um distanciamento da condição de exclusão; no caso dos empreendimentos econômicos solidários em geral, parte-se dos processos de exclusão social vividos pelos trabalhadores e aposta-se na possibilidade de inclusão social pela via do trabalho.

Diante disso, algumas questões merecem ser problematizadas, a começar pela própria noção de exclusão discutida entre outros, por José de Souza Martins. Para esse autor, essa noção é, entre outros aspectos, vaga, imprecisa, vazia (1997, p.16). De acordo com Martins:

A exclusão deixa de ser concebida como *expressão de contradição* no desenvolvimento da sociedade capitalista para ser vista como um *estado*, uma coisa fixa, como se fosse uma fixação irremediável e fatal. Como se a exclusão fosse o resultado único, unilateral, da dinâmica da sociedade atual; como se o mesmo processo não gerasse e não pusesse em movimento, ao mesmo tempo, a interpretação crítica e a reação da vítima, isto é, a sua participação transformativa no próprio interior da sociedade que exclui, o que representa a sua concreta integração (idem, p.17).

Entretanto, conforme Sawaia (2001), exclusão é o tema da atualidade, “mas pouco preciso e dúbio do ponto de vista ideológico”. Em estudo organizado pela referida autora, há uma reflexão bastante apropriada: “ao invés de rechaçar o conceito de exclusão, visando à precisão conceitual pela eliminação das ambigüidades, busca aprimorá-lo, explicitando estas últimas, por entender que elas não revelam erro ou imprecisão, mas a complexidade e contraditoriedade que constituem o processo de exclusão social, inclusive a sua transmutação em inclusão social” (Sawaia, 2001, p.07).

A respeito da contraditoriedade presente no processo de exclusão, destaca, ainda, a qualidade de conter em si mesmo a própria negação e não existir sem ela, isto é, ser idêntico à inclusão, o que chama de *inserção social perversa*. “A sociedade exclui para incluir e esta transmutação é condição da ordem social desigual, o que implica o caráter ilusório da inclusão. Todos estamos inseridos de algum modo, nem sempre decente e digno, no circuito reprodutivo das atividades econômicas, sendo a grande maioria da humanidade inserida através da insuficiência e das privações, que se desdobram para fora do econômico” (idem, p.08). Daí, sua opção, em compreender a exclusão através da “*dialética exclusão/inclusão*”.

Esta concepção introduz a ética e a subjetividade na análise sociológica da desigualdade, ampliando as interpretações legalistas e minimalistas de inclusão como as baseadas em justiça social e restritas à crise do Estado e do sistema de empregabilidade. Dessa forma, exclusão passa a ser entendida como descompromisso político com o sofrimento do outro (idem, p.08).

Em síntese, a exclusão é processo complexo e multifacetado, uma configuração de dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas. É processo sutil e dialético, pois só existe em relação à inclusão como parte constitutiva dela. Não é uma coisa ou um estado, é processo que envolve o homem por inteiro e suas relações com os outros. Não tem uma única forma e não é uma falha do sistema, devendo ser combatida como algo que perturba a ordem social, ao contrário, ele é produto do funcionamento do sistema (ibidem, p.09).

No campo do Serviço Social, Aldaíza Sposati tem se destacado pela reflexão sobre esse tema e pela construção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da

Cidade de São Paulo, a partir do Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/São Paulo. Compartilha dessa concepção de exclusão como processo, e destaca seu caráter multidimensional.

A exclusão (...) é um processo que soma várias situações em graus diversos na escala entre exclusão-inclusão social. Ele é caracterizado não só pela ruptura com o mercado de trabalho – desemprego, subemprego, contratos flexíveis – mas por várias outras rupturas como afetivas, familiares, etc (...) A exclusão social é multidimensional pois, além de causas estruturais, como as econômicas ou individuais, ela possui razões de convívio. Aqui estão os mecanismos pelos quais pessoas ou grupos serão rejeitados, discriminados, apartados (Sposati, 1999, p.67).

Ainda segundo Sposati (2001) somos excluídos a partir de uma condição real de inclusão da qual não fazemos parte. Muito se tem ouvido sobre a busca da inclusão, mas se a noção de exclusão tornou-se moda, sua oponente tem sido utilizada como algo que atribui positividade e capacidade de superação de situações problemáticas estruturais; por exemplo, a idéia de educação includente, políticas sociais includentes... Mas, de fato, que idéias essa noção representa e articula?

O conceito de inclusão social, conforme Sposati (idem, p.77), deve ser fundado em um paradigma de ética e justiça social, sendo a busca da inclusão um processo em contínua construção. Num processo relacional, e portanto mutável, "a exclusão/inclusão como processo histórico é um contínuo incluir/excluir e não um lugar posto e estável".

Só teremos inclusão, ou um movimento, uma ética social, parametrada na inclusão social, quando ocorrer a possibilidade: da igualdade de gênero sem machismo ou feminismo, sem até mesmo precisar de cotas; da igualdade etária sem o descarte do velho e a inclusão da efetiva atenção aos direitos da criança e do adolescente sem chamá-los de menor; da tolerância religiosa, quando não chamarmos de Igreja somente a católica; da igualdade étnica, quando entendermos que todos temos o mesmo genoma humano (...) É preciso entender que inclusão social não é só econômica, apesar de vivermos em uma sociedade de mercado onde a economia é central. A inclusão é política, cultural, social, ambiental, econômica, religiosa, de gênero, de escolhas, isto é, tem múltiplas facetas (Sposati, 2001, p.77-78).

Em estudos sobre a pobreza e a exclusão social em Portugal, Roque Amaro (2001) destaca a necessidade de analisar para além das dimensões económicas, outras dimensões que incidem sobre os indivíduos em causa, seus valores e modelos de organização. Por isso, reflete acerca das noções de *inserção*, *inclusão* e *integração*, distinguindo-as. Por *inserção* compreende “o processo de reforço de competências e capacidades ao nível do indivíduo, viabilizando a sua ligação à sociedade; por *inclusão* entende “o processo de aumento das oportunidades, por parte da sociedade, e da sua disponibilização equitativa para todos os cidadãos”; e por *integração* compreende “a articulação sistémica dos dois processos anteriores, permitindo a interação positiva entre indivíduo e sociedade, nos dois sentidos” (Amaro, 2001, p. 18).

Os processos de inserção, portanto, referem-se mais a mudanças que se processam em relação aos indivíduos, aos sujeitos, e que terão repercussões, diretas e indiretas na vida dos implicados. Por seu turno, a inclusão refere-se ao aumento de oportunidades disponibilizadas pela sociedade, através de suas estruturas e organizações, sobretudo, por meio de políticas variadas e equitativas (entre as quais as de natureza económica), de estratégias adotadas por instituições e organizações da sociedade e por infraestruturas e meios criados, na direção do aumento de oportunidades garantidoras da inclusão.

Neste sentido, a iniciativa de consolidar a economia solidária enquanto política, reforça a estratégia de inclusão social, necessária segundo Pochmann (2004b), para enfrentar os limites ainda impostos à economia solidária. A criação, junto ao governo federal, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), pode ser considerada uma ação nessa direção. Os esforços para a consolidação dessa Secretaria e suas ações no sentido de fortalecimento da economia solidária serão abordados no próximo item.

2. INSTITUCIONALIZANDO A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: A CRIAÇÃO DA SENAES

A mobilização de entidades, empreendimentos e sujeitos do campo da economia solidária no país são os responsáveis pela criação da Senaes junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em junho de 2003²⁰, sancionada através da aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de lei nº 10.683, de 25/05/2003, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e publicada através do Decreto 4764, de 24/06/2003, que cria esta Secretaria. Nesse mesmo período, cria-se no âmbito da sociedade o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que inclui as principais agências de fomento da economia solidária, a rede de gestores municipais e estaduais de economia solidária, a Associação Brasileira de Gestores de Entidades de Micro-Crédito (Abcred) e as principais associações e redes de empreendimentos solidários de todo o país.

O papel desse Fórum é de ser articulador dessas experiências no território nacional e representante junto ao governo e à Senaes, no sentido de apresentar demandas, sugerir políticas e acompanhar a execução das políticas públicas de economia solidária, bem como representar o movimento da economia solidária do Brasil em fóruns internacionais. Para Singer (2005), a criação da Senaes representa o reconhecimento pelo Estado brasileiro do processo de transformação social em curso, provocado pela ampla crise do trabalho que vem assolando o país desde os anos 1980.

A partir da eleição de Lula, entidades e empreendimentos solicitaram ao futuro mandatário a criação da Secretaria junto ao MTE. Conforme Singer, explica-se a opção pelo Ministério do Trabalho e Emprego pelos estreitos laços políticos e ideológicos que ligam a economia solidária ao movimento operário, contando na ocasião da instalação da Secretaria com o acolhimento do então Ministro Jacques Wagner, responsável pela pasta. Nesse sentido, “convém lembrar que o MTE desde sua criação tem tido como missão proteger os direitos dos *assalariados*.”

²⁰ Segundo Kruppa (2005, p. 135), “a Senaes foi proposta ao Presidente Lula por meio de uma carta assinada por entidades regionais e nacionais, empreendimentos e grupos produtivos, além de pessoas físicas com representatividade nacional e internacional. [A autora] participou de Comissão encarregada da entrega dessa carta e das gestões iniciais para a criação da Senaes junto ao governo de transição do Presidente Lula, no final de 2002”. Nesta carta o nome do prof. Paul Singer era indicado por esse coletivo para assumir a função de Secretário Nacional da Secretaria proposta, como principal liderança desse movimento e representar os inúmeros esforços construídos na direção do reconhecimento da economia solidária nesses últimos anos no Brasil.

Os interesses dos trabalhadores não formalmente assalariados não figuravam com destaque na agenda do Ministério. Por isso, o surgimento da Senaes representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidade do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e o associativismo urbano (já que pelo rural continua responsável o Ministério da Agricultura)” (Singer, 2005, p.03).

Sobre essa opção de integrar o MTE, Kruppa (2005) destaca também os desafios enfrentados, como a dificuldade de se falar da questão do trabalho nesse Ministério, pela compreensão existente centrada na defesa do emprego, sem considerar a proposição de organização dos desempregados. Para Kruppa, é difícil romper a visão de que as ações da Senaes representam mais do que uma mera política de assistência. Essa visão expressa a relação, histórica e contraditória, de tensão, oposição e atração entre trabalho e assistência, que será discutida e aprofundada, com base em Castel (1998) e Boscheti (2002) nos capítulos três e quatro deste estudo.

Segundo Barbosa (2005), pela primeira vez o governo assume outra via para o trabalho que não o emprego assalariado, representando um marco, uma vez que até então a estratégia pública formal para a desocupação envolvia a promoção do emprego, a qualificação profissional e o seguro-desemprego. A partir da criação da Senaes fala-se de outro sentido do trabalho desvinculado do emprego assalariado, expressando uma assunção propositiva da nova realidade do trabalho hoje, bem como, a re-conceituação do próprio trabalho. Para Barbosa, a consolidação dessa prática pública significa por parte do Estado, além de uma nova compreensão sobre o trabalho, o descompromisso e a desresponsabilização com o incentivo ao assalariamento, ao mesmo tempo que incentiva o auto-emprego.

Todavia, acreditamos que, diante do desassalariamento em curso no país, a Senaes representa um esforço de fortalecimento e fomento de alternativas possíveis à geração de trabalho e renda para sujeitos e grupos sociais fortemente pauperizados, superando a crítica por vezes imobilizadora que, ancorada na defesa do emprego assalariado, não vê saídas, desconsiderando inclusive as mudanças provocadas nos sujeitos envolvidos com a economia solidária, alterando vivências profundamente marcadas pela subalternização e

individualização. Nesse sentido, vide os estudos de Gaiger (1999b), Pochmann (2003 e 2004), Tauile & Rodrigues (2004, 2005), entre outros.

A estruturação da Senaes ocorreu ao longo do segundo semestre de 2003. Em 2004, houve a proposição de um Plano de Ação que previa a criação do Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento*, com a inclusão no Plano Pluri-Anual da Gestão Lula (2004-2007). Nesse Plano reconhece-se que as mudanças estruturais, de ordem econômica e social, ocorridas no mundo nas últimas décadas fragilizaram o modelo tradicional de relação capitalista de trabalho. O aumento da informalidade e a precarização das relações formais de trabalho afirmaram-se como tendência em uma conjuntura de desemprego em massa, levando milhões de trabalhadores e trabalhadoras a se sujeitarem a abdicar de seus direitos sociais para garantir a própria sobrevivência. Essa realidade possibilitou o surgimento e avanço de outras formas de organização do trabalho, conseqüência, em grande parte, da necessidade de os trabalhadores encontrarem alternativas de geração de renda, contribuindo para o surgimento de novos atores sociais e para construção de novos espaços institucionais. Nesse contexto:

O Ministério do Trabalho e Emprego assume, para além das iniciativas de emprego e de proteção dos trabalhadores assalariados, o desafio de implementar políticas que incluam as demais formas de organização do mundo do trabalho e proporcionem a extensão dos direitos ao conjunto dos trabalhadores. Políticas de geração de renda, para a inclusão daqueles menos favorecidos na sociedade, para que exerçam a sua cidadania com dignidade, têm, obrigatoriamente, que levar em consideração, em níveis iguais de importância, tanto o emprego quanto o trabalho em outras formas de relação que não a de empregado e patrão. Entre essas formas podemos citar os empreendedores individuais, familiares, informais e os solidários, na forma de cooperativas, associações, redes, etc. É propósito da SENAES colaborar com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego mediante a operacionalização do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (MTE/SENAES, Plano de Ação 2004).

O Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* tem como objetivo “promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário” (MTE/SENAES, Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, 2005). O Programa integra os objetivos

da política setorial do Ministério do Trabalho e Emprego, voltada ao “crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais”, à medida que desenvolve políticas de fomento e estímulo às atividades econômicas orientadas e organizadas pela autogestão. A Economia Solidária tem se mostrado um importante instrumento de combate à pobreza, é geradora de inclusão social, além de constituir-se em uma política transversal no interior do Governo Federal (Idem, 2005).

Para cumprir o objetivo de transversalidade, o Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* busca integrar e articular diversas políticas que vêm sendo desenvolvidas pelo governo federal, além de criar instrumentos para potencializá-las. Como exemplo, destacam-se as ações junto ao Ministério da Saúde, para construir uma política para os usuários do sistema de saúde mental; com o Ministério do Desenvolvimento Social, a articulação com os Programas Fome Zero, Bolsa Família e com a política nacional de assistência social; e demais ações junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e da Secretaria de Agricultura Familiar; e com as Secretarias Especiais de Pesca e Aquicultura e de Promoção da Igualdade Racial, entre outras.

O público alvo das ações da Senaes inclui: *a)* trabalhadores em risco de desemprego, desempregados ou autônomos; *b)* cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária; e *c)* fóruns municipais e regionais de desenvolvimento.

O Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* se propõe ainda: *a)* dimensionar e dar visibilidade ao universo dos empreendimentos de autogestão e economia solidária no Brasil; *b)* qualificar os atores envolvidos com a implementação das políticas públicas direcionadas à economia solidária e à autogestão; *c)* promover a economia solidária em desenvolvimento junto aos empreendimentos de autogestão; *d)* facilitar o intercâmbio de experiências e reflexões sobre temas afins entre os empreendimentos; *e)* contribuir para organização da autogestão na geração de trabalho e renda aos trabalhadores (MTE/SENAES, Plano de Ação 2004).

A implementação do Programa ocorre mediante as seguintes linhas de ação, previstas no Plano de Ação da Senaes 2004:

- ✓ Articulação de políticas de fortalecimento da economia solidária e estímulo à participação da sociedade civil na elaboração e avaliação dessas políticas, por meio, principalmente, do Conselho Nacional de Economia Solidária²¹;
- ✓ Articulação e integração de políticas públicas de economia solidária com Estados e Municípios;
- ✓ Integração da economia solidária com os processos estratégicos de desenvolvimento (local, regional e urbano), priorizando a organização de cadeias produtivas, envolvendo setores como: material reciclável, confecção, artesanato e outros;
- ✓ Fomento e constituição de empreendimentos e de cadeias produtivas solidárias, a partir das oportunidades e recursos existentes em outras políticas sociais e setoriais do Governo Federal (segurança alimentar, habitação, saneamento, reforma agrária, educação de jovens e adultos, e outros);
- ✓ Fomento à constituição de redes, a partir dos empreendimentos autogestionários, feiras, redes de distribuição e comércio justo;
- ✓ Articulação das políticas de finanças solidárias;
- ✓ Proposição de uma nova institucionalidade que crie mecanismos de proteção e garantia do direito ao trabalho associado;
- ✓ Promoção do debate público da economia solidária (seminários, encontros, eventos e cursos);
- ✓ Elaboração de metodologias, diagnósticos e outros instrumentos de acompanhamento e avaliação da economia solidária.

²¹ Segundo o Plano de Ação SENAES/2004, a implantação do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES, faz parte da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e o seu subsequente funcionamento é uma das ações previstas no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Pressupõe um diálogo da SENAES com a sociedade civil e com as diversas esferas governamentais na elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de economia solidária. O CNES deverá: estabelecer relações com outros entes governamentais; servir para a democratização do Estado; ser um espaço de proposição de diretrizes e de políticas; ser um espaço de troca, incluindo a diversidade e trazendo argumentos ou posições antagônicas para o debate; ser um espaço para agregar aliados potenciais; ser um espaço em que os representantes do Estado, do mundo do trabalho e do capital encontrem pontos de convergência; e ser um local de encontro, debate e interlocução.

Valendo-se da experiência acumulada durante 2003 e 2004, a Senaes definiu as ações a serem priorizadas em 2005, envolvendo: a) ações prioritárias finalísticas; b) ações transversais; c) ações estruturantes. Muitas destas são ações desenvolvidas em parceria com outros ministérios/entidades.

Entre as ações prioritárias, encontram-se:

- ✓ Centros Públicos de Economia Solidária: constituição de uma rede de Centros que possam ser um espaço de agregação das diversas iniciativas do campo da economia solidária;
- ✓ Recuperação de Empresas pelos Trabalhadores em autogestão: através do apoio a projetos de assessoria, de formação, acompanhamento, de crédito e instrumentos legais dando sustentação a projetos de associações de empresas autogestionárias;
- ✓ Comercialização e Redes de Produção: permitindo viabilizar economicamente os empreendimentos, através do apoio a feiras, cadeias produtivas, redes e centros de comercialização;
- ✓ Desenvolvimento e Economia Solidária: entendido como forma integrada de combate à pobreza, com base comunitária. Esta ação se concretiza através do apoio a organização de redes e/ou arranjos produtivos articulados a estratégias de desenvolvimento local (ou com outra identidade territorial) em articulação com vários ministérios; da formação de monitores, multiplicadores e agentes de desenvolvimento solidário; do fomento a empreendimentos solidários;
- ✓ Projetos Especiais: São aqueles projetos demandados pela sociedade civil ou outros órgãos governamentais que não se identificam com as linhas prioritárias definidas acima, mas que são relevantes para a economia solidária. Esta ação objetiva além de fomentar a geração de trabalho e renda, oportunizar a definição de novas prioridades a serem assumidas no desenrolar do programa (MTE/Senaes, Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, Ações Prioritárias 2005).

As ações transversais são ações constitutivas das anteriores e, em sua maioria, desenvolvidas em parceria com outros órgãos públicos visando às finalidades prioritárias da Secretaria. Entre essas, planeja-se ações voltadas para: a) Formação; b) Mobilização e articulação; c) Divulgação; d) Estudos; e) Programa

Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares/PRONINC; f) Integração com a Política Nacional de Saúde Mental; g) Bolsas de extensão, em parceria com o Ministério de Ciência e Tecnologia; h) Rede de Tecnologia Social; i) Integração com Bancos Públicos Federais.

Entre as ações estruturantes encontramos aquelas que buscam potencializar, fortalecer, dar visibilidade política e jurídica à economia solidária, bem como desenvolver mecanismos de construção e elaboração participativa e democrática da Política Pública de Economia Solidária. Nesse sentido destacam-se ações direcionadas a: a) Finanças solidárias e Crédito; b) Marco Jurídico; c) Conselho Nacional de Economia Solidária; d) Mapeamento e Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária.

Como uma iniciativa voltada ao enfrentamento do desemprego, é possível identificar as ações da economia solidária fazendo parte da nova geração de políticas sociais, voltadas às políticas ativas, neste caso, direcionadas à geração de trabalho e renda. Com a preocupação de enfrentar o desemprego, as atividades de formação profissional estão inseridas entre as principais ações planejadas pela SENAES, objetivando a construção de uma política pública de formação em economia solidária. Neste sentido, buscou-se a inserção da economia solidária no Plano Nacional de Qualificação (PNQ), garantida a partir da constituição do Termo de Referência em Economia Solidária, que tem como objetivo geral: fortalecer a economia solidária, enquanto estratégia de enfrentamento do desemprego e da exclusão social, tendo como ponto de partida a qualificação social e profissional do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, integrando as Políticas de Qualificação às Políticas de Trabalho, Renda e Desenvolvimento, fundamentadas na economia solidária.

Nessa perspectiva, as ações de qualificação para a economia solidária devem fortalecer o seu potencial de inclusão social e de sustentabilidade econômica, bem como sua dimensão emancipatória, ao mesmo tempo em que incorpora conhecimento técnico aos empreendimentos solidários.

Considerando o caráter inovador de muitas dessas ações, a Senaes tem enfrentado dificuldades na execução e implementação das mesmas, exigindo um

trabalho de médio e longo prazos, vinculado a um grande trabalho de mapeamento das experiências existentes no sentido de orientar suas ações. De acordo com Amorim & Araújo (2004), até meados de 2004 a execução do Programa ainda era relativamente baixa²², prejudicando sua implementação. Entretanto, é necessário considerar que se tratava do primeiro ano de atividades da Senaes, período de estruturação e planejamento de suas ações. Atualmente, não dispomos de dados recentes que possam demonstrar o desempenho dessa Secretaria a partir dos valores financeiros disponibilizados para o programa.

Sem desconsiderar uma série de outros desafios colocados à Senaes, esta tem representado um esforço coletivo em apoiar e fomentar iniciativas econômicas solidárias por meio de ações que fortaleçam e promovam a autogestão dos trabalhadores; promovam a articulação dos vários atores que atuam na economia solidária; e, fortaleçam e ampliem as políticas públicas que dêem visibilidade e sustentabilidade à economia solidária.

Com base nesse contexto, no próximo capítulo será apresentado o Programa de Geração de Trabalho e Renda de Chapecó, implementado durante a gestão 2001/2004, identificado com os princípios da economia solidária e proposto como uma estratégia de enfrentamento à pobreza e à exclusão social.

²² Conforme dados buscados por Amorim e Araújo (2004, p. 51), "o acompanhamento da execução orçamentária da União mostra que até o dia 9 de julho de 2004 o programa Economia Solidária em Desenvolvimento tinha pago R\$ 598.269, ou seja, cerca de 2% do valor autorizado de R\$ 29.110. 456 (fonte: Siafi/STN). Considerando o contingenciamento de R\$ 14.225.925, esse percentual chega a 4% do valor efetivamente disponibilizado pelo programa.

CAPÍTULO III

O PROGRAMA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA DE CHAPECÓ: ARTICULANDO ASSISTÊNCIA SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Compreender as iniciativas de geração de trabalho e renda articuladas ao campo da assistência social é um dos objetivos, neste capítulo, partindo da caracterização da política de assistência social em Chapecó e sua interrelação com o Programa de Geração de Trabalho e Renda. Outro objetivo é apresentar esse Programa, considerando sua proposta, seus objetivos, as ações e os empreendimentos econômicos solidários criados através do mesmo.

1. ARTICULAÇÕES ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

Considerados desde a Constituição Federal de 1988 como direitos sociais, o trabalho e a assistência social, ao lado de outros direitos²³, mantém histórica e contraditoriamente uma relação de tensão, oposição e atração entre si (Boschetti, 2003). Apesar de alçada à condição de direito e de política social, a assistência social possui uma particularidade que a difere dos demais direitos; ela não está prevista para todos indistintamente e sim para os considerados desamparados, ou seja, para quem dela necessitar²⁴. Seus objetivos reproduzem

²³ O Capítulo II da Constituição Federal, que trata dos Direitos Sociais, no Artigo 6º prevê: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

²⁴ O Artigo 203 da Constituição define a quem a assistência social se destina, bem como seus objetivos: "A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

uma visível distinção na aplicação deste direito, entre aqueles que são capazes de trabalhar e os que não são. Aos incapazes ou em situação que não lhes permite trabalhar, como a maternidade, infância, adolescência, velhice e deficiência, prevê-se a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima; aos demais, busca-se promover sua integração no mercado de trabalho.

Assim, para Boschetti (2003, p.46), o reconhecimento legal da assistência social como direito, entre nós, retoma e mantém uma distinção entre assistência e trabalho, entre capazes e incapazes, que estrutura secularmente a organização social.

No Brasil, sem dúvida, o primado do trabalho aparece como base para a ordem social²⁵. Nesse sentido, autores como Boschetti (2003), Polanyi (2000) e Castel (1998) discorrem como, historicamente, esse primado tem sido reiterado e as conseqüências que o mesmo produz. Segundo Castel, a Bíblia já recomendava no sentido de condenação: "*Ganharás o pão com o suor de teu rosto*", certamente, reconhece o autor, mas o que acontece com aqueles que não conseguem ganhá-lo, não por incapacidade para o trabalho, e sim, por não ter trabalho? Polanyi, por sua vez, destaca o modo como o primado liberal do trabalho, mais precisamente do trabalho assalariado, materializou na história o princípio segundo o qual o homem deve manter a si e a sua família com os ganhos de seu trabalho ou com a venda de sua força de trabalho. Já, Boschetti ressalta que esse princípio está de tal forma cristalizado na sociedade, que iniciativas de sustentação dos indivíduos por meio de políticas assistenciais, sejam de transferência de renda ou de outra natureza, são profundamente permeadas por debates teóricos tensos, conflituosos²⁶ e, além disso, orientadas por perspectivas políticas e ideológicas antagônicas, por se debaterem basicamente com o primado do trabalho.

²⁵ Conforme nossa Constituição Federal, no TÍTULO VIII, que trata Da Ordem Social, CAPÍTULO I sobre a DISPOSIÇÃO GERAL, o Artigo 193 deixa muito evidente esta orientação: "A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais".

²⁶ "Enquanto os liberais 'aceitam' políticas assistenciais mínimas voltadas para 'inaptos' ao trabalho e reconhecem que programas de transferência de renda podem garantir livre oferta de mão-de-obra no mercado, autores com perspectiva social defendem a instituição de amplos programas de transferência de renda com o objetivo de proteger a força de trabalho excluída do processo produtivo" (Boschetti, 2002, p.46 e Boschetti, 1999).

Para Boschetti (2003, p. 46) "é antiga, tensa e não resolvida a relação entre o (não) trabalho e a assistência social como política governamental". Se, historicamente os pobres impossibilitados de trabalhar eram considerados isentos de sua obrigatoriedade, os demais em condição de fazê-lo eram repelidos pelas ações assistenciais; uma vez que através de seu trabalho deveriam ter condições de subsistência sem necessitar de ajuda assistencial²⁷.

Entretanto, em contextos atuais, de reconhecida crise da sociedade salarial, de reestruturação produtiva com redução de empregos estáveis e permanentes, percebido tanto em países do centro do capitalismo mundial, como os europeus, quanto em países periféricos deste sistema, como os da América Latina, a proliferação de iniciativas de políticas de transferência de renda e, mais recentemente, de políticas de geração de trabalho e renda, tem surgido como uma consequência desse contexto de crise.

Como afirmado anteriormente, apenas no século XX foi permitido aos pobres sem trabalho, mas com capacidade de fazê-lo, o direito à assistência social na forma de programas de transferência de renda, conhecidos no Brasil através dos Programas de Renda Mínima. Entretanto, apesar de serem iniciativas dissociadas do trabalho, na maioria delas a orientação para a busca ou a capacitação para o trabalho figura como uma das contrapartidas necessárias à permanência no programa. Tal exigência de contrapartida reforça a questão explicitada por Boschetti (2003), já mencionada neste trabalho, de forte apelo moral muitas vezes utilizada para questionar e/ou restringir políticas assistenciais de garantia de renda, qual seja: "*por que alguém trabalharia por um salário se pudesse viver de assistência?*". Essa preocupação, de fundo moral, justifica e se explicita num dos objetivos da política de assistência social reconhecida pela Constituição Federal de 1988, e regulamentada pela Lei 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 07/12/1993, que prevê no Art. 2º, Inciso III a "promoção da integração ao mercado de trabalho", referendando o já disposto anteriormente no texto da Constituição.

²⁷ Neste sentido, Castel (1998) faz preciosa reconstrução do percurso das primeiras medidas de proteção social, públicas e privadas, no âmbito do que ele denomina de "social-assistencial", demonstrando o tratamento diferenciado entre as populações a partir do critério do trabalho ou do não trabalho.

Com o desassalariamento, o aumento do desemprego e da informalidade no Brasil, agravados nos anos 1990 e perpetuados nos anos 2000, tem se ampliado consideravelmente o número de população empobrecida, aumentando potencialmente e possivelmente os números de usuários, bem como de demandas por serviços e programas de assistência social.

Alternativas de enfrentamento do desemprego têm cada vez mais mobilizado e demandado ações por parte de instâncias governamentais, quer da esfera federal, estadual ou municipal. O mote da geração de emprego e renda perpassou quase a totalidade das propostas e discursos governamentais de distintos partidos políticos, seja de direita, de centro ou de esquerda nas últimas eleições, de 2002 e 2004, resguardadas as diferenças ideológicas e teóricas entre si, expressas efetivamente em programas posteriormente viabilizados, ou não, na perspectiva de geração de emprego e renda nas municipalidades.

O aumento de novas formas coletivas de organização do trabalho e da produção, através da criação de cooperativas, associações de trabalhadores, empresas autogestionárias, entre outras, origina-se principalmente da iniciativa de trabalhadores desempregados apoiados por entidades ligadas à Igreja Católica e a outras igrejas, a sindicatos, universidades e organizações não-governamentais. Contudo, essas experiências foram ganhando visibilidade local e, aos poucos, foram incorporadas em programas de governos municipais e estaduais, sobretudo em governos democráticos de esquerda, principalmente em administrações vinculadas ao Partido dos Trabalhadores²⁸. Sem afirmar a existência de “entrosamento unívoco de ações e idéias nesses governos petistas”, Barbosa (2005, p. 149) ressalta que a economia solidária, enquanto produção associada, tem se tornado uma forte tendência, estruturando-se e apresentando-se como uma opção de trabalho e vida na particularidade da governança petista.

²⁸ De acordo com Barbosa (2005, p. 149), “paulatinamente foram se forjando nas regiões metropolitanas e rurais práticas de fomento à economia solidária, fortalecendo ações já existentes de organizações da sociedade e entidades religiosas ou sindicais. São destaques, nessa direção, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1999/2002), a Prefeitura de São Paulo (2000/2004), a Prefeitura de Recife (2000/2004), a Prefeitura de Santo André, a Prefeitura de Belém, a Prefeitura de Chapecó (SC), a Prefeitura de Porto Alegre, a Prefeitura de Caxias do Sul, a Prefeitura de Belo Horizonte, entre outras”.

Assumida cada vez mais por iniciativas públicas, a geração de trabalho e renda, conjugada, ou não, a programas assistenciais como, por exemplo, os de renda mínima, tem se articulado com o campo da assistência social enquanto mais uma possibilidade de enfrentamento das situações de empobrecimento e dos processos de exclusão social, presentes em famílias que vivem situações de desemprego de longa duração, informalidade e precarização. Portanto, buscamos, nesse item, identificar na Política Nacional de Assistência Social²⁹ referências a situações relacionadas ao desemprego, bem como indicações de medidas voltadas ao enfrentamento do mesmo pela via da geração de trabalho e renda.

A preocupação com a inserção dos usuários/indivíduos em dinâmicas de trabalho aparece explicitamente nos objetivos da LOAS, ao afirmar a necessidade de promoção da integração de seus usuários ao mercado de trabalho (Art. 2, Inciso III), e, implicitamente, no conteúdo do Artigo 25 que trata dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza, previstos na Lei, que “compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social”.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS em outubro de 2004, mais de dez anos após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, destaca que nos últimos anos tem se produzido e reproduzido um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver em nosso país, com a presença crescente do desemprego e da informalidade, da violência e fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos, cada vez mais, a situações de risco e

²⁹ Apresentada ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS para aprovação em junho de 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS após amplo debate com a sociedade, representada por associações de municípios, colegiados nacional, estadual e municipal de gestores de assistência social, conselhos nacionais de pessoa portadora de deficiência e dos direitos da criança e adolescente, conselhos nacional, estadual e municipal de assistência social espalhados pelos estados e municípios do país, secretarias estaduais de assistência social, algumas universidades, institutos de pesquisa, entre outras instituições, listadas ao final do texto da Política Nacional, em que registra as contribuições desses parceiros à versão preliminar da mesma.

vulnerabilidade; um processo desenvolvido especialmente em municípios de grande porte e nas metrópoles brasileiras.

Esse cenário demanda à política de assistência social, em nossa concepção, a proteção ante às *condições de vulnerabilidade produzidas pelo desemprego de longa duração, pelo trabalho precário, informal e não protegido*, ampliando a necessidade de construção de interfaces entre a política de assistência social e a política de trabalho e renda, além das proteções, já reconhecidas, ante às *condições de vulnerabilidade pelo ciclo de vida* (crianças, adolescentes e idosos), às *condições de desvantagem pessoal* (pessoas com deficiência e doença), e às *vulnerabilidades diante de situações circunstanciais e ou conjunturais* (fome, mendicância, trabalho infantil, crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual, mulheres pobres chefes de família, mulheres vítimas de violência, entre outras situações), conforme Martins e Paiva (2003, p. 57) [grifos nossos].

Por isso, de acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p.19), a necessidade de construção de articulações entre a política de assistência social e a política de trabalho e emprego, sem deixar de considerar as políticas de educação e saúde, articulando, assim, medidas de caráter compensatório, com elementos estruturantes, “fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza”.

De acordo com a PNAS, a política pública de assistência social reafirma seu caráter de política de proteção social, articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida, configurando-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Nesse sentido, a proteção social deve garantir: *segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); segurança de acolhida e segurança de convívio ou vivência familiar*.

A assistência social como provedora de seguranças sociais requer, segundo Sposati (2004), o reconhecimento e o compromisso coletivo da sociedade com os

riscos sociais da população. A autora ressalta que temos no Brasil uma frágil noção de risco social, baseada nas culturas liberal e neoliberal, que entendem o risco como uma questão de preocupação pessoal e individual, devendo ser enfrentado e respondido pelo indivíduo, de acordo com suas possibilidades. A outra compreensão é a de que o risco não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas quer dizer também uma possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida, devido à ausência de uma ação preventiva; por isso, a importância de se criar formas de prevenção a fim de que os riscos se reduzam significativamente ou deixem de existir; a proposição dessas seguranças é um exemplo de ação preventiva.

Segundo Villalobos (2000, p.58):

A segurança é uma exigência antropológica de todo o indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos os seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função.

As seguranças previstas na perspectiva de proteção social pela política de assistência social objetivam a prevenção de riscos sociais, operando serviços, programas, projetos e benefícios que buscam garantir a preservação, a segurança e a dignidade de todos os cidadãos.

O desemprego, nesse sentido, atua como um fator de risco, de ameaça e fragilização da situação de sobrevivência dos indivíduos e suas famílias. Assim, a condição de trabalhador informal, sem proteção, desempregado e as ações alternativas de enfrentamento dessa condição se articulam em torno da *segurança de sobrevivência*, através da provisão de programas de transferência de renda e de programas de geração de renda, conforme previsto na PNAS:

A Segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das

condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão ³⁰ (2004, p.32).

A inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal são reconhecidas como situações de vulnerabilidade e risco; os cidadãos e grupos que vivenciam tal situação constituem o público usuário da política de assistência social, entre outros³¹. Como forma de superar condições de vulnerabilidade e prevenir situações que indicam risco potencial estão previstos na PNAS *serviços de proteção básica de assistência social*. Esses, por sua vez, são assim considerados por:

Potencializar a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (PNAS; 2004, p.37).

Entre esses serviços de proteção básica, destacamos o *Programa de Inclusão Produtiva e Projetos de Enfrentamento da Pobreza* e os *Centros de Informação e de Educação para o Trabalho, voltados para jovens e adultos*.

Além dos serviços de proteção básica, também estão previstos na PNAS *serviços de proteção social especial*³², estes, por sua vez, se desdobram em *proteção social especial de média complexidade* e *proteção social especial de alta*

³⁰ As demais seguranças previstas são: *Segurança da Acolhida*: entendida como uma das seguranças primordiais da política de assistência social, operando com a provisão de necessidades humanas que inclui os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social; e *Segurança da Vivência Familiar ou do Convívio*: uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social, supondo a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações, operando com a provisão de políticas na perspectiva do convívio (PNAS, 2004, p.32).

³¹ Além desses, constituem o público usuário da política de assistência social, os cidadãos e grupos que se encontram em outras situações de vulnerabilidade e risco, tais como: "famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social" (PNAS, 2004, p.34).

³² Conforme a PNAS (2004, p.39) "a proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras".

complexidade. A menção ao trabalho aparece nos serviços de alta complexidade, por serem aqueles que “garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou comunitário” (PNAS; 2004, p.40). Entre os serviços previstos, destacamos o de *Trabalho protegido*.

Contudo, não fica definido, nem enunciado na PNAS o que se entende pelas noções de *inclusão produtiva e trabalho protegido*, as quais orientam programas previstos nessa política, apesar de serem indicados e referenciados serviços e programas voltados à promoção da integração ao mercado de trabalho e à prevenção das vulnerabilidades e riscos que a inserção precária ou não inserção ao mercado de trabalho produzem. Tudo indica que inclusão produtiva refere-se à inclusão, sobretudo, na esfera econômica por meio de ações a exemplo das iniciativas de geração de trabalho e renda, articuladas aos Projetos de Enfrentamento da Pobreza (Art. 25) previstos na LOAS. Já, a idéia de trabalho protegido remete à situação de indivíduos que demandam proteção integral, por se encontrarem sem referência e, ou, em situação de ameaça, precisando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário, conforme previsto na PNAS, necessitando, portanto, condições de trabalho diferenciado e, por isso, protegido. Podemos, como exemplo, citar as alternativas de trabalho voltadas às pessoas com deficiência.

A articulação de programas de geração de trabalho e renda com o campo da assistência social tem se viabilizado, ainda que de forma insuficiente, por meio dos programas de transferência de renda³³, os quais, na sua maioria, associam essa transferência a exigências de contrapartida no âmbito da educação, da saúde e do trabalho. No que se refere ao trabalho, prevê-se por parte das famílias beneficiárias a participação em programas de qualificação e requalificação profissional e a inserção em programas de geração de trabalho e renda. Em Chapecó essa articulação também se fez presente, como observarmos no desenho da política de assistência social implementada no

³³ Ver o estudo de Silva, Maria O., Yazbek, Maria Carmelita, Di Giovanni, Geraldo. *A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

município durante as duas gestões do Partido dos Trabalhadores (1997/2000 e 2001/2004) no governo municipal.

Em Chapecó, a assistência social passa a ser afirmada como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, ganhando um novo sentido e maior incremento após a consolidação das diretrizes da administração petista no município a partir de 1997, em que se buscou construir, segundo Andrade e Seabra (2004), novos parâmetros de políticas públicas de inclusão social e enfrentamento da pobreza no município³⁴.

Buscando adequar-se às determinações da LOAS, que prevê a descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como o Comando Único das ações em cada esfera de governo (Inciso I do Art. 5º), em Chapecó foi empreendido o reordenamento institucional da então Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação (SDCH) tornando-a o comando único da política e das ações de assistência social desenvolvidas no município, respondendo pela centralidade da oferta de bens e serviços executados diretamente pelo poder público e organizações da sociedade civil.

Segundo Andrade e Seabra (2004, p.227), esse reordenamento propôs substituir a lógica vigente do assistencialismo, favor e merecimento por uma lógica do direito, implicando mudanças culturais e o envolvimento conjunto dos que se relacionam com a política, no caso, o governo, a sociedade civil e os usuários. O reordenamento objetivou, também, superar o atendimento emergencial, a comunicação vertical, as ações isoladas, fragmentadas, e a qualificação deficitária da equipe técnica existente na área.

Entretanto, de acordo com Seabra (2003, p.71) o entendimento sobre a assistência social como política pública, por parte do executivo municipal de Chapecó, carecia de elaboração mais precisa. Como exemplo, cita a deliberação

³⁴ Conforme dados e informações buscados na publicação que realizou um balanço da gestão petista 2001/2004, principalmente no Capítulo 9, sobre a política de assistência social. A publicação é intitulada *Chapecó uma cidade transformada*, organizada por Andréia Signori, Luciane Bosenbecker e Pedro Uczai. A dissertação de mestrado de Nuely F. Seabra intitulada *O trabalho dos assistentes sociais na política de assistência social em Chapecó*, defendida em 2003 junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, também serviu como fonte de dados.

da I Conferência Municipal de Assistência Social, realizada ainda em 1997, que propunha “a alteração do nome da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Habitação para Secretaria Municipal de Assistência Social”. A alteração para Secretaria de Assistência Social e Habitação – SASH, ocorreu apenas em junho de 2003, demonstrando a falta de entendimento e consenso, por parte do governo, quanto à pertinência da deliberação da Conferência, confirmando a falta de uma linguagem comum sobre a nomenclatura e a concepção dos serviços realizados.

A efetivação da LOAS, através da Secretaria de Assistência Social e Habitação em Chapecó, realizou-se de forma gradual e contínua, com a implementação no município da rede de proteção social básica e especial, realização de vários projetos em parceria com o Governo Federal, melhoria dos indicadores sociais e a criação e fortalecimento de espaços de participação e controle social.

Entre as transformações construídas no campo da assistência social, principalmente a partir da segunda gestão do governo petista (2001/2004), destacam-se: a) a consolidação do sistema de gestão descentralizado, democrático e participativo; b) a implementação da rede de proteção social básica e especial; c) o impacto das ações desenvolvidas na qualidade de vida dos usuários da assistência social (Andrade e Seabra, 2004).

A política de assistência social e habitação desenvolvida pela SASH, de acordo com Seabra (2003), era organizada em torno de quatro eixos dos quais provinham os seguintes programas e serviços:

1. Enfrentamento à Pobreza/Fome Zero

- 1.1 Programas de transferência/complementação de renda (Renda Mínima Familiar, Renda Cidadã, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Abrigo Domiciliar, Benefício de Prestação Continuada – BPC);
- 1.2 **Programa de Geração de Trabalho e Renda** (*programa de organização social para o acesso ao trabalho*);

- 1.3 Programa de complementação alimentar (cestas de alimentos, refeições oferecidas nos programas socioeducativos).

2. Proteção e Inclusão social

- 2.1. Sistema de abrigagem (Abrigo Municipal, Casas Lares, Abrigos Domiciliares, Casa da Acolhida, Centro de Convivência do Idoso);
- 2.2. Programas de Proteção a crianças e adolescentes (programas socioeducativos de prevenção, oficinas profissionalizantes, programas de medidas socioeducativas – Prestação de serviços à comunidade (PSC), Liberdade assistida comunitária (LAC), Centro de Internamento Provisório (CIP) e Centro de atendimento às vítimas de violência e exploração sexual (CEVIVI);
- 2.3. Serviços e benefícios (plantão social, benefícios eventuais como: auxílio funeral, cestas básicas, passagens, vale transporte coletivo, fotografias para documentos, etc).

3. Morar Legal – Cidade Humanizada

- 3.1. Projetos sociais (organização social dos moradores de áreas irregulares, ações socioeducativas e apoio às organizações locais de moradores);
- 3.2. Projetos urbanísticos (regularização fundiária e urbanização, loteamentos populares, melhorias habitacionais – Morar Melhor e conjuntos habitacionais – Programa Sócio Habitacional (PSH) e Programa de Arrendamento Residencial (PAR);
- 3.3. Programa Cidade Humanizada (serviços com prioridade de investimentos em áreas consideradas mais pobres no município).

4. Sistema de Gestão (descentralizado/participativo/democrático)

O sistema de gestão da SASH é composto pelo banco de dados, setor de monitoramento e avaliação, assessoria aos conselhos, política de recursos humanos, administração financeira, comunicação e marketing e articulação das instâncias colegiadas da Secretaria.

Em 1999, a regionalização da política de assistência social foi instituída na direção de uma gestão descentralizada, democrática e participativa, implementada a partir da criação das Regionais de Assistência Social – RAS, divididas e localizadas territorialmente, abrangendo cada uma delas um conjunto de bairros, distritos e comunidades rurais do município.

Segundo Seabra (2003, p.70), a regionalização justificou-se pelos seguintes motivos: 1) carência econômica da população usuária, que, sem recursos para custear o transporte coletivo enfrentava dificuldades em deslocar-se em busca do atendimento de suas necessidades imediatas; 2) sobreposição de serviços, implicando o deslocamento de vários profissionais para atendimento de uma mesma família ou comunidade; 3) grande extensão territorial do município, dificultando o deslocamento ao centro da cidade de pessoas idosas, doentes, portadores de deficiências, mães com crianças pequenas, principalmente os provenientes das áreas rurais.

As Regionais de Assistência Social (RAS) são consideradas a **porta de entrada** para o atendimento na rede de proteção social básica e especial. As RAS enquanto unidades de gestão descentralizada da política de assistência social exercem a função de coordenação e execução dos serviços integrantes da rede de proteção básica, bem como, a busca de soluções intersetoriais a partir das necessidades surgidas em seu território, no processo de atendimento integral aos usuários (Andrade e Seabra, 2004, p. 236) [grifos das autoras].

Foram instituídas 9 (nove) RAS na cidade, sendo distribuídas conforme a tabela a seguir:

Regionais de Assistência Social	Nº de Bairros Comunidades Atendidas	Nº de Famílias Cadastradas
01. Regional CAIC – Bairro São Pedro	22	1.156
02. Regional Efapi	22	1.438
03. Regional Bormann	22	961
04. Regional Universitário	13	721
05. Regional São Cristóvão	18	636
06. Regional Cristo Rei	09	737
07. Regional Passo dos Fortes	17	592
08. Regional Palmital	10	710
09. Regional Centro	01	71
TOTAL	134	7.023 famílias

OBS. O total de famílias cadastradas nas RAS refere-se a outubro/novembro de 2004, havendo alterações conforme o fluxo de atendimento das mesmas.

Fonte: Andrade, Iraci e Seabra, Nuely. Assistência Social: construindo inclusão social e cidadania. In ignori, A., Bosenbecker, L, Uczai, P. *Chapecó uma cidade transformada*. Chapecó: Prefeitura Municipal, 2004.

Essas regionais, com equipes formadas por monitores sociais e técnicos-administrativos, eram coordenadas por assistente social. São as equipes que executam os serviços caracterizados como de proteção social básica inseridos nos quatro eixos que organizam a política de assistência social em Chapecó. Entre esses serviços³⁵, destacamos o *Programa de Geração de Trabalho e Renda*, foco de nossa análise.

Em avaliação realizada com o conjunto de atores sociais envolvidos nessa política, Andrade e Seabra (2004) destacam os avanços apontados a partir da criação das RAS: a) proximidade dos serviços de assistência com os usuários/comunidade e maior possibilidade de criação de vínculos entre os profissionais e os usuários; b) aumento do conhecimento e facilidade de diagnóstico sobre a realidade vivida pelos usuários e comunidades por parte da equipe técnica da SASH; c) possibilidade de maior participação dos segmentos sociais atendidos, estimulando a criação de comissões e grupos de idosos, pessoas com deficiência, etc; d) qualificação e ampliação do atendimento à

³⁵ Os demais serviços de proteção social básica coordenados e executados pelas RAS são: Plantão Social; Programas de Transferência/Complementação de Renda (Renda Mínima, Renda Cidadã, PETI, Bolsa Família); Benefício de Prestação Continuada – BPC (idosos e pessoas com deficiência); Programas socioeducativos para crianças e adolescentes; Programas socioeducativos com oficinas profissionalizantes para adolescentes; Programa Banco de Alimento; Acompanhamento e assessoria a grupos socioeducativos de pessoas com deficiência; Assessoria a Grupos de Mulheres; Acompanhamento e assessoria a grupos de convivência de idosos; Acompanhamento sociofamiliar às famílias usuárias; Benefícios eventuais e/ou emergenciais (auxílio-funeral, passagens...); Habitação e Regularização Fundiária – cadastramento e encaminhamento ao Departamento de Habitação da SASH (Conforme Andrade e Seabra, 2004, p. 238).

população usuária, avançando no princípio da universalização do acesso à assistência social.

Contudo, Seabra (2003) em estudo sobre a política de assistência social em Chapecó, aponta barreiras e desafios enfrentados em decorrência das mudanças na estrutura de gestão desta política, evidenciando fragilidades e limites a serem superados. Entre eles, citamos: a) necessidade de maior horizontalidade na estrutura interna de cada unidade; b) maior partilha de poder de decisão nas unidades; c) resistência dos servidores ao serem confrontados com novas necessidades e responsabilidades; d) exigência de envolvimento em ações para além das previstas em “seu” programa ou setor; e) necessidade de melhor qualificação do quadro de servidores públicos municipais na área da assistência social; f) baixa capacidade técnico-administrativa das ong’s prestadoras de serviço de assistência social, dificultando a integração das mesmas na composição da política; g) falta de articulação em rede dos inúmeros serviços, programas e projetos governamentais e não-governamentais desenvolvidos.

Outros aspectos poderiam ser mencionados sobre a política de assistência social em Chapecó, porém nossa intenção é situar de forma panorâmica a estrutura, mudanças, entraves e os avanços produzidos, identificando os vínculos entre o campo da assistência social e da geração de trabalho e renda, construídos a partir do Programa de Geração de Trabalho e Renda e que será analisado a seguir.

2. CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA – PGTR

A iniciativa de criação desse Programa surgiu de um grupo de trabalho que tinha como objetivo discutir e propor ações de combate à pobreza no município de Chapecó. Durante a segunda gestão (2001/2004) da administração petista na cidade, o prefeito Pedro Uczai adotou, como estratégia de ação, a constituição de Grupos de Trabalho Intersetoriais (GT’s) compostos pelo secretariado e seus assessores, objetivando a articulação das políticas e programas sociais

desenvolvidos pelo governo municipal, potencializando as ações e buscando evitar, entre outras, o desperdício de recursos e a sobreposição de serviços, programas e atendimentos.

Criou-se, assim, o Grupo de Trabalho de Enfrentamento à Pobreza e Desenvolvimento Social, composto por representantes das Secretarias de Assistência Social e Habitação - SASH; Desenvolvimento Econômico e Agricultura - SDEA; Desenvolvimento Urbano e Planejamento - SDEUP e de Educação - SED, que, de forma conjunta, definiram estratégias de ação voltadas ao combate da pobreza em Chapecó. A proposição de criar um Programa de Geração de Trabalho e Renda - PGTR surgiu deste grupo de trabalho, já com a perspectiva de agir de maneira intersetorial entre as secretarias proponentes a partir de uma outra lógica de gestão pública.

Em julho de 2003, o depoimento da Secretária de Assistência Social e Habitação, Iraci Andrade, faz menção a essa particularidade:

Pois a gente dizia, como você inclui dentro desse processo que é excludente; o próprio processo de produção, ele é excludente. Então como você constrói uma outra lógica!... Isso foi meio que desenhando esse programa. Então, quando a gente cria o Departamento [de Geração de Trabalho e Renda] aqui na Secretaria e cria o Programa [de Geração de Trabalho e Renda], o programa já nasce intersetorial, não era um programa da secretaria; e dentro do Programa de Geração de Trabalho e Renda ele se articula com as outras secretarias e com os programas de complementação de renda que a secretaria tem; e aí a gente priorizou dentro dessa estratégia (...) o público da assistência social, que são as famílias do Renda Mínima, do PETI, os grupos de mulheres (...) e as famílias envolvidas em projetos habitacionais (I.A, Secretária de Assistência Social e Habitação).

Apesar da experiência de trabalho intersetorial, iniciado entre as diversas Secretarias Municipais a partir da constituição dos grupos de trabalho, houve dentro do governo municipal, conforme depoimento do Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda, José Martins de Souza, dúvidas, resistências e disputas a respeito do local onde seria estruturado o Departamento e o Programa de Geração de Trabalho e Renda - na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura ou na Secretaria de Assistência Social e Habitação. Após debates

internos prevaleceu a experiência acumulada pela assistência social no trato com o público alvo do Programa, além das ações do desenvolvimento econômico voltarem-se mais para a indústria, o comércio e a agricultura familiar. Argumentos nessa direção contribuíram na definição e justificativa para a vinculação do PGTR à Secretaria de Assistência Social e Habitação.

Partimos muito da realidade, por onde deveria ser traçada a estratégia de trabalho e foi isso que determinou. Quem é que conhece o público a ser trabalhado? É a assistência social. Quem é que tem equipe pra trabalhar com este público? É a secretaria de assistência social. Qual é o público foco, beneficiário do programa? É o público da secretaria de assistência social. E os profissionais que vão lidar com este público estão onde? Estão na secretaria de assistência social. A secretaria de assistência social e a política pública de assistência social têm como estratégia a superação da pobreza, a partir de uma política efetiva de geração de trabalho e renda; logo, o departamento tem que ser estruturado nesta secretaria, ou a gente transfere toda a estrutura da secretaria para uma outra secretaria, que eu achava, do ponto de vista gerencial, estrutural e econômico, muito mais complexo. Dado que, com todos os méritos à secretaria de desenvolvimento econômico, que tem uma política efetiva de desenvolvimento econômico do município, que pensa estratégia, que pensa diagnóstico, e tem aí o distrito industrial, tem toda uma política voltada pra geração de renda e de emprego, mas ela atinge um público que está acima da pobreza; então isso foi o que determinou, e eu olhei pra isso. Se o desenvolvimento econômico atinge um público acima da pobreza, nós vamos ter que estruturar um departamento que atenda o público abaixo da linha de pobreza (...) Naquele momento, dado a todas essas condições objetivas, se optou em montar o departamento na secretaria de assistência social e, no primeiro momento, houve grandes dúvidas, grandes discussões, polêmicas, incompreensões, mas num primeiro momento eu acho que a gente superou, superou bastante; eu acho que hoje há uma maior compreensão, o próprio prefeito hoje tem todo o respeito por esta política, apóia esta política, vem apontando, assim, mecanismos que fortaleçam essa estratégia, esta política, e que acabou, na verdade aquela dicotomia, se era lá ou se era cá, (...) para mim, a questão central não era esta, a questão central é como lidar com esse público efetivamente e como enfrentar com ele as dificuldades (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

O debate que envolveu as Secretarias de Desenvolvimento Econômico e de Assistência Social a respeito da vinculação do PGTR a um ou outro campo, expressa também as tensões que envolvem a assistência social e o trabalho, como já explicitado por Boschetti (2003) e abordado neste estudo. Este debate ainda se explicita, considerando-se que, no governo federal, a Secretaria

Nacional de Economia Solidária integra o Ministério do Trabalho e Emprego, fundamentada na compreensão de que, mesmo alternativas situadas fora das práticas formais de assalariamento, merecem reconhecimento e apoio, de modo a garantir que o conjunto dos trabalhadores seja incluído no campo dos direitos do trabalho, consideradas suas especificidades.

No caso específico de Chapecó, o debate envolvia a visão dos gestores públicos sobre qual ênfase dar à política de geração de trabalho e renda do município: através de uma estratégia mais econômica e de produtividade, ou uma estratégia social, de inclusão e de construção de processos de enfrentamento à pobreza. Esse debate expõe a dificuldade ainda presente, de articulação do econômico e do social, entendidas como esferas que se opõem diante da dificuldade de construção de ações conjuntas. Também é possível reconhecer que a pobreza – campo relevante da assistência social – contribuiu para definir em qual secretaria as ações do PGTR seriam desenvolvidas.

Merece destaque, também, a opção da equipe técnica do PGTR de Chapecó em tratar essa política como de geração de trabalho e renda e não de emprego e renda. Sabe-se que essa distinção é permeada por interpretações diversas, mas, a partir de análise da realidade local, é possível identificar que a opção da equipe técnica insere-se nas orientações emanadas da política pública de economia solidária, que trata essas iniciativas como alternativas geradoras de trabalho e renda.

Os gestores da política de geração de trabalho e renda, em Chapecó, partem da premissa que: as opções de inserção laboral criadas pelo Programa situam-se no amplo campo de alternativas de trabalho e de ocupações não assalariadas, ao contrário da noção de emprego que remete ao trabalho formal, com carteira assinada. Os próprios traços da população envolvida: pobreza severa e estrutural, baixo nível ou nenhuma qualificação profissional e de escolaridade, limitado acesso a informações, ocupações informais e precárias, desemprego de longa duração, contribuem para dificultar e/ou limitar uma inserção no mercado formal de trabalho, razão pela qual, propostas de trabalho coletivo e solidário, como associações e/ou cooperativas, surgem enquanto alternativas capazes de

incorporar esse público; como pode ser observado no depoimento que se transcreve a seguir:

(...) nessa estratégia a gente encontra muito mais limites de conseguir incorporar esses trabalhadores, essas famílias, no mercado formal – por uma situação de extrema exclusão – do que incorporá-los numa estratégia coletiva. Então, optamos pela lógica da geração de trabalho e renda a partir de associações e cooperativas; por isso a gente não usa, pelo menos é uma das concepções, não usa emprego e renda, mas trabalho e renda. Porque, se a gente for ver a trajetória dessas famílias, a gente vai encontrar analfabetismo, famílias que nunca tiveram a carteira assinada, mas nem por isso deixaram de viver, de estruturar sua família e de trabalhar (...) então, como que você constrói o processo de travessia a partir da realidade e das estratégias que aquela família desenvolveu? Se dentro da lógica que essas famílias desenvolveram não está a lógica do trabalho formal ou do emprego, mas está a lógica do acesso ao trabalho pra conseguir renda pra sustentar as suas necessidades e da sua família? E você trabalha a partir dessa situação e aí eu acho que está o compromisso da política pública, partir dessa realidade e ir construindo a estratégia de garantir o acesso ao trabalho, à renda e à seguridade social, (...) conseguida através do trabalho coletivo, através da associação, da cooperativa (I. A., Secretária de Assistência Social de Chapecó).

Nesse sentido, o acúmulo de déficits e vulnerabilidades aparecem como impulsionadores da construção de outra lógica presente nas famílias, e que nem sempre é a lógica do trabalho formal, mas a busca de garantia de geração de alguma renda através do acesso ao trabalho, qualquer que seja ele - informal, precário - na garantia de sustento do grupo familiar. A idéia de emprego associa-se à idéia do trabalho formal, com carteira assinada, com direitos sociais garantidos, quase sempre inacessível a essa população. Daí a compreensão de que o que está sendo gerado por meio de empreendimentos econômicos solidários é uma nova forma de trabalho e não de emprego, fundada numa outra concepção mais ampla de trabalho.

Por outro lado, o Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda, quando indagado a respeito da opção de reconhecer a ação pública como de trabalho e não de emprego, levanta algumas questões, tais como o processo de desassalariamento presente na economia brasileira e o fato de que o mercado não tem conseguido absorver o contingente de população desempregada no país, ainda mais quando se trata da população alvo do PGTR, marcada por profundas carências; o que contribui para que se lance mão de outras alternativas e

experiências de organização do trabalho, para além da experiência do assalariamento, presente nas situações de emprego.

Tem várias questões. A primeira é que, de fato, há um processo de desassalariamento na economia brasileira; a gente percebe e os indicadores mostram que os assalariados vêm caindo permanentemente na composição da população economicamente ativa. Então, este é um dado. Agora, o outro e isso significa que há um terreno e um campo muito grande, de um universo de experiências não assalariadas – o foco do departamento, este é um princípio; e, por isso, que a gente não optou mesmo em chamar de emprego e renda, porque não é um emprego, nós não temos a concepção do emprego, nessa concepção de carteira assinada, porque pra você ter esta concepção implicaria em você partir do princípio que as empresas resolveriam o problema, que o mercado resolveria o problema desta população, e nós temos plena consciência e também a dimensão do tamanho do problema e sabemos que isso é irreal. O mercado não vai resolver isto, nós não podemos deixar um contingente de excluídos que nós temos no Brasil e na Região Oeste de Santa Catarina, por exemplo, as cinco micro regiões que nós estudamos aqui, têm 61% da população vivendo com renda insuficiente pra comer. Abaixo da linha de pobreza, considerado ali uns R\$ 90,00 mês/per capita. Então, achar que o mercado vai resolver isso, é uma ilusão e um erro. Estratégico. Portanto, as relações de assalariamento são importantes, mas dentro de um outro patamar, dentro de um outro setor, que é o que nós chamamos [pessoas] que estão acima da linha de pobreza, onde na verdade a economia consegue absorver, consegue incorporar, então, aí, é uma relação de assalariamento. Acho que esta questão do emprego passa um pouco por aí. Agora, é uma visão, não são sinônimos estas duas questões; desassalariamento e precarização não são sinônimos; emprego e geração de trabalho não são sinônimos; então, o fato de você estar estruturando uma nova forma de organização do trabalho e da produção não significa que o processo de assalariamento é a única forma, é a única relação de trabalho que nós temos, né?! (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

Diante disso, outra questão que interpela muitas dessas experiências de não assalariamento, do tipo associações e/ou cooperativas, diz respeito a situações de precarização do trabalho, por conta das *falsas cooperativas* que, utilizando-se de algumas prerrogativas legais, isentam-se de cumprir obrigações trabalhistas e fiscais. Tomando como exemplo a realidade dos empreendimentos de Chapecó, o entrevistado discorda, declarando que:

Nenhuma das experiências, no nosso caso específico, pode ser considerada trabalho precário. Porque um dos nossos princípios é a

legalização dos empreendimentos. E aí há um desafio a ser enfrentado, que é o marco jurídico dos nossos empreendimentos. E, esse é o primeiro ponto; o trabalho assalariado não vai resolver o problema da exclusão social, da população que está abaixo da linha da pobreza. Bom, qual é a outra alternativa? Aí existem "n" alternativas. O associativismo é uma alternativa; o cooperativismo é uma alternativa... (...) Portanto, não é uma concepção de hierarquização do trabalho; não é a única relação de trabalho existente, e ela vem num processo gradativo de redução. Agora, o que é importante é você não confundir isso com precarização, que aí tem o outro extremo, que é se aproveitar dessa realidade ou deste contexto e fazer a falsa cooperativa, que, na verdade, não é uma cooperativa, é uma "coopergato", uma cooperativa disfarçada; e, nesse sentido nós temos experiências muito ruins no Brasil, extremamente negativas! (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

Nesse sentido, o que se verificou nesta pesquisa, foi justamente um esforço por parte da administração municipal de Chapecó em se distanciar dessas experiências consideradas contra-modelos em meio ao vasto campo das iniciativas solidárias e autogestionárias, construindo empreendimentos que respondam ao determinado em lei e possam garantir, dentro de suas particularidades, os direitos sociais e trabalhistas dos envolvidos.

Embora essa política seja identificada como de trabalho e renda, de acordo com os documentos e as narrativas dos entrevistados, a menção ao trabalho aparece em contraposição ao emprego, sendo este entendido como formal, assalariado e com carteira assinada. Apesar da ausência da formalidade do emprego, o que são gerados pela política pública são postos de trabalho e alternativas de geração de renda, necessária à própria manutenção do grupo familiar, uma vez que dificilmente conseguiriam acessar o mercado formal, ou seja, são formas de trabalho que não deixam de cumprir a função do emprego.

Conforme Araújo (2002, p.155),

As representações relativas ao emprego como norma e que interrelacionam inclusão social e participação ativa no mercado de trabalho assalariado, fazem parte das imagens sociais construídas em torno do emprego, inclusive no Brasil. Além disso, fundamentam as políticas que pretendem combater as dificuldades individuais e coletivas na busca de um posto de trabalho assalariado nas sociedades contemporâneas.

Em seu estudo sobre os jovens do Recife, Araújo (2002) problematiza algumas políticas governamentais voltadas à inserção dos jovens no mercado de trabalho, e afirma que: “na visão dessas políticas governamentais, reconhecimento e dignidade social ainda confundem-se com a inserção no mercado de trabalho assalariado” (p.157).

Na justificativa para criação do PGTR, encontramos argumentos que expressam a compreensão de que o desemprego e a exclusão social estão associados às mudanças no mundo do trabalho. E essas mudanças resultaram, pode-se dizer:

fundamentalmente da combinação de políticas macroeconômicas liberalizantes e do progresso tecnológico; a combinação destes dois fatores leva inevitavelmente ao drama do desemprego e à exclusão social. A difusão das novas tecnologias nos diversos setores da economia promove uma revolução no sistema de produção capitalista, mas, longe de incorporar os trabalhadores no processo produtivo, contribui para eliminar postos de trabalho (Prefeitura Municipal de Chapecó, Programa de Geração de Trabalho e Renda, 2002, p.02).

Apesar de reconhecer efeitos positivos da revolução tecnológica, como o crescimento econômico, são os efeitos perversos das políticas macroeconômicas de ajuste estrutural que são destacados na justificativa do Programa, pois essas políticas as responsáveis “pelo aumento do desemprego, da precarização das relações de trabalho, do crescimento do trabalho informal e do colapso das políticas sociais públicas” (Idem, p. 02).

Também são destacados os fundamentos econômicos do modelo neoliberal, “sustentados numa concepção excludente de desenvolvimento em que o Estado deve se retirar das funções social, alocativa e distributiva, deslegitimando os direitos dos cidadãos, deixando-os à mercê do mercado” (Prefeitura Municipal de Chapecó, Programa de Geração de Trabalho e Renda, 2002, p.02). Como resultado desse modelo, a justificativa do Programa destaca uma parcela crescente da população, cada vez mais alijada, posta à margem da sociedade, sem as condições elementares de sobrevivência.

Ao centrar o olhar em Santa Catarina e em Chapecó, são apontados índices de pobreza e exclusão. Segundo Santos (2004, p. 250), o cadastramento da Secretaria de Assistência Social e Habitação, realizado através das Regionais de Assistência Social, identificou 8.070 famílias vivendo em Chapecó em situação de pobreza/vulnerabilidade. Conforme dados do Governo do Estado/Secretaria de Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, em 2004, os índices de exclusão eram de 12,4% e pobreza 33% em Santa Catarina. Em termos absolutos são 665.317 pessoas sem renda suficiente para se alimentar e 1.752.908 pessoas na linha da pobreza³⁶. Na microrregião de Chapecó, de acordo com o Mapa da Exclusão³⁷, há 33.775 pessoas ou 16,2% da população com renda insuficiente; e 81.332 pessoas pobres, o que representa 39,1% da população microrregional.

Diante desse contexto, estratégias de combate ao desemprego e à exclusão social tornaram-se, segundo justificativa do Programa, metas prioritárias do governo petista. Essas estratégias foram planejadas numa dinâmica de desenvolvimento local e sustentável aliado à economia solidária, enquanto política pública de enfrentamento à pobreza e à exclusão social.

O **objetivo geral** do PGTR enuncia sua intencionalidade, bem como explicita a opção pela economia solidária enquanto princípio político-metodológico orientador de suas ações. Portanto, o Programa centra-se na:

Geração de trabalho e renda como estratégia de enfrentamento à pobreza junto aos segmentos populares de maior vulnerabilidade social, atendidos pelos programas de assistência social e projetos habitacionais, fortalecendo a organização social dos empreendimentos de base popular, à luz dos princípios da socioeconomia solidária – a outra economia (Prefeitura Municipal de Chapecó, Programa de Geração de Trabalho e Renda, 2002, p.03).

³⁶ Segundo o Governo do Estado de Santa Catarina/Secretaria de Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, para mensurar os indicadores de exclusão utilizou-se a renda *per capita* de até US\$ 1/dia e para mensurar a linha de pobreza utilizou-se a renda *per capita* inferior a R\$ 180,00 por mês (Martins, 2004, p.250).

³⁷ Elaborado pelo Governo do Estado de Santa Catarina/Secretaria de Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente em 2004, consultado no site www.sc.gov.br.

Outro aspecto relevante diz respeito à principal **diretriz** do Programa, centrada na perspectiva de *inclusão pela via do trabalho*, segundo a Secretária de Assistência Social e Habitação (Andrade e Seabra, 2004, p. 244).

Tal como outras administrações petistas no país, em Chapecó a economia solidária tem sido utilizada “como uma estratégia de incorporação dos excluídos no processo produtivo, revertendo, em certa medida, a tendência do desenvolvimento concentrado” (Santos, 2004, p.251).

A construção de uma estratégia pública de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade também orientou a chamada “*estratégia paulistana de inclusão social*”, implementada durante a gestão petista de Marta Suplicy (2001/2004) na prefeitura de São Paulo³⁸.

Organizada em torno da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS)³⁹, criada na prefeitura de São Paulo em 2001 “com o objetivo de coordenar políticas de geração de ocupação e renda e, assim, romper com o ciclo estrutural da pobreza e da exclusão social no município, que atinge importantes segmentos da população” (Pochmann, 2004c, p.15), a estratégia paulistana de inclusão social se estruturou a partir de uma série de programas subdivididos entre redistributivos, emancipatórios e desenvolvimentistas.

Segundo Pochmann (2004c) esses programas foram pensados a partir de uma linha de políticas “horizontais” (focadas na redistribuição de renda), cortada por uma segunda linha de políticas “verticais” (focadas na autonomização da população em situação de vulnerabilidade social), sendo ambas as linhas circundadas por uma terceira linha voltada à recuperação do espaço econômico do município (através de políticas desenvolvimentistas) [Aspas do autor].

Os programas redistributivos objetivavam a complementação monetária associada à saúde, ao aumento da escolaridade, cultura e à organização social.

³⁸ Sobre essa experiência ver as seguintes publicações: Pochmann, Marcio (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*, São Paulo: Cortez, 2002; Pochmann, Marcio (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*, São Paulo: Cortez, 2003 e Pochmann, Marcio (org.) *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez, 2004c.

³⁹ Em São Paulo, os programas voltados à geração de ocupação e renda, como no Governo Federal a Senaes, situam-se na área do trabalho e não da assistência social, como verificado em Chapecó.

Incluía os programas de Renda Mínima, Bolsa Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo. Os programas emancipatórios buscavam criar condições de autonomização da população beneficiada, cujos nomes eram: programa Oportunidade Solidária, São Paulo Confia e Capacitação Ocupacional. E os programas desenvolvimentistas, objetivavam a recuperação do espaço econômico do município através dos programas Desenvolvimento Local e São Paulo Inclui.

Resguardada a complexidade que comporta a implementação desses programas num município como São Paulo, entre os programas apresentados, o Oportunidade Solidária, situado entre os emancipatórios, apresenta bastante proximidade com o PGTR da Prefeitura de Chapecó, expressa na intencionalidade de atuar na perspectiva “de geração de ocupação e renda a partir de empreendimentos geridos integralmente pelos próprios trabalhadores, através de atividades de qualificação, somadas a iniciativas de apoio legal, tecnológico, logístico e promocional aos empreendimentos” (idem, p.18). Aliado a esse programa, a Prefeitura de São Paulo estabeleceu a Política de Fomento à Economia Popular Solidária, destinada a “auxiliar a criação, o desenvolvimento, a consolidação, a sustentabilidade e a expansão de empreendimentos populares solidários, redes e outras formas de integração e cooperação entre eles, voltados precipuamente à população trabalhadora” (ibidem, p.208). Era prevista também a criação de Incubadoras de cooperativas e de pequenos negócios e Centros públicos de economia solidária, bem como, a cooperação e apoio de universidades, instituições governamentais e não-governamentais.

O público alvo da “*estratégia paulistana de inclusão social*” e do programa Oportunidade Solidária, tal como em Chapecó, eram segmentos da população em que o “desemprego, desnutrição, condições precárias de saúde, situação inadequada de moradia, violência, analfabetismo, e baixos índices educacionais” (Pochmann, 2004c, p.15) expressam o processo histórico de desfiliação econômica, social e política a que estão submetidos.

Merece destaque, também, o fato de que, tanto em São Paulo quanto em Chapecó, a perspectiva da inclusão social aparece como princípio orientador da ação pública na área do enfrentamento à pobreza através da geração de renda e

de ocupação (no caso de São Paulo) ou trabalho (no caso de Chapecó). Em Chapecó, inclusive, explicita-se como principal diretriz do Programa, a inclusão pela via do trabalho.

Entre os **objetivos específicos** do PGTR, princípios como democracia, autogestão e estímulo à economia solidária, orientaram as ações previstas na implementação do programa, conforme os objetivos transcritos a seguir:

- ✓ Redimensionar os programas socioeducativos da Secretaria de Assistência Social e Habitação, visando fortalecer a organização social de grupos associativos e de cooperativas populares;
- ✓ Reorganizar os grupos de mulheres, estruturando ações autogestionárias por ramo de atividade;
- ✓ Estruturar a economia solidária, enquanto política pública de desenvolvimento local e de fomento à criação de postos de trabalho;
- ✓ Elaborar e implementar programas de formação profissional, potencializando as oficinas profissionalizantes, com o intuito de atender as demandas dos grupos associativos e das cooperativas populares;
- ✓ Estruturar linha de crédito específico para os grupos associativos e as cooperativas populares;
- ✓ Estruturar rede de comercialização dos produtos da economia solidária;
- ✓ Estimular a economia solidária, através de intercâmbio e integração com organizações não-governamentais, universidades, instituições de pesquisa, órgãos públicos federais, estaduais e municipais (Prefeitura Municipal de Chapecó, Programa de Geração de Trabalho e Renda, 2002, p.03-04).

A partir dos objetivos em tela, uma série de ações voltadas ao apoio e fortalecimento da economia solidária foram previstas, demonstrando o investimento do poder público na “formação de cooperativas populares, associações e micro-empresas, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, buscando a inclusão social, a inovação tecnológica e a geração de trabalho e renda, de modo coletivo e solidário, para a melhoria da qualidade de vida” (Prefeitura Municipal de Chapecó, 2003, p. 02).

A **metodologia** utilizada pelo Programa não era explicitada nos documentos aos quais tivemos acesso, porém, a partir dos depoimentos de técnicos do programa – economista e assistente social – foi possível compreender e reconstruir as orientações metodológicas adotadas. Entre elas, incluía-se: a articulação com os programas assistenciais; a delimitação da área de abrangência do Programa e a dinâmica de trabalho intersetorial, conforme descrição a seguir.

✓ Articulação com os programas assistenciais: essa articulação se desencadeava a partir de três elementos principais – público alvo do PGTR; o estabelecimento de contrapartidas; e a realização de trabalho socioeducativo com as famílias usuárias.

Quanto à definição do *público alvo* do Programa, o mesmo era definido partindo-se do público atendido pela política de assistência social, usuários dos programas Renda Mínima⁴⁰, PETI, Programa da Mulher e Projetos Habitacionais, ou seja, prioritariamente segmentos populares de maior vulnerabilidade social, atendidos pelos programas de transferência de renda e ou projetos habitacionais da SASH.

No caso das mulheres integrantes do Programa da Mulher, a Secretaria dispunha de estudos que mostravam que a violência doméstica – entre outros motivos - estava articulada com a questão da falta de renda por parte das mesmas, impondo maiores dificuldades no rompimento de relações conjugais permeadas de violência. No caso das famílias atendidas pelos projetos habitacionais, a leitura da realidade mostrava que, a partir da ocupação da nova residência,

⁴⁰ Apesar de nacionalmente conhecido por esse nome, em Chapecó trata-se de programa mantido com recursos municipais, aprovado pela Lei nº 3.801/97 e lançado oficialmente em 1998, com o nome de Programa de Orientação e Apoio às Famílias em Situação de Risco Social e/ou Pessoal – PROFAMÍLIA. Em 2003, o programa foi redimensionado a partir da Lei nº 4.550/03, subdividindo-se em três modalidades: a) Modalidade *Renda Mínima* – que prevê o repasse de 70% do salário mínimo, além do trabalho sócio-educativo com as famílias; b) Modalidade *Renda Cidadã* – voltada para pessoas portadoras de deficiência, doentes crônicos e idosos, um público considerado inapto para o trabalho e, por isso, alvo de benefícios assistenciais; no caso dos idosos, havia um grande número que não conseguia acessar o Benefício de Prestação Continuada - BPC da LOAS, em função dos critérios de renda familiar - inferior a ¼ do SM *per capita* - e de idade - 65 anos. Em Chapecó, esses critérios foram alterados para ½ SM *per capita* e idade de 60 anos, possibilitando que um maior número de idosos pudessem acessar o programa e receber o benefício de ½ salário mínimo em caráter continuado e, finalmente, a Modalidade *Renda Trabalho* – que previa o repasse de 1 SM por família e o usuário prestaria serviços para a prefeitura (participando de mutirões nos projetos habitacionais, sistema de calçamento, manutenção de jardins públicos, capinagem, etc); além disso o programa previa a qualificação para o mercado de trabalho através de cursos profissionalizantes, como encanador, pedreiro, eletricista, etc. Contudo, essa modalidade sequer foi implantada pois, ao ser encaminhada para apreciação e votação na Câmara de Vereadores no início de 2004, não foi aprovada, por não estabelecer especificamente o tipo de vínculo trabalhista que seria criado com a Prefeitura e ser considerada pela oposição, que liderava a câmara, um programa eleitoral, uma vez que seria implementado em ano de eleições municipais.

novos compromissos financeiros colocavam-se para as famílias, como o pagamento de luz, água e, diante do desemprego, a inadimplência e o corte dos serviços era uma constante. Portanto, a estratégia previa ações de enfrentamento à pobreza a partir do espaço de moradia, o que mais adiante deu origem ao programa Cidade Humanizada, implantado pela prefeitura.

Na descrição desse público alvo, outras características eram levadas em conta, tais como: "insuficiência de renda, desemprego, baixo nível educacional e baixa qualificação profissional, subemprego, trabalho sazonal, insalubridade, falta de proteção previdenciária, péssimas condições de moradia, carência nutricional e beneficiários do seguro desemprego" (Prefeitura Municipal de Chapecó, Programa de Geração de Trabalho e Renda, 2002, p.03).

Considerando esse público alvo, havia, por parte da equipe técnica da SASH, a leitura e a avaliação de que as ações de combate à pobreza, já em andamento através dos programas de transferência de renda, eram insuficientes para garantir o processo de construção de autonomização das famílias atendidas, e a proposição do programa de geração de trabalho e renda poderia contribuir com esse processo.

Um dos objetivos desses programas [Renda Mínima e PETI] era você estar construindo a autonomia dessas famílias, o processo de cidadania, mas somente com o repasse do recurso e com a caracterização do trabalho social que vinha se fazendo no sentido de trabalhar as relações familiares, trabalhar a auto-estima, a questão do alcoolismo, da violência e tal, não dava conta desse processo da construção da autonomia também financeira dessa família. Aí chegava um ano, um ano e meio de programa, as famílias, elas estavam numa situação muitas vezes parecida com a situação que elas tinham quando entraram no programa; então, quando a gente cria o Departamento e cria o Programa de Geração de Trabalho e Renda, vinha nessa perspectiva da gente estar aprofundando essa estratégia do enfrentamento à pobreza, e na estratégia do enfrentamento à pobreza a gente reafirmava a necessidade do trabalho com a família nas suas diferentes demandas colocadas, nessa questão da relação familiar, mas dando uma ênfase também para o processo da profissionalização, o ensino profissional; estar articulando aí o processo da alfabetização de adultos que aparecia muito essa questão do índice de analfabetos entre as famílias, então, por uma condição de cidadania e também por uma condição de inserção no mercado de trabalho (I.A., Secretária de Assistência Social e Habitação).

O Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda, além de ressaltar o pouco tempo de existência do Programa, também compartilha da visão que é necessário constituir ações que transcendam a transferência de renda aos beneficiários, como podemos observar em seu depoimento:

Considerando ser uma iniciativa realizada a partir de junho de 2002 e, por isso ser uma experiência recente, necessitando aprimorar essa estratégia, já havia muita vontade de se estruturar uma política de geração de trabalho e renda, dado que se conclui e há um consenso nacional de que não basta apenas você transferir renda, que a política de assistência social, ela não está limitada na transferência de renda ou de benefícios às famílias, ela precisa avançar pra além disso, na superação da condição de pobreza das pessoas. Então, uma das estratégias tem sido a geração de trabalho e renda, o elemento novo é a introdução da estratégia ou do objetivo da geração de renda dentro da política de assistência social; acho que isso é o novo... então, o departamento é concebido dentro deste contexto (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

No estudo sobre os programas de transferência de renda no Brasil, Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p.137) ressaltam justamente a necessária e “efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração de renda e da riqueza socialmente produzida” o que, na análise dos autores, não se fará sob a orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia brasileira, mormente durante toda a década de 1990 e nesse início de século XXI.

A inserção nos programas assistenciais previa por parte das famílias usuárias o cumprimento de uma série de *contrapartidas*, entre elas figuravam a participação em cursos de capacitação e qualificação profissional com vistas a se inserirem em empreendimentos associativos e solidários, como cooperativas e associações, previstos no PGTR. Além dessa, as demais contrapartidas previam: manter os filhos na escola, estar em dia com as vacinas obrigatórias, participar de reuniões socioeducativas, freqüentar programas como EJA e MOVA. A inserção nos programas assistenciais previa também o estabelecimento de um contrato com as famílias usuárias, chamado pelos técnicos de contrato social, em

que ambas as partes, governo municipal e famílias acordavam entre si responsabilidades, direitos e deveres.

A respeito das exigências de contrapartidas, para que as famílias tenham acesso e permaneçam vinculadas aos programas, Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 210) problematizam o seguinte:

A questão que se coloca é sobre a condicionalidade imposta frente a um direito anterior que é a garantia à vida, portanto, a subsistência dessas famílias. Nesse sentido, as justificativas se referem principalmente ao fato de que, ao colocar exigências de contrapartida, os Programas de Transferência de Renda estão negando também esse direito fundamental. Todavia, há que se considerar que o que parece a negação de um direito pode ser visto como condição propiciadora de acesso a outros direitos, no caso o direito à educação, à saúde, e ao trabalho, o que significa dizer que, antes de ser a negação de um direito, a exigência de contrapartida, por se fundamentar na criação de condições para autonomização futura das famílias, pode significar também afirmação de direitos.

A discussão sobre as contrapartidas exigidas aos usuários dos programas assistenciais sempre foi considerada polêmica e de pouco consenso entre acadêmicos, profissionais e gestores dos programas. Contudo, penso que o estudo de Silva, Yazbek e Giovanni lançou nova luz sobre essa questão, permitindo observar e identificar os efeitos também positivos e propositivos das contrapartidas, possibilitando às famílias acessar condições até então mais difíceis de serem alcançadas, as quais também foram verificadas entre as famílias usuárias em Chapecó, considerando que a inserção nos programas, anteriormente citados, possibilitava às famílias, além da transferência de renda, a participação em atividades socioeducativas, de qualificação profissional, o retorno aos estudos, o repasse de cestas básicas, cestas de materiais de construção, o acesso à moradia, entre outros benefícios.

A dinâmica das ações profissionais junto às famílias, previa o desenvolvimento de *trabalho socioeducativo* e o conseqüente acompanhamento das mesmas através de encontros e reuniões periódicas. Grupos de usuários eram constituídos com fins educativos, e este espaço utilizado como fórum de

discussão de temas de interesse dos mesmos. No caso dos usuários sem trabalho e/ou na informalidade, estes eram estimulados para o desenvolvimento de empreendimentos coletivos de geração de trabalho e renda. Para isso, outros grupos eram criados, partindo de afinidades comuns, ou seja, interesses e habilidades em alguma atividade, tendo em vista constituírem alternativas de geração de trabalho e renda para a família.

De acordo com depoimento da Secretária de Assistência Social, a realização do trabalho socioeducativo com as famílias era importante e fundamental para o processo de enfrentamento das muitas vulnerabilidades que as famílias apresentavam, e o processo de internalização das contrapartidas passava por um complexo processo de convencimento, no qual o contrato social desempenhava um papel significativo.

O diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda destaca que o trabalho socioeducativo desenvolvido com as famílias contribuiu, inclusive, no processo de restabelecimento da esperança por parte dessas pessoas, sem, entretanto, deixar de reconhecer os desafios e dificuldades que iniciativas dessa natureza enfrentam:

Considerando os indicadores econômicos, sociais e de escolaridade dessas famílias, enfim, é um grande desafio. Como gerar renda para uma população com histórico e grau elevado de vulnerabilidade? Nós entendíamos ser necessário criar uma base, que passa pelo envolvimento necessariamente das famílias, resgatando nessas famílias a sua condição de sonhar. O primeiro passo na verdade, é fazer as pessoas sonharem, porque elas estão num grau de exclusão e de desesperança tão elevados que elas não sonham mais, elas não têm mais esperança, perderam a esperança. Há uma ausência de projetos, de projetos familiares, quer dizer, você não tem mais aquele grau de convivência familiar, estão numa degradação elevada, em que as pessoas olham pro horizonte e não enxergam nada, então pra ela tanto faz. Nós tínhamos na constituição do departamento plena consciência disso, de que a realidade que a gente iria enfrentar é uma realidade bastante difícil, dura, e tínhamos muita dúvida do sucesso, mas, não tínhamos o que fazer, ou a gente se desafiava a fazer isto, enfrentar esta realidade, ou a gente caía no velho fatalismo..., bom, as coisas não têm mais jeito! (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

A respeito do trabalho socioeducativo, Silva, Yazbek e Giovanni (2004), a partir de seu estudo, destacaram que sobre essa denominação é desenvolvida uma variedade diferenciada de práticas, o que significa dizer que não há consenso quanto ao conteúdo e encaminhamento das atividades consideradas como tais. Todavia, afirmaram tratar-se de uma prática considerada relevante no âmbito dos programas de transferência de renda, principalmente pelo potencial que apresenta no sentido de contribuir para a autonomização das famílias.

✓ Delimitação da área de abrangência: centrando o alcance das ações do PGTR em três regiões da cidade, nas quais localizavam-se Regionais de Assistência Social no bairro *São Pedro (CAIC)*, no bairro *Efapi* e no Distrito de *Marechal Bormann*, descritos no primeiro capítulo deste estudo.

✓ Dinâmica de trabalho intersetorial: essa prática era exercida em diferentes etapas. Iniciavam pela constituição dos grupos voltados à organização de associações e cooperativas nas mais diferentes áreas. Nesse processo, os técnicos da Secretaria de Assistência Social atuavam no sentido de contribuir para a constituição e organização social dos grupos. Posteriormente, partia-se simultaneamente para os processos de capacitação, formação escolar e qualificação profissional. Os técnicos da Secretaria da Educação atuavam a partir dos programas de alfabetização e educação de jovens e adultos voltados a formação escolar dos trabalhadores. Inicialmente, fazia-se o levantamento a respeito do nível de escolaridade dos mesmos – na grande maioria eles haviam deixado a escola cedo, sem concluir sequer o ensino fundamental – depois encaminhados aos programas de alfabetização e educação de jovens e adultos. Não raro, o processo ocorria ao inverso, o envolvimento nesses programas de educação é que os estimulava a participar dos empreendimentos econômicos solidários do PGTR.

No que se refere à capacitação e, também, a disponibilização dos cursos de qualificação profissional, essas eram desenvolvidas sob a orientação dos técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura. Esta secretaria desenvolvia desde o início de 2002 – ou seja, anterior à criação do PGTR e do começo de suas atividades – um programa chamado Empresa Mãe. Este

programa havia sido proposto ainda durante a campanha eleitoral de 2000, quando da candidatura a reeleição da administração petista e, por seu caráter mais ampliado, seu vínculo era previsto junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico. O programa resultou, conforme informações da SDEA, de estratégia voltada a:

Atender ao crescente número de trabalhadores excluídos do mercado local e fomentar o desenvolvimento econômico do município, propiciando abertura de novos postos de trabalho e geração de renda, melhorando assim, a qualidade de vida das pessoas envolvidas nos setores primário, secundário e terciário da economia chapecoense (Prefeitura Municipal de Chapecó, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, 2004).

O programa era constituído por cinco módulos específicos⁴¹: a) Empresa Mãe de Base Industrial; c) Empresa Mãe de Base Tecnológica; d) Empresa Mãe de Capacitação Empresarial; d) Empresa Mãe de Agroindústrias Familiares Rurais e, e) Empresa Mãe de Cooperativas Populares. Esta última se articulava ao PGTR, por compartilharem objetivos, intencionalidades e público alvo. Suas ações desenvolviam-se a partir da Incubadora de Cooperativas Populares, projeto integrante do programa Empresa Mãe, cujo objetivo era “apoiar o surgimento e o fortalecimento de associações e cooperativas populares e autogestionárias como alternativas de geração de trabalho e renda, visando o enfrentamento à pobreza,

⁴¹ Cada um desses módulos desenvolvia as seguintes atividades: a) *Empresa Mãe de Base Industrial* – Implantada na perspectiva de constituir-se numa Incubadora Empresarial Industrial, seu objetivo era apoiar o surgimento e fortalecimento de micro e pequenas empresas industriais, propiciando fomento ao desenvolvimento de novos setores econômicos, garantindo a criação e a manutenção de novos postos de trabalho e o desenvolvimento de novas tecnologias. Estabelecida em prédio de 900 m², disponibilizava oito módulos de 35 m² cada, para instalação de empresas em regime de condomínio, além de instalações como cozinha, refeitório, sala de reuniões para cursos e atendimento a clientes, linha telefônica, internet, secretária, segurança e um profissional administrador para o assessoramento dos empreendedores em tempo integral. b) *Empresa Mãe de Base Tecnológica* – Também implantada como Incubadora Tecnológica, esta modalidade era operacionalizada em conjunto com a Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UnoChapecó), Associação Comercial e Industrial de Chapecó (ACIC), SEBRAE e Centro Empresarial de Chapecó. Seu objetivo era a geração de oportunidades de trabalho aos egressos do curso de Ciência da Computação da Universidade e demais profissionais da área que necessitassem de apoio para implantar um projeto de produção de software. c) *Empresa Mãe de Capacitação Empresarial* – Seu objetivo era a assessoria aos micro e pequenos empreendedores chapecoenses, através de cursos de capacitação em gestão financeira, plano de negócios, técnicas de venda, atendimentos a clientes, etc. Os cursos eram ministrados por técnicos economistas e contabilistas da própria Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, em horários flexíveis de forma a facilitar a frequência dos interessados e, ao final dos cursos eram fornecidos certificados de conclusão. d) *Empresa Mãe de Agroindústrias Familiares Rurais*: Através de assessoria de técnicos agrícolas e engenheiros agrônomos do Departamento de Agricultura em parceria com o Serviço de Inspeção Municipal, eram acompanhados 58 empreendimentos localizados na área rural do município ligados às cadeias do leite, carne e panificados, permitindo o acesso desses produtos a supermercados e demais estabelecimentos comerciais do município. O objetivo desse trabalho visava à agregação de renda aos produtores rurais, através do beneficiamento e da comercialização de seus produtos, contribuindo com a fixação dos agricultores e seus filhos no meio rural, evitando o aumento do êxodo rural. Sobre a *Empresa Mãe de Cooperativas Populares*, pela sua proximidade com o Programa de Geração de Trabalho e Renda, suas atividades serão descritas ao longo do texto.

visando à inclusão social e ao desenvolvimento sócio-econômico das famílias envolvidas” (Prefeitura Municipal de Chapecó, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura, 2004).

O público alvo dessa Incubadora era o mesmo definido pelo PGTR da SASH, e a equipe disponibilizada era composta por assistente social, economista e contabilista, que desenvolviam, além do estudo e do projeto de viabilidade dos empreendimentos, ações de capacitação, formação e acompanhamento dos empreendimentos solidários, através dos cursos de: cooperativismo e autogestão; capacitação em gestão de empreendimentos associativos (gestão de negócios); marketing; vendas; relações humanas; entre outros. Também fazia parte das responsabilidades do Programa Empresa Mãe, a elaboração e divulgação de uma marca que identificasse a origem dos produtos oriundos desses empreendimentos.

Para atingir os objetivos propostos pelo PGTR, quatro **eixos de ação** organizaram e nortearam, segundo Santos (2004), a estratégia central da política de geração de trabalho e renda da Prefeitura de Chapecó, quais sejam:

✓ Organização social: Considerando a vulnerabilidade social do público prioritário do programa, expressa em precárias condições de sobrevivência, analfabetismo ou baixo nível de escolaridade, ausência de documentos pessoais, baixa organização dos segmentos envolvidos, ações voltadas à organização social deste público eram necessárias, a fim de poderem constituir grupos associativos e/ou empreendimentos solidários. Esta estratégia era viabilizada por uma equipe multiprofissional, disponibilizada pela prefeitura para atuar no intuito de elevar o nível de organização social e coesão do público alvo do programa.

✓ Capacitação e Qualificação: Partindo do pressuposto que o alcance social e a sustentabilidade econômica dos empreendimentos associativos dependem do processo de formação e qualificação dos trabalhadores, ações intersetoriais eram articuladas com a Secretaria de Educação, estimulando os usuários à retomada dos estudos junto ao Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA) e à

Educação de Jovens e Adultos (EJA). Outras iniciativas de qualificação sobre economia solidária, cooperativismo, autogestão, capacitação profissional e do processo produtivo eram viabilizadas pelo programa.

Conforme Santos (2004, p.253),

(...) o alcance social e econômico [do empreendimento] depende do processo de formação e capacitação proporcionado aos trabalhadores (...), por isso, a qualificação profissional tornou-se premissa básica, uma vez que a atividade econômica exige o desenvolvimento de habilidades e técnicas de produção que são aperfeiçoadas continuamente. Ao definir o foco ou a missão de um empreendimento há que se contemplar o domínio da técnica. Não basta saber produzir, é preciso produzir bem e com qualidade, observando as normas e os procedimentos legais. Nesta perspectiva, os grupos passaram por processos de formação e capacitação profissional visando ao seu aperfeiçoamento.

Ainda na questão da qualificação, apesar dos profissionais existentes (assistentes sociais, pedagogos, economistas, contabilistas) vinculados às Secretarias de Assistência Social e Desenvolvimento Econômico e atuando junto ao PGTR, esses tinham dificuldades em assumir todo o processo de organização social e qualificação dos inúmeros empreendimentos que se organizavam, levando a SASH a estabelecer parcerias com a Cooperativa de Trabalhadores da Reforma Agrária de Santa Catarina – COOPTRASC⁴² e com a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – ITCP⁴³, da UNOCHAPECÓ, para o desenvolvimento de assessoria, cursos e capacitações em economia solidária, cooperativismo e autogestão, e todos os procedimentos que envolvem a *incubagem* dos empreendimentos solidários.

⁴² Essa Cooperativa é vinculada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e desenvolve variadas ações de capacitação em cooperativismo e economia solidária.

⁴³ A Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, da UNOCHAPECÓ, integra a Rede Nacional de ITCP's vinculadas à Rede UNITRABALHO; é um programa permanente de extensão universitária e tem "por finalidade promover a inserção na economia formal de grupos sociais excluídos ou em processo de exclusão social, a partir da sua organização para o trabalho, através da incubagem e acompanhamento de empreendimentos de economia solidária, autogestionários preferencialmente, garantindo sua autonomia e independência". Sua missão é "apoiar iniciativas de economia solidária – cooperativas, associações de produtores e outras formas de organização econômica autogestionária –, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do Oeste Catarinense. Visa também auxiliar na formulação e execução de políticas públicas destinadas ao fomento dessas experiências, articulando sua ação com a ação de outros atores sociais comprometidos com a elevação da qualidade de vida e com a ampliação da cidadania" (Folder da ITCP/UnoChapecó). As ações da ITCP são desenvolvidas através de equipes de trabalho compostas por professores, acadêmicos e funcionários de áreas afins ao programa, como: Administração, Economia, Direito, Ciências Contábeis, Serviço Social, Psicologia, Agronomia, Engenharias, Arquitetura e Urbanismo, entre outras. A metodologia de trabalho da ITCP prevê o processo de incubação e assessoria aos empreendimentos subdivididos em quatro etapas: pré-incubação, incubação, encerramento do processo de incubação e pós-incubação. Estas atividades se realizam através de convênios estabelecidos entre a ITCP e prefeituras municipais, secretarias de estado, ong's e demais entidades interessadas.

No que se refere à qualificação profissional específica, outros convênios e parcerias eram firmados para viabilizar, por exemplo: capacitação na área de confecções, panificados e culinária; serviços de hotelaria, como camareira; serviços domésticos; serviços de embelezamento (cabelereira, manicure, etc.); entre outros. Essa capacitação era realizada através de convênios com escolas técnicas, promotoria de justiça, a partir das Prestações de Serviço à Comunidade – PSC's e demais entidades. Em 2004, a partir de contatos entre a prefeitura de Chapecó através do Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda e a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSOC), foi possível aprovar junto ao Ministério do Trabalho e Emprego a realização na área de abrangência dos municípios do Oeste Catarinense, incluso Chapecó, do Plano Territorial de Qualificação – PLANTEQ, que integra a política do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, desenvolvido com recursos do FAT. A aprovação representou um incremento significativo de recursos no eixo da qualificação do PGTR, permitindo um avanço na realização de seus objetivos.

✓ Financiamento e Micro-crédito: Sabendo-se, antecipadamente, que o crédito oficial do sistema financeiro não está voltado para o financiamento de empreendimentos de economia solidária, o programa viabilizava mecanismos de financiamento dos empreendimentos e dos grupos associativos, articulando junto ao Banco do Povo linhas de crédito para capital de giro, integralização das cotas-partes e aquisição de materiais permanentes e de consumo. Também eram viabilizados repasses e aportes de recursos pelo próprio poder público municipal e federal. Em termos de equipamentos para os empreendimentos, alguns foram viabilizados através do Fundo de MiniProjetos da CNBB/Região Sul.

Em relação ao financiamento, o Programa tentou viabilizar mecanismos de financiamento para os empreendimentos se estruturarem, contudo, os gestores avaliaram que:

(...) mesmo um modelo de microcrédito diferenciado, a exemplo do Banco do Povo, torna-se inviável pelo nível de exclusão destes segmentos. Isto nos leva a crer que em muitos casos o Poder Público deve subsidiar com repasse de recursos públicos a "Fundo Achado".
(...) O município fez o repasse direto através de investimentos

públicos, assim os grupos iniciaram a produção e comercializaram. Os recursos retornaram aos grupos em forma de renda e capital de giro até que os mesmos pudessem alcançar autonomia (Santos, 2004, p.254).

✓ Comercialização: Por possuir caráter estratégico para os empreendimentos de economia solidária, o programa contribuía na assessoria e articulação da rede de consumo solidário, marketing social e consumo institucional, estabelecendo condições para que os empreendimentos participassem dos processos licitatórios do governo municipal (Prefeitura Municipal de Chapecó, Programa de Geração de Trabalho e Renda, 2002, p. 05-06).

Sobre o eixo comercialização, o mesmo era entendido pelos gestores da política como estratégico para a viabilidade dos empreendimentos, e justamente nesta área reconheciam os seus maiores estrangulamentos.

A experiência tem demonstrado que a inserção no mercado monopolista de maneira voluntarista acaba por inviabilizar o empreendimento. Para superação dessas dificuldades, o Programa articulou três ações simultâneas. A implementação de uma estratégia de marketing social dos produtos e serviços da economia solidária, (...) o consumo institucional, sendo o governo municipal um dos maiores consumidores de produtos e serviços dos empreendimentos associativos, (...) e a viabilização de espaços permanentes de comercialização, ampliando as possibilidades e as oportunidades de mercado” (Santos, 2004, p.255).

Ainda em relação à comercialização, ao longo de 2004, a SASH conseguiu aprovar, junto à Secretaria Nacional de Economia Solidária/SENAES/MTE, recursos para edificação de um Centro Público de Economia Solidária, para comercialização dos produtos dos empreendimentos associativos, porém, com a mudança da administração municipal, esse Centro até hoje não foi viabilizado. Estava também no horizonte da equipe gestora a criação de um selo social e ações efetivas para a constituição de um marco jurídico e tributário diferenciado para esses empreendimentos, mas pouco se avançou, em virtude da não continuidade da administração petista no governo municipal.

Partindo dessa caracterização, a partir de junho de 2002 o PGTR desenvolveu ações de: sensibilização e organização social dos grupos, discussão e definição da área de atuação dos empreendimentos; criação do projeto de viabilidade dos mesmos, passando pelo processo de capacitação e qualificação profissional e conseqüente encaminhamento da organização jurídica e legal de cada empreendimento.

Em julho de 2003, quando da realização das primeiras entrevistas com os economistas responsáveis pelo PGTR e pelo Programa Empresa Mãe/Incubadora de Cooperativas Populares, os trabalhos estavam em plena execução, com os grupos constituídos, alguns empreendimentos em atividade produtiva, outros em processo de capacitação, planejamento, fundação e viabilização financeiro-operacional.

Eram, naquele período, dezessete empreendimentos que desenvolviam atividades de produção/comercialização e prestação de serviços, nas áreas de: panificação, hortaliças, confecção e artesanato, serviços gerais e cortadores de erva mate, como são caracterizados a seguir, com base em material disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Chapecó/Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura/Empresa Mãe de Cooperativas Populares (2003 e 2004):

✓ Área de Serviços Gerais e Cortadores de Erva Mate:

COOPERVIDA – Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança: Pode ser considerado o primeiro empreendimento da Empresa Mãe de Cooperativas populares e do PGTR. Fundada oficialmente em março de 2003, as 84 pessoas inicialmente integradas no processo tinham conhecimentos profissionais nas áreas de hidráulica, elétrica, pintura, além de limpeza e ajardinamento. Após a fundação, que contou com 52 sócios-fundadores, realizou-se a constituição formal do empreendimento garantindo sua participação em edital de concorrência pública da Prefeitura de Chapecó, para a execução do trabalho de varreção das ruas da área central do município, no qual foram vencedores. Nesta atividade foram envolvidos 32 associados. Houve outra licitação na qual a Cooperativa também

foi vencedora para a execução do serviço de pintura de meios-fios, envolvendo 30 associados, porém numa atividade com prazo determinado de realização. Os demais que integraram o processo desde o início, ou buscaram outros trabalhos, ou possuem emprego formal e apóiam a Cooperativa, ou desistiram do processo.

COOTRAVE – Cooperativa de Trabalho Folha Verde (Distrito de Marechal Bormann): Constituído por 22 pessoas que desenvolviam atividade de corte de erva-mate, através de relação informal e precária de trabalho, sem jornada de trabalho definida, sem proteção previdenciária, sem segurança na realização da atividade, inclusive com o envolvimento de crianças e adolescentes. Muitos dos integrantes eram usuários do PETI, o que justificava também o envolvimento com o PGTR e a constituição da cooperativa. A Cooperativa estava constituída formalmente e os associados estavam na fase de busca por contratos de trabalho, enfrentando uma série de dificuldades, já que tradicionalmente essa é uma atividade realizada de maneira informal, contratada pelos donos do erval por meio de capatazes, a baixos custos, e a criação da cooperativa impunha uma nova relação de trabalho, agora coletiva e orientada sob outras bases contratuais.

ASTRAD – Associação das Trabalhadoras Domésticas de Chapecó: Empreendimento constituído inicialmente por 26 sócias fundadoras, porém um grande número havia se afastado do empreendimento, e apenas seis estavam, naquele período, ativas na associação. A maioria já trabalhava como domésticas, algumas com trabalho fixo, outras como diaristas e faxineiras. Na sua maioria são pessoas de baixa renda e, em muitos casos, a renda familiar provinha apenas do trabalho destas mulheres, complementado pelos programas de transferência de renda da SASH. Entre os desafios desse empreendimento estava a baixa qualificação profissional das integrantes, que demandavam capacitação na área de culinária, limpeza e organização geral, acrescida da falta de incentivo dos contratantes e à da dificuldade de participação das domésticas nos cursos de capacitação. A associação deveria servir de intermediária entre as profissionais e os contratantes.

Associação de Embelezamento Pessoal/Cia da Beleza: No período de realização da primeira entrevista, esse empreendimento estava em fase de planejamento, mas contava já com o envolvimento de 50 profissionais de embelezamento pessoal (cabelereiros, manicures, pedicures, maquiadores, massagistas, etc). O objetivo da associação era organizar a compra de materiais de consumo no atacado, a fim de garantir melhores preços, além de propiciar cursos de capacitação profissional e facilitar a participação em eventos de beleza.

Associação de Catadores de Material Reciclável de Chapemcô – ACMARC: Este empreendimento resultou da associação de famílias de catadores de materiais recicláveis residentes em sua maioria no Bairro São Pedro e arredores, foi um dos últimos grupos assessorados pela administração municipal, além do trabalho da ITCP UnoChapecó, que desenvolve trabalho de incubação junto ao mesmo.

✓ Área de Panificação:

COOPERPÃO – Cooperativa de Trabalhadores em Panificação e Similares de Chapecó: A proposta deste empreendimento era formar uma cooperativa central de produção de panificados em geral, integrando os quatro núcleos produtivos representados pelas associações de panificados dos seguintes locais: Distrito de Goio-Ên e Bairro Efapi, São Pedro (CAIC) e Pinheirinho. Como as associações estavam em situação de desenvolvimento diferenciado, torna-se importante caracterizar cada uma especificamente:

Associação de Panificados Efapi: Composta inicialmente por dez associadas já capacitadas em cooperativismo, autogestão e profissionalizadas em panificação. Essa associação estava em atividade, produzindo e comercializando inicialmente no próprio bairro. A prefeitura havia disponibilizado os equipamentos e o aluguel do espaço físico. A formalização e o pedido de registro como associação já havia sido encaminhado, estavam aguardando a liberação do cartório.

Associação de Panificados Goio-Ên: Composta por oito associadas, também possuía equipamentos e espaço físico viabilizados pela prefeitura. Estavam

produzindo e comercializando no local, e a formalização da associação estava em processo, bem como a capacitação técnica de novas associadas.

Associação de Panificados São Pedro (CAIC): Composta por sete pessoas, estavam em processo de qualificação profissional e encaminhamento de projetos para viabilização de recursos para o maquinário e infra-estrutura.

Associação de Panificados Sonho Real (Pinheirinho): Composta por quinze associadas, estavam em situação idêntica à associação do Bairro São Pedro, em processo de qualificação profissional e encaminhamento de projetos para viabilização de recursos para o maquinário e infra-estrutura.

✓ Área de Confeção e Artesanato:

Associação Confeção Mulher Ativa: O grupo era composto por oito associadas, no Bairro Efapi, e objetivavam especializar-se na confecção de roupas íntimas femininas. Já haviam passado pelo processo de capacitação e qualificação profissional e estavam produzindo em espaço viabilizado pela prefeitura; a comercialização era feita em sistema domiciliar e o empreendimento aguardava liberação de sua legalização junto aos órgãos competentes.

Associação de Artesanato Mãos de Ouro: Esta associação tinha como estratégia unificar a produção de artesanato dos 35 grupos de mulheres vinculados ao Programa da Mulher da SASH; um dos objetivos do empreendimento era possibilitar a compra do material (matéria-prima) utilizado na confecção dos artesanatos a custos reduzidos e, também, possibilitar aos grupos a comercialização para grandes e médios centros urbanos consumidores do estado e país. No projeto de viabilidade econômica do empreendimento, realizou-se pesquisa para identificar o potencial e os custos de produção dos principais produtos elaborados pelo grupo, como: *crochê*, panos de prato, emborrachados, brinquedos e artefatos em madeira, entre outros. Inicialmente levantou-se a possibilidade de comercialização junto a grandes redes supermercadistas de Chapecó e fora do município. As integrantes estavam em processo de

capacitação e o empreendimento em fase de elaboração de estatuto e encaminhamento legal.

✓ Área de Hortas Comunitárias:

Inicialmente foram estruturados dois empreendimentos associativos, a partir de 2004, outros quatro estavam em organização; como estratégia de fortalecimento e viabilidade destes empreendimentos um amplo projeto envolvendo estas hortas comunitárias foi encaminhado e aprovado junto ao governo federal. As particularidades de cada empreendimento são descritas abaixo:

Associação Horta Comunitária Vale das Hortaliças (Distrito de Marechal Bormann): Empreendimento formado por 10 famílias, ocupavam área de terra localizada no Distrito, cedida pela administração pública para a produção das hortaliças. Seus integrantes passaram pelo processo de capacitação em economia solidária e autogestão, gestão de empreendimentos associativos, etc. A área teve o solo corrigido, fertilizado e arado para o início da produção, foi estruturado, também, um sistema de abastecimento e irrigação a partir da perfuração de poço artesiano, através de recursos captados junto à Fundação Banco do Brasil (FBB). A comercialização era realizada na localidade em pontos de feira livre, viabilizados pela prefeitura.

Associação Horta Comunitária Goio-Ên: Composta também por 10 famílias, porém ocupavam área de terra particular cedida para esse fim. Seus associados passaram pela capacitação em economia solidária e gestão de empreendimentos associativos, entre outros. A produção de hortaliças era comercializada em feiras livres espalhadas pelo município, fomentadas e apoiadas pela prefeitura. Através dos recursos da Fundação Banco do Brasil, foi adquirido veículo pick-up para transporte e comercialização da produção.

As demais quatro Associações, *Horta Comunitária São Pedro, Horta Comunitária Linha Almeida, Horta Comunitária Vila Rica e Horta Comunitária Loteamento Esperança*, respectivamente compostas por 11, 12 e 08 famílias, com exceção da última associação, que estava em fase de constituição e mobilização das

peças, encontravam-se em situações parecidas. A área de terra havia sido viabilizada pela prefeitura, ou por família associada ou ainda por família não sócia. Os envolvidos estavam em fase de capacitação em economia solidária e autogestão, organização da produção e comercialização, gestão de empreendimento associativo, entre outras. As associações estavam sendo legalmente formalizadas para a operacionalização dos empreendimentos.

O *Projeto Hortas Comunitárias* foi lançado pela Prefeitura de Chapecó em junho de 2004 e seu objetivo era “produzir alimentos, agregar valor e gerar trabalho e renda para aproximadamente 100 famílias carentes dos meios urbano e rural, organizadas em 06 empreendimentos associativos em diferentes localidades do município” (Prefeitura Municipal de Chapecó/Secretaria de Assistência Social e Habitação, 2004). Com recursos⁴⁴ do governo federal, viabilizados através da Secretaria de Estado Extraordinária de Segurança Alimentar e Combate à Fome que integra o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, foram adquiridos equipamentos, materiais de consumo e recursos para capacitação profissional. Além do governo federal, o projeto se articulava com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e uma série de organizações parceiras como: ITCP/UnoChapecó, COOPTRASC e EPAGRI, que contribuíram na qualificação profissional e na disponibilidade de alguns maquinários para preparação do solo; e Fundação Banco do Brasil (FBB), que disponibilizou recursos para aquisição de veículo e perfuração de poço artesiano para irrigação das hortas.

Ao final de 2004, os gestores do PGTR publicaram textos⁴⁵ de avaliação das políticas de assistência social e geração de trabalho e renda – nessa ocasião identificada como política de inclusão produtiva⁴⁶ – implementadas em Chapecó

⁴⁴ Convênio nº 047/2003 (processo 00070.006794/2003-42) firmado entre a Secretaria de Estado Extraordinária de Segurança Alimentar e Combate à Fome, que integra o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e a Prefeitura Municipal de Chapecó, com assinatura em 17/12/2003 e execução a partir de janeiro de 2004, no valor total de R\$ 143.298,00 incluindo contrapartida do município no valor de R\$ 32.000,00.

⁴⁵ Quais sejam, ANDRADE, Iraci e SEABRA, Nuely. *Assistência social: construindo inclusão social e cidadania*, e SANTOS, José Martins dos. *Inclusão produtiva*. Ambos textos publicados em edição que realizou um balanço da gestão petista 2001/2004, sob o título *Chapecó uma cidade transformada*, organizada por Andréia Signori, Luciane Bosenbecker e Pedro Uczai, publicada em 2004.

⁴⁶ A inclusão produtiva passa a ser adotada como orientadora do PGTR somente após a aprovação e divulgação da Política Nacional de Assistência Social, revelando a afinidade do Programa com as orientações dessa política nacional.

na gestão petista 2001/2004. Na avaliação do Programa, realizou-se um balanço dos resultados alcançados e relacionados aos itens: público atendido; empreendimentos econômicos solidários criados; inclusão alcançada; gastos orçamentários e fontes de recursos; gestão; eixos de ação, incluindo capacitação e qualificação, micro-crédito e comercialização e; finalmente, resultados de conteúdo qualitativo relacionado às interpretações dos trabalhadores inseridos nos empreendimentos.

Partindo do público atendido e do número de empreendimentos criados, a equipe gestora indicou que, ao final de 2004, um número de 510 famílias e 680 pessoas foram beneficiadas diretamente em 15 empreendimentos econômicos solidários, uma vez que dois, na área de panificação, haviam se desconstituído. O número de empreendimentos criados representou 80% da meta estabelecida, porém é importante ressaltar que não há, nesta avaliação, informações concretas a respeito das metas estabelecidas para o PGTR. Entre as pessoas inseridas no Programa, verificou-se uma proporção de 68% de mulheres e 32% de homens (Santos, 2004, p.258).

Essa preponderância feminina nos empreendimentos guarda relação com dados acerca da situação da mulher no mercado de trabalho. Estudos relativos ao trabalho feminino têm apontado a continuidade do crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho. Todavia, permanecem confinadas a algumas ocupações cujos rendimentos são mais baixos e o nível de qualificação menor ou nulo, ou seja, "em posições menos favoráveis e precárias quanto ao vínculo de trabalho, à remuneração, à proteção social ou às condições de trabalho propriamente ditas" (Bruschini e Lombardi, 1999, p.9). Aproximadamente 40% da força de trabalho feminina está no setor informal da economia, portanto destituídas de direitos previdenciários, submetidas a trabalhos de tempo parcial e desenvolvidos no próprio domicílio, evidenciando uma inserção fortemente segregada no mercado de trabalho (Lavinias, 1996).

Em relação ao item inclusão, na avaliação do PGTR os gestores a identificaram relacionada ao acesso à educação, a conhecimentos e conteúdos, até então desconhecidos e possibilitados através da inserção dos trabalhadores em

programas de alfabetização e educação de jovens e adultos. Outra referência se relacionou ao processo de construção de autonomia pelas famílias e sujeitos inseridos no Programa, vinculado à superação da dependência de benefícios emergenciais, como cestas básicas, ou assistenciais, como o benefício da Renda Mínima. Nos dados da avaliação do Programa, não foram citados números de pessoas que acessaram a educação ou alcançaram a autonomia; entretanto, o alcance destes objetivos foi identificado como distante da meta estabelecida, atingindo apenas 68%.

Quanto ao investimento de recursos no PGTR, 83% do gasto orçamentário consolidado do mesmo foram recursos públicos, incluindo recursos municipais na ordem de 44%, gastos com custeio, nos itens estrutura e manutenção de pessoal e novos investimentos, e recursos federais na ordem de 39%, repassados ao Programa através de convênios direcionados ao Projeto Hortas Comunitárias e à construção do Centro Público de Economia Solidária. As outras fontes de recursos resultaram de parcerias com empresas privadas, no total de 4%; com a Fundação Banco do Brasil, que investiu recursos na ordem de 7%; com o Banco do Povo, que investiu 4% e, finalmente, através do Fundo de Mini Projetos/Cáritas, que somou 2% dos recursos investidos, segundo Santos (2004, p.262).

Sobre a gestão do Programa, a avaliação ressaltou a importância do trabalho intersetorial realizado entre as Secretarias e a articulação das ações com outras organizações como: UnoChapecó/ITCP, Fundação Solidária de Desenvolvimento, Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária de Santa Catarina e Conselhos Municipais de Assistência Social e Segurança Alimentar. Outra questão ressaltada refere-se ao desafio de atuar a partir das orientações da economia solidária até então desconhecidas para os servidores públicos e os trabalhadores envolvidos nos empreendimentos. A avaliação destaca que foi possível vencer o "pessimismo imaginário de que *nada dá certo*" (Santos, 2004, p.260).

Quanto aos eixos de ação do Programa a avaliação considerou que as ações de capacitação e qualificação foram as que mais alcançaram eficiência, pois "utilizou-se apenas 43,34% dos recursos previstos, com uma eficácia de 80%";

no que se refere ao micro-crédito, “foi o que mais se distanciou da meta estabelecida (...), pois resultou numa efetividade de apenas 40%, quando se considera o número de pessoas que conseguiram acessar o microcrédito, demonstrando que há muito o que fazer em termos de acessibilidade”. E, a respeito dos espaços para comercialização dos produtos dos empreendimentos econômicos solidários, “também apresentaram bons resultados, alcançando 63% da meta, podendo ser superada se considerarmos a edificação do Centro Público de Economia Solidária” (idem, p.257). Ou seja, a avaliação em relação aos eixos do Programa, considerando-se as metas estabelecidas foi positiva, embora reconheçam que a efetividade do Programa foi relativa. Porém, representou um esforço na implementação de uma política de geração de trabalho e renda viável.

A avaliação de cunho qualitativo apresentada pelos gestores tomou como ponto de partida depoimentos das pessoas inseridas no Programa, no que se refere a:

Auto-estima: “minha vida mudou, estou estudando, agora a gente vai nas lojas e as pessoas dão crédito”. “Antes elas nem olhavam pra nós”. *Solidariedade*: “quando um de nós fica doente faz uma vaquinha, compra alguns remédios e comida. Aí ele volta a trabalhar e nos devolve”. *Qualificação*: “eu aprendi a trabalhar e administrar, antes eu não tive oportunidade”. *Renda*: “o dinheiro é pouco, mas dá pra gente viver”. “Comprar comida”. *Organização social*: “a gente sabe que sem organização não trabalha direito”. “Sem organização tem muito conflito”. *Autonomia*: “não dependo mais de cesta básica pra viver” (Santos, 2004, p.264).

Na conclusão da avaliação do Programa, os gestores reconheceram que: “a estratégia e a metodologia adotada em Chapecó demonstrou-se eficaz no sentido de promover a inclusão produtiva” (idem, p.265); entretanto uma série de desafios colocaram-se, sobretudo os relacionados ao: “fortalecimento das políticas de enfrentamento à pobreza; afirmação da economia solidária; ampliação e consolidação da organização social; formação, capacitação e qualificação; investimento público; acessibilidade ao microcrédito; desenvolvimento de base tecnológica; gestão dos empreendimentos e marco jurídico e tributário” (idem, p.266).

A respeito dos impactos que o Programa possa ter produzido no enfrentamento à pobreza, os gestores acreditam ter poucas condições de avaliar, considerando o pouco tempo de execução do mesmo, sobretudo, se utilizarmos como parâmetro de análise o universo da população excluída, muito superior à que efetivamente envolveu-se com o Programa. Entretanto, a avaliação final do trabalho realizado demonstrou confiança na estratégia utilizada em Chapecó, sem perder de vista a necessária articulação e interdependência da política pública de ação local com políticas públicas estruturais de âmbito nacional e responsabilidade federal.

Contudo, nossa avaliação é de que estamos implementando uma estratégia viável de inclusão social. Todavia, a abrangência e o alcance estão diretamente correlacionados com a capacidade de investimento e a disponibilidade de recursos. Portanto, avançar em estratégias de enfrentamento à pobreza passa, necessariamente, pelo financiamento de políticas públicas de proteção e inclusão social (Santos, 2004, p.266).

Apesar das dificuldades enfrentadas e do pouco tempo de existência do Programa de Geração de Trabalho e Renda na Prefeitura de Chapecó, em 2004 o mesmo foi inscrito no Prêmio Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas - EAESP, na área de Desenvolvimento Econômico e Social, sendo selecionado e premiado junto com outros 20 projetos inovadores de governos locais no Brasil. A experiência de Chapecó foi publicada junto com as demais, na edição: Histórias de um Brasil que funciona – governos locais ajudando a construir um país mais justo, Ciclo de Premiação 2004, FGV/EAESP⁴⁷.

Tendo como pano de fundo as trajetórias dos trabalhadores em empreendimentos econômicos solidários – anteriormente apresentadas – e a

⁴⁷ O Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP tem por objetivo disseminar e premiar iniciativas inovadoras introduzidas pelos poderes públicos estaduais, municipais (sejam do executivo, legislativo ou do judiciário) e por organizações próprias dos povos indígenas. É convicção da FGV que a identificação de tais iniciativas tem um papel vital na abertura de novos caminhos para as políticas públicas no País. Esperando, assim, demonstrar a competência e a criatividade dos poderes públicos, bem como sua importância para a construção da cidadania no Brasil. Os critérios de seleção do Programa Gestão Pública e Cidadania para premiação de programas, projetos e práticas levam em conta ações que: 1. introduzam mudança qualitativa ou quantitativa em relação a práticas anteriores; 2. tenham impacto na melhoria da qualidade de vida do público beneficiário; 3. possam ser repetidos por (ou transferidos para) outras regiões ou administrações; 4. ampliem ou consolidem o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos; 5. utilizem recursos e oportunidades de forma responsável, na perspectiva de um desenvolvimento auto-sustentável. Os prêmios são patrocinados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no valor de R\$ 20.000,00 para cada um dos cinco projetos destaques e R\$ 6.000,00 para cada um dos demais quinze finalistas; todos os participantes recebem diplomas comemorativos relativos à sua classificação. Além de terem sua experiência publicada a cada Ciclo de Premiação. Maiores informações: <http://inovando.fgvsp.br>

caracterização do PGTR, há pouco realizada, no próximo capítulo, voltamo-nos para uma análise de ordem mais geral, macroestrutural, a fim de compreender as inter-relações existentes entre o trabalho e a nova geração de políticas sociais na contemporaneidade, caracterizadas por uma lógica de ativação voltada prioritariamente ao mercado de trabalho.

CAPÍTULO IV

TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS ATIVAS NA CONTEMPORANEIDADE

Compreender as relações que configuram a proteção social e o trabalho é um dos propósitos neste capítulo e, na busca deste processo, retoma-se as questões que cercam a crise da sociedade salarial, bem como o debate sobre a centralidade do trabalho na atualidade. A partir deste contexto, colocam-se as bases para situar a chamada nova geração de políticas sociais, as quais são caracterizadas pela lógica da ativação voltada prioritariamente para o mercado de trabalho. Esta discussão é a outra questão que, através deste capítulo, busca-se responder.

1. RELAÇÕES E TENSÕES ENTRE TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL

Historicamente, os sistemas de proteção social garantidos pelo Estado se constituíram intimamente ligados à consolidação da condição salarial. Castel (1998)⁴⁸, a partir de uma abordagem histórica, volta ao passado na intenção de compreender a *história do presente*, reconstruindo o sistema das transformações ocorridas com e na sociedade salarial, das quais a situação atual é herdeira.

Dessa foram, reconstruindo o percurso histórico das primeiras medidas de proteção social, públicas e privadas, no âmbito do “social-assistencial”, Castel (1998) demonstra que a capacidade, ou não, para o trabalho dos que dependem de intervenções sociais funciona como critério distinto de tratamento dos mesmos. Os pobres impedidos de trabalhar, quer por função de idade - no caso

⁴⁸ Em sua obra *Metamorfoses da Questão Social. Uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

crianças e idosos -, quer por alguma incapacidade física, psíquica, ou de saúde, ou motivada por alguma situação familiar impeditiva, eram isentos da obrigatoriedade do trabalho, tornando-se assim os *clientes potenciais do social-assistencial*. Já, os pobres em condições de trabalhar, no caso adolescentes, homens e mulheres adultos, livres das restrições acima, historicamente eram repelidos pelas ações assistenciais. Explicita-se, pois, conforme Boschetti (2003), a antiga tensão entre trabalho e assistência social.

Trabalho e assistência assim, mesmo quando reconhecidos como direitos sociais, vivem uma contraditória relação de tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não têm direito a ela. O trabalho, assim, obsta a assistência social. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito (Boschetti, 2003, p.47).

Entre as intervenções constitutivas, às quais Castel (1998, p.57) chama de social-assistencial, destacam-se cinco características enumeradas por ele e retomadas por Boschetti (2003, p.48), que possibilitam compreender historicamente a assistência e sua relação com o trabalho, tais como:

1) a *construção de um conjunto de práticas* com função protetora, integradora e preventiva, inicialmente construídas como sistemas relacionais comunitários que vão se desatrelando da família, vizinhança e trabalho, dando origem a estruturas complexas e sofisticadas de atendimento assistencial; 2) essas práticas contêm esboços de *especialização*, originando futuramente núcleos de profissionalização do setor social; 3) diretamente relacionada a isso se origina também uma *tecnização* mínima, essa prática que vai tornar-se profissional exige uma ritualização e uma fundamentação num mínimo de conhecimentos, perícia e técnica própria, pois se espera destes profissionais capacidade para a avaliação, definição de categorias, seleção e conhecimento da população que será assistida ou excluída do atendimento; 4) trata-se da *localização* destas práticas, surgindo uma clivagem entre práticas "intra-institucionais" e práticas "extra-institucionais"; anteriormente considerado mais econômico e prático, o atendimento domiciliar vai sendo substituído pelo institucional especializado; esta tensão estará presente na organização das primeiras instituições assistenciais; e 5) a última característica, considerada essencial por Castel, está

no fato de que não basta ser carente para pertencer a esfera da assistência, *pois, dentre as populações sem recursos, algumas serão rejeitadas e outras atendidas*, com base em dois critérios fundamentais de seleção: o do *pertencimento comunitário* ou de proximidade, que Boschetti (2003) caracteriza como a prioridade ou a exclusividade de atendimento para o pobre morador da cidade; e o da *inaptidão para o trabalho*, priorizando crianças, órfãos, deficientes e idosos incapazes de suprir suas necessidades através do trabalho. Para Castel (1998, p. 59), “esta distinção (...) circunscreve o campo do social-assistencial em sua diferença quanto às outras formas de intervenção social, voltadas para as populações capazes de trabalhar”.

Essas características são reconhecidas por Castel como condições gerais de possibilidade de qualquer campo assistencial, e Boschetti (2003) as reconhece na assistência social realizada no Brasil nacionalmente pelos órgãos públicos desde a década de 1940 através da LBA, a partir dos anos 70 com a criação das secretarias estaduais voltadas para a gestão da assistência – com exceção do estado de São Paulo que instituiu sua secretaria de promoção social em 1967 - e, mais recentemente, através da municipalização da assistência em que foi organizado o corpo técnico e definidas as regras de funcionamento da mesma.

Em sua análise acerca da assistência social como política social de direito, Boschetti (2003, p. 44) problematiza a dificuldade da mesma em “encontrar um lugar e sua identidade ao lado da organização social do trabalho” e, diante disso, levanta questões pertinentes: “em uma sociedade fundada no primado liberal do trabalho qual é o campo reservado à assistência? seria direito de cidadania para todos? política compensatória e restritiva para as pessoas incapacitadas ao trabalho? política de complementação e/ou substituição de renda aos trabalhadores pobres? política de promoção e/ou geração de empregos?” Esses são dilemas presentes e que permeiam as políticas sociais, evidenciando o que a autora chama de constante conflito entre a assistência e a organização social do trabalho no capitalismo.

Interessa compreender os pontos de conexão e afastamento entre trabalho e assistência social, considerando-se que, em Chapecó, o programa público de

geração de trabalho e renda se desenvolveu vinculado a essa política. O campo da assistência social tem merecido profundo e qualificado debate no âmbito do Serviço Social⁴⁹, sendo retomado aqui apenas na medida de sua intersecção com a temática do trabalho e das políticas de geração de trabalho e renda.

Portanto, historicamente assiste-se a uma relação de oposição entre trabalho e assistência, baseada na clivagem aptidão/inaptação para o trabalho, o que é próprio do liberalismo. Mas, como indaga Castel (1998), o que fazer com os que não podem garantir seu sustento porque não podem trabalhar, não por incapacidade e, sim, por não ter trabalho? Questão fundamental e que está no cerne da crise da sociedade salarial e que vai produzir diferentes respostas, como se pode ver mais adiante.

Com o início do século XX, os países denominados desenvolvidos instituem seus sistemas de proteção social baseados em duas lógicas de cobertura: os *seguros sociais*, através de sistemas de previdência, saúde e cobertura de riscos, direcionados aos aptos ao trabalho e inseridos numa relação salarial; e a *assistência* voltada aos considerados inaptos para o trabalho. Esses seguros, ao contrário da assistência, "impuseram-se como direitos objetivos, contributivos, com prestações estabelecidas a partir de critérios precisos, baseados na concepção de uma relação estreita entre a ocupação de um trabalho estável e o direito a obter acesso à proteção social legal" (Boschetti, 1997, p. 29). Durante os "trinta gloriosos"⁵⁰, em que se viveu uma situação de quase pleno emprego, os países industrializados estabeleceram um sistema de proteção social generalizado, obrigatório e quase universal. A consolidação dos seguros vinculados à condição de trabalhador rompem "com a lógica da dependência e da incapacidade como critérios de acesso à proteção social" (idem, p.31). A

⁴⁹ Neste sentido ver: Sposati, A. (Org.) *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*, São Paulo: Cortez, 1985; Pereira, P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaururs, 1996; Faleiros, V. *A questão da assistência social*. São Paulo, Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, 1989; Schons, S. *Assistência social entre a ordem e a desordem*, São Paulo: Cortez, 1999; Yazbek, C. *Classes subalternas e assistência social*, São Paulo: Cortez, 1993; Boschetti, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*, 2ª ed. Brasília, 2003; entre outros.

⁵⁰ Período compreendido entre 1945 a 1975 em que a Europa assistiu a um crescimento econômico assentado em políticas neo-keynesianas. "A economia absorvia a mão-de-obra, os salários, nos países industrializados, reflectiam os ganhos de produtividade resultantes da modernização tecnológica, os empregos eram estáveis e as situações de desemprego eram passageiras e estavam confinadas a valores relativamente baixos. Este modelo assegurava o pleno emprego e as medidas de redistribuição de riqueza e de segurança de rendimentos eram garantidos pelo Estado-Providência, apresentado como o garante do bem-estar" (Caleiras, 2004, p. 08).

aparente eficácia do sistema, aliada a salários estáveis e desemprego residual, contribui na construção da identidade e do *status* dos cidadãos definidos diretamente pela posição ocupada na divisão social do trabalho.

As inexpressivas situações de miséria, consideradas residuais, pouco afetavam o desenvolvimento econômico e social dos países industrializados, à medida que o sistema de proteção social existente mostrava-se eficaz no enfrentamento das mesmas. Entretanto, esse sistema de proteção social baseado no trabalho começaria a entrar em crise a partir dos anos 1970, com o aumento do desemprego e o crescimento da precariedade das situações de trabalho. Conforme Castel (1998, p. 413), "é em torno do *status* da condição de assalariado que gira o essencial da problemática da proteção social", uma vez que a crise dessa condição vai produzir as fragilidades dentro do sistema.

Se, com o advento da sociedade salarial, segundo Castel (1998, p.417), assiste-se à promoção da acumulação de bens e riquezas, à criação de novas posições e de oportunidades inéditas, à ampliação dos direitos e das garantias, à multiplicação das seguridades e das proteções, os desdobramentos dessa trajetória - que a primeira vista parecia mostrar-se exitosa - começam a revelar debilidades diante do enfraquecimento da condição salarial.

Assim, estão colocadas as bases do que o autor chama de a nova questão social⁵¹, na qual as novas formas de desemprego, a precarização do trabalho, as formas particulares de emprego⁵² vão produzir os "inúteis para o mundo", os "supranumerários", os "inempregáveis", que se localizam às margens da sociedade salarial, sujeitos a um processo que pode conduzir ao que o autor nomeia de "desfiliação".

⁵¹ Segundo Castel (1998, p. 30), "essa questão foi explicitamente nomeada como tal, pela primeira vez, nos anos 1830. Foi então suscitada pela tomada de consciência das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da revolução industrial. É a questão do pauperismo". Importa destacar que, dentro do Serviço Social, o tema do pauperismo e a própria questão social têm sido exaustivamente discutidos, como pode ser observado em publicação da *Revista Temporalis* nº 3 da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS em 2001, em que no marco da teoria social crítica autores como Marilda Iamamoto, José Paulo Netto, Maria Carmelita Yazbek e Potyara Pereira analisam esse tema, discordando do autor entre outras coisas, do adjetivo *nova* junto da questão social, por entender que se trata de manifestações contemporâneas de antigos problemas engendrados pelo capitalismo.

⁵² Que, para Castel (1998), servem na França, e não apenas lá, para recobrir uma infinidade de situações heterogêneas como: os contratos de trabalho por tempo determinado, a interinidade, o trabalho por tempo parcial e diferentes formas de emprego mantidas pelos poderes públicos na luta pelo desemprego.

Esse cenário, conforme Caleiras (2004, p.05), produz conseqüências coletivas, como o aumento dos encargos dos sistemas de proteção social, fruto do crescente fluxo de solicitações, e individuais, como a instabilidade pessoal, resultado de condições de trabalho e salários insuficientes para permitir a integração plena e duradoura de um trabalhador na comunidade em que vive. É nesse sentido que, para Mingione (1998), a crise do emprego se transforma em crise social. Resultado da flexibilidade das condições de produção que, segundo Hespanha (2002), coloca o trabalhador numa situação de grande instabilidade, sendo cada vez mais freqüentes as trajetórias laborais que combinam períodos de emprego com períodos de desemprego ou de informalidade.

Diante desse contexto, as iniciativas de transferência de renda, surgidas na Europa no final dos anos 1980, como por exemplo na França, além de (re) colocarem a discussão entre assistência e trabalho, motivaram o debate sobre o direito à renda ou o direito ao trabalho; uma questão que será, pela sua importância, brevemente abordada.

Retomando a relação de oposição entre trabalho e assistência, de acordo com Boschetti (2003), somente no século vinte os pobres sem trabalho, mas capazes de trabalhar, adquiriram o direito à assistência social. Este direito se formalizou através dos programas de transferência de renda - como os de rendimento mínimo de inserção - inicialmente em alguns países da Europa.

Como exemplo, no processo de superação da oposição entre trabalho e assistência, destaca-se a apreciação que Castel (1998) faz do Rendimento Mínimo de Inserção (RMI) francês, a partir do qual se recusa a histórica divisão entre os aptos e os inaptos para o trabalho - à medida que ambos adquirem o direito de ter garantida sua existência - colocando no mesmo plano duas categorias da população que, até então, eram consideradas em campos opostos.

As questões que cercam os programas de transferência de renda também têm sido exaustivamente debatidas, tanto no campo das ciências sociais quanto no do serviço social e, diante disso, interessa ressaltar a associação de programas

de rendimento mínimo com políticas de inserção econômica e social, que, segundo Branco (2001, p.75), representa:

Reconhecidamente, e independente de sua polemicidade, uma dimensão inovadora no domínio das políticas de garantia de rendimento. Trata-se de uma orientação que enquadra a pobreza, a precariedade, o desemprego, na perspectiva multidimensional e biográfica da exclusão social, e em que a resposta a estes problemas sociais é procurada através de um projecto de reinserção social abrangendo áreas que não se esgotam no emprego e posto em prática através de um acordo entre o cidadão-beneficiário e a coletividade.

Para Sposati (2001, p.80), à primeira vista, um programa como o de renda mínima supõe um ingresso de dinheiro a alguém fora do trabalho, podendo dar um sentido de esvaziamento da necessidade do trabalho como fonte de renda. “Ou dizendo mais ao gosto dos liberais e das suas teses individualistas e elitistas: ela é um estímulo à vagabundagem, ao *não* trabalho” [grifo da autora]. O contraponto da autora com essa concepção se dá em dois ângulos. Primeiro, porque considera necessário adotar uma concepção de trabalho diversa da capitalista enquanto restringe a concepção de trabalho à relação do contrato de trabalho com o corpo vivo, isto é, com a extração direta da mais-valia. “O trabalho é condição de desenvolvimento e reprodução social e não meramente ocupação, emprego e pagamento de salário de um indivíduo pelo tempo em que ocupa diretamente sua força de trabalho” (idem). Segundo, é o entendimento de que a renda mínima não pode ser reduzida a um benefício individual, como querem os liberais, “mas sim a um direito gerado pela sociedade que alcança um novo patamar civilizatório: no caso, a sociedade afiança o *direito à sobrevivência e à vida digna*” (ibidem) [grifo da autora].

Nesse contexto, em que “o processo de produção prescinde cada vez mais do trabalho e, em consequência, distribui cada vez menos salários”, segundo Boschetti (1999, p.19), o debate entre o direito à renda ou o direito ao trabalho, apesar de pertinente, não deixa de ser polêmico. Este debate, por sua vez, é recorrente tanto nas discussões teóricas como políticas que cercam os programas de transferência de renda. Nesse sentido, retoma-se os textos de Boschetti

(1999) e Branco (2001)⁵³, em que essa polêmica, a partir da análise de diversos autores, é sistematizada.

Uma das posições nesse debate é a que propõe garantir uma renda independente da ocupação de um trabalho ou emprego. Esta renda incondicional vincula-se à crise da sociedade salarial, expressa nos índices de desemprego de massa e de longa duração, na flexibilização do mercado de trabalho, no aumento dos empregos precários, não-estáveis e sem garantia de direitos, como Castel já anunciara (1998).

Como resultado dessa crise, percebe-se, de acordo com Boschetti (1999), uma certa unanimidade em torno da crença da impossibilidade de retorno à sociedade salarial enquanto sociedade do pleno emprego e do Estado Social universalizado, segundo autores como: Méda (1995, 1999); Rosanvallon (1995a, 1995b); Gorz (1997, 2005); Castel (1995, 1998). Entretanto, essa unanimidade não é compartilhada quanto às possibilidades de enfrentamento do capitalismo que se reproduz, reduzindo cada vez mais o acesso à riqueza socialmente produzida.

Entre os autores que defendem uma renda incondicional dissociada de um trabalho, o argumento comum, conforme Boschetti (1999, p. 20), “baseia-se na convicção de que a *sociedade do trabalho* está em declínio e que o trabalho, sobretudo o estável e assalariado, não representa mais um fator de integração social e de distribuição da riqueza socialmente produzida”. Nessa direção cita Ferry (1996) e Gorz (1997)⁵⁴ como representantes desse argumento. O primeiro defende a instituição de uma alocação universal como renda de cidadania, garantida de modo incondicional e igualitário a todo cidadão europeu maior de 18 anos. E o segundo, apesar de por longo tempo, de acordo com Boschetti (1999), ter uma posição contrária à renda dissociada do trabalho, revê sua posição nesse texto, argumentando que a produção social exige cada vez menos

⁵³ Boschetti, Ivanete. Direito à renda ou direito ao trabalho? In: *Revista Inscrita*, nº IV, CFESS, Brasília/DF, maio de 1999 e Branco, Francisco. Rendimento Mínimo e Cidadania. In: *A face Lunar dos Direitos Sociais - virtualidades e limites do RMG como direito de cidadania em Portugal*. Capítulo II da Tese de Doutorado. PUC/SP, São Paulo, 2001.

⁵⁴ Que apresentam tais argumentos em trabalhos como: Ferry, Jean-Marc. Revenu de citoyenneté, droit au travail, intégration social, in *Revue du MAUSS*, Paris, Ed. du MAUSS, 1996; e Gorz, André. *Misères du présent, richesses du possible*, Paris, Ed. Galilé, 1997. Recentemente publicado em português pela Editora Annablume sob o título *Miséria do presente, riqueza do possível*, São Paulo, 2005.

trabalho e distribui cada vez menos salários, de modo que se torna cada vez mais difícil garantir uma renda suficiente e estável por meio de um trabalho remunerado.

A alternativa para Gorz (1997, 2005), portanto, não está em criar trabalho, mas em repartir todo o trabalho socialmente necessário e toda a riqueza socialmente produzida, de modo que o tempo de trabalho se modificará, perdendo o status de tempo social dominante. Aponta, assim, para o surgimento de uma "sociedade de multiatividade", em que a renda social incondicional aparece como uma das "vias de saída" da sociedade do trabalho assalariado, em direção à sociedade de multiatividade e de cultura.

De acordo com Branco (2001, p.84), o binômio garantia de rendimento – trabalho é nuclear às principais propostas sobre rendimento mínimo. Entre os defensores de uma renda universal e não condicionada ao trabalho, destacam-se Van Parijs (1987); Guibentif (1997); Euzéby (1991) e Caillé (1996).

Já, entre os autores contrários ou críticos a uma renda incondicional, tal renda não é vista como uma alternativa que fortaleça o direito ao trabalho, apesar de também reconhecerem o "desmoronamento" da sociedade salarial. Seus argumentos se apóiam na perspectiva de que o trabalho "deve continuar a ser a referência de organização social predominante (...), [sendo assim] a saída não é substituir o direito ao trabalho pelo direito à renda, mas distribuir o trabalho e seus frutos" (Boschetti, 1999, p.22).

Entre os críticos da renda incondicional, encontra-se Rosanvallon (1995a), para quem esta é uma visão equivocada de sociedade "pós-trabalho", pois se consolidaria uma separação entre o mundo do trabalho e o mundo da assistência. Para ele, a inserção pelo trabalho deve, acima de tudo, continuar a ser pedra angular de toda luta contra a exclusão (1995b). Nesse sentido, defende o engajamento na reinvenção da idéia de direito ao trabalho, sem substituí-lo pelo direito à renda.

Conforme Boschetti (1999), reinventar o trabalho e redistribuir o mesmo e seus produtos é a proposição de Castel, que, sem colocar-se totalmente contra uma renda incondicional, apresenta uma série de objeções. Entre as quais, é possível destacar: a proposição de guardar e fortalecer a articulação entre trabalho, proteção social e dignidade, sem transformar a sociedade do trabalho em sociedade do não-trabalho; a preocupação com o surgimento do assistencialismo estigmatizante; a contribuição para uma maior degradação da condição salarial ameaçando direitos já conquistados, como o do salário-mínimo, aposentadoria, seguro-desemprego; entre outras preocupações.

Segundo Branco (2001, p.91), as análises de Gorz (1994) e Castel (1995) convergem na consideração e reafirmação do direito ao trabalho, enquanto fonte essencial da cidadania e da inclusão social. Para ambos, apesar de algumas diferenciações, o caminho para alcançar o direito ao trabalho passa necessariamente pela *partilha do trabalho*, não entendida como receita mágica para a crise do emprego e a questão social, às quais está profundamente associada, mas uma possibilidade de, ao se reduzir o tempo de trabalho com garantia de rendimento, proporcionar alguma transformação social, além de flexibilizar o tempo de trabalho com outras atividades, como formação, tarefas familiares, lazer, atividades sociais voluntárias e participação cívica, ou seja, aproximar-se da mencionada *sociedade de multiatividade*.

Assim, compartilha-se com Boschetti (1999) a idéia de que o ponto central desse debate reside na relação entre renda e a centralidade (ou não) do trabalho na sociedade e de que discussão tão complexa como essa não será aprofundada ou esgotada com esses argumentos. Entretanto, a intenção foi a de situar brevemente esse debate pela proximidade do mesmo com a realidade empírica que se pretende analisar.

Desse modo, ao aproximar-se tal discussão com a realidade brasileira, a implementação, entre nós, de uma renda incondicional recentemente

demonstrou avanços, com a aprovação da lei que instituiu a renda básica de cidadania⁵⁵.

Apesar, segundo Lavinias (2004, p.67), de o país seguir

navegando entre águas turvas em matéria de política social e combate à pobreza, surpreendentemente afirmou sua excepcionalidade ao dar corpo de lei ao princípio da renda básica universal para todos os cidadãos e cidadãs, independentemente da origem social, nível de renda, sexo, idade, crença ou qualquer outro critério distintivo de um grupo social.

Essa posição, conforme a autora não deixa de surpreender, se for considerado que isso ocorre num país em que a universalização dos direitos é subjugada por imperativos macroeconômicos, a sobrefocalização do gasto social é tida como único meio de reduzir a desigualdade e de ampliar a cidadania, e que a maioria das transferências diretas de renda são de cunho contributivo. Entretanto, o fato de que tal direito será implementado em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população, sem referência a prazos para que seja alcançada a cobertura universal, ainda de acordo com Lavinias (2004), termina por explicitar critérios de seletividade voltados aos mais pobres; sendo assim, demonstrando uma franca contradição com os princípios de uma renda de cidadania que, por ser incondicional, não obedece a critérios socioeconômicos de elegibilidade.

Para essa autora, o cenário atual levanta a suspeita de que tal lei permaneça letra morta; para a mesma, isso não seria propriamente uma surpresa, levando-se em consideração a natureza do sistema de proteção social brasileiro. Uma vez, caracterizado, na prática, cada vez mais como residual, num misto de condicionalidades e acesso fortemente restritivo, esse sistema tem caminhado na direção oposta ao espírito universalista-redistributivo presente na reforma social

⁵⁵ Trata-se da Lei 10.835, proposta pelo senador Eduardo Suplicy do PT/SP e sancionada pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 08/01/2004, da qual se destaca o Artigo 1º em que é instituída, a partir de 2005, uma renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. § 1º A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. § 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias. § 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

que originou a constituição da Seguridade Social, em 1988, e que inspira e legitima a renda básica de cidadania (Lavinias, 2004)⁵⁶.

Portanto, a instituição da renda básica de cidadania junto com o pleno emprego ainda permanece, parafraseando Boschetti (1999), no plano das “utopias positivas”, verdadeiros desafios para a agenda governamental, inclusive se for considerado que a maioria dos programas públicos de transferência de renda, em funcionamento no país, exige por parte dos usuários uma série de contrapartidas, e entre elas o envolvimento com atividades relacionadas ao trabalho.

Esse critério também se verifica nos programas de transferência de renda e geração de trabalho e renda em Chapecó, o que demonstra compartilharem de uma lógica que, segundo Hespanha (2002, p.06), passa pela “obrigação de retribuir as ajudas assistenciais recebidas do Estado com uma contribuição activa, consistindo esta quase sempre em trabalho”. Esta lógica, portanto, é portadora de particulares conotações éticas e políticas que fundamentam ações na direção das políticas sociais ativas. A discussão a respeito dessa perspectiva de ativação, que tem orientado as políticas sociais fundamentalmente no contexto dos países industrializados, será o foco do próximo item.

2. A ATIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ENFRENTAMENTO AO DESEMPREGO E À EXCLUSÃO SOCIAL

As transformações ocorridas com e na sociedade salarial produziram - além do que Castel cunhou de “nova” questão social - uma série de mutações nas estruturas sociais dos países industrializados, principalmente nos europeus. Segundo Hespanha (2002) e Caleiras (2004), estes países têm caminhado para um modelo polarizado em que as desigualdades entre os segmentos mais ricos e

⁵⁶ A autora reconhece o desafio que é transitar da ausência de políticas universais de transferência de renda no país para a adoção de uma renda básica de cidadania incondicional. Por isso, em relatório específico, apresenta desenhos possíveis de uma política a ser implementada gradativamente e que iria beneficiar de maneira universal crianças de 0 a 16 anos no país. Para ela, ao contrário do que é reiteradamente salientado pelos cânones neoliberais, políticas universais não são regressivas, e sim, têm forte impacto na redistribuição de renda. Ver: Lavinias, Lena. *Universalizando Direitos*. Relatório Observatório da Cidadania, 2004.

os segmentos mais pobres têm se acentuado⁵⁷. Esta polarização social, aliás, é considerada uma característica marcante do capitalismo contemporâneo, segundo Beck (2000). Portanto, tem-se assistido à “transição de uma sociedade includente para uma sociedade excludente, de uma sociedade que assimila para uma sociedade que separa, enfim, de uma sociedade que incorpora para uma sociedade que exclui” (Caleiras, 2004, p. 05).

Diante do emprego cada vez mais descontínuo e precário, mesmo em países do Norte Europeu em que o padrão do pleno emprego era referência, se acentuam os frutos do capitalismo globalizado. Na Europa, estes se manifestam pelos processos de reestruturação industrial junto com o envelhecimento demográfico, produzindo nos sistemas de emprego, segundo Caleiras (2004), crises mais ou menos profundas que se manifestam no aumento do desemprego de longa duração e na generalização de precariedades e discontinuidades laborais. Para Hespanha (2002, p.03), “o agravamento do risco social na actualidade relaciona-se com o aparecimento de novos factores de incerteza e de imprevisibilidade que reduzem inelutavelmente a capacidade de resposta dos governos e das instituições de protecção social”.

⁵⁷ Conforme *Relatório Síntese Situação Social na União Européia 2003*, “Após cinco anos de forte crescimento económico, o que levou à criação de 12 milhões de postos de trabalho e a um aumento de 4 pontos percentuais na taxa de emprego, que passou para 64% da população activa, a situação apresenta-se agora menos optimista. Em 2001, a taxa de crescimento económico caiu para 1,5%, passando para menos de metade do valor atingido em 2000, e em 2002 a recuperação foi lenta. Porém, o emprego continuou a crescer, se bem que a baixo ritmo. Entretanto, os desafios económicos e sociais de médio prazo decorrentes do envelhecimento da população europeia são hoje mais evidentes (2003, p.7). (...) O rendimento é um dos principais factores para determinar o padrão de vida. A distribuição do rendimento também é importante no que diz respeito à pobreza relativa e aos riscos de exclusão social. O Estado Providência desempenha um importante papel na redistribuição do rendimento primário, reduzindo as desigualdades e a pobreza. Um recente relatório revela que a desigualdade da repartição dos rendimentos conheceu importantes mudanças em muitos países entre 1980 e 1997. Na maioria dos casos a disparidade aumentou. Durante o crescimento económico que marcou a segunda metade dos anos 90, é notável que, em média, as desigualdades tenderam a diminuir. (...) Não obstante os importantes efeitos redistributivos da protecção social, o combate à pobreza e a promoção da inclusão social permanecem os grandes desafios que se apresentam à União. Dados recentes do Eurobarómetro 2001 revelam que uma elevada proporção de pessoas ainda se considera em situação de pobreza, na medida em que o rendimento líquido que auferem é inferior àquilo que julgam absolutamente necessário. Esta medida da pobreza subjectiva varia consideravelmente consoante o Estado-Membro - entre 9% na Dinamarca e 66% em Portugal. O inquérito mostra também que o período de duração da pobreza tende a ser mais longo nos países do Sul do que nos do Norte, respectivamente 14-15 anos e 2-3 anos. O Eurobarómetro dá conta ainda do facto de a pobreza estar estreitamente ligada ao isolamento social e a emprego de pouca qualidade e precário bem como à falta de formação. (...) Os índices de pobreza das famílias variam consideravelmente entre os Estados-Membros (estando o limiar de pobreza estabelecido nos 60% do rendimento nacional mediano). Em 1998, a diferença entre os Estados-Membros com as taxas de pobreza mais altas e mais baixas era de 14 pontos percentuais. Entre 1995 e 1998, seis dos doze Estados-Membros que tinham dados disponíveis para o período em questão registraram diminuições das respectivas taxas de pobreza. Não obstante, a taxa de pobreza global na UE-15 em 1998 era idêntica à registrada em 1995. Em geral, os Estados-Membros do Sul apresentam os valores mais baixos de rendimento líquido mediano expresso em PPC (Paridade do Poder de Compra), mas registram também as maiores desigualdades de rendimento, segundo os dados referentes a 1998 do Painel Europeu dos Agregados Domésticos (ECHP). Os Estados-Membros escandinavos apresentam os níveis mais reduzidos de desigualdades enquanto que os valores mais elevados do rendimento líquido mediano se registram no Luxemburgo, na Bélgica e nos Países Baixos (idem, p.10) Fonte: Eurostat, Comissão Européia – CU, Lisboa, 2003.

Diante dos riscos, as políticas de emprego e as políticas sociais tornaram-se prioridade na Europa, buscando o aumento e a melhoria da qualidade dos empregos, bem como, o combate à exclusão, a promoção da inserção social e da igualdade de oportunidades.

Nessa direção, as políticas ativas de emprego, a fim de garantir a inserção social, representam, segundo Hespanha (2002, p.05), “precisamente, **um novo tipo de abordagem nas políticas sociais** conotadas com a **passagem de um Estado Providência passivo para um Estado Providência ativo**” [grifos do autor], fazendo emergir, conforme o referido autor, um problema novo, com questões éticas e políticas específicas, as quais são produzidas pela obrigatoriedade de retribuição das ajudas recebidas pelo Estado através de uma postura ativa, na sua maioria relacionadas à procura de um trabalho.

Conforme Silva (2002), a crise do Estado de Bem-Estar Social aliada a uma questão moral, explica a transição deste Estado, a qual já foi mencionada por Hespanha.

Até meados dos anos 90, o diagnóstico da crise do Estado de Bem-Estar Social ancorava-se em dois elementos: a crise financeira e a decadente eficiência econômica e social. A partir da segunda metade da década de 1990, um novo argumento surge com força suficiente para introduzir profundas mudanças no Estado de Bem-Estar social. Este novo argumento está assentado sobre um questionamento moral: é justo que as pessoas recebam do Estado sem trabalhar? É a resposta negativa a essa questão que demarca a transição do Estado de Bem-Estar Social passivo para um Estado de Bem-Estar Social ativo (idem, p.70).

Ainda, nesse sentido, Silva (2002) ressalta que, de acordo com Rosanvallon, a crise do Estado-Providência apresenta uma dimensão moral e social, e, um Estado-Providência ativo deve garantir aos mais pobres trabalho; a manutenção de uma estrutura familiar estável e a frequência regular à escola. Diante disso, as políticas sociais precisam superar as práticas compensatórias voltadas ao desempregados e propor novas ações visando manter os trabalhadores em atividade, através da criação de novos empregos, independente de sua natureza; do aumento da empregabilidade dos desempregados e da atribuição aos mesmos de ocupações úteis.

Ao valorizar a idéia de inserção através do emprego, as políticas sociais, segundo Silva (2002), transfiguram-se de “passivas” em “ativas”, e, num Estado-Providência ativo, a participação no mercado de trabalho é vista como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna.

Entre as conseqüências produzidas pelo enfraquecimento da condição salarial, pode-se enumerar, segundo Hespanha (2004), as que incidem sobre o Estado-Providência⁵⁸, situadas num contexto social e econômico amplo e que ajudam a compreender a quais situações as políticas ativas vieram responder: 1) a incapacidade de resposta das políticas passivas (compensatórias) face a um número crescente de indivíduos persistentemente marginalizados; 2) o crescimento da despesa pública com as políticas sociais; 3) a armadilha da dependência e a “cultura de dependência”, necessitando legitimar o Estado-Providência perante os contribuintes; 4) a inadequação dos instrumentos e ajudas às necessidades dos indivíduos; 5) a pressão das concepções neoliberais e conservadoras sobre a responsabilidade do Estado, da sociedade civil e do mercado.

A partir da década de noventa, na atualmente chamada União Européia⁵⁹, uma série de transformações começam a se processar nos sistemas de proteção social, dando origem a uma nova geração de políticas sociais. Conforme Sousa Santos (2000), os contextos internacional e transnacional precisam ser

⁵⁸ Utiliza-se o termo Estado Providência por ser a forma empregada por autores portugueses citados neste capítulo, mas seu uso não é único nem unânime na literatura. Castel (1998) e Boschetti (2003), por exemplo, preferem o termo Estado Social “para designar genericamente a ação do Estado capitalista na regulação das políticas sociais” (2003, p.59) ao invés de terminologias como Welfare State, Estado Providência e Estado de Bem-Estar, pois compreendem que tais categorias referem-se a contextos históricos e socioeconômicos específicos, portadores de características próprias dos países a que se referem. No Brasil, apesar de não se chegar a alcançar efetivamente um Estado de Bem-Estar Social, este é o termo mais freqüentemente encontrado na literatura; maiores detalhes ver: Pereira, Potyara (2000) e Draibe, Sônia (1988 e 1997).

⁵⁹ A articulação entre países europeus vigora desde 1950, pós Segunda Guerra Mundial, inicialmente composta por seis países – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda. Em 1973 ingressaram Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; em 1981, a Grécia e, em 1986, Espanha e Portugal; até então esta articulação era conhecida por Comunidade Européia. Em 1993 com a aprovação do Tratado de Maastricht é adotada a designação de União Européia (UE). Em 1995 ingressaram a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Recentemente, em maio de 2004, mais dez países se juntaram à União, entre eles, a Polônia, Estônia, Letônia, Eslováquia, Hungria, Chipre, Eslovênia, República Tcheca e Malta. O Tratado de Maastricht se tornou um marco na consolidação dessa articulação, “considerado um dos principais instrumentos jurídicos do neoliberalismo, voltado para a aplicação de políticas de restrição monetária e fiscal, propulsor de estagnação econômica e de desemprego, [também] instituiu formas de cooperação e políticas comuns para a defesa e justiça, bem como ratificou o mercado único ao retirar barreiras para movimentação de bens, serviços, pessoas e capital; posteriormente, instituiu a moeda única – euro (...). A União Européia é hoje a segunda maior potência capitalista do mundo com PIB (Produto Interno Bruto) de US\$ 9 trilhões; com a ampliação de 2004, o PIB aumenta em 10%, contando com mais 74,3 milhões de habitantes” (Barbosa, 2004, p. 116).

considerados na discussão das políticas sociais nacionais, “uma vez que os Estados e as sociedades nacionais são cada vez mais densamente integrados em espaços supranacionais donde dimanam modelos, directivas, orientações que tendem a ter um peso cada vez maior na conformação das políticas nacionais” (idem, p. 33).

Entretanto, o contexto a que se refere o autor é mais amplo do que o da União Europeia e suas diretivas na constituição do Modelo Social Europeu. Duas dimensões desse contexto maior, que, para Sousa Santos, importa ter em mente são: o pós-Consenso de Washington e o pós-Seattle. O primeiro ficou conhecido por um conjunto de princípios condutores da economia, da sociedade e dos Estados Nacionais acordados pelos países mais desenvolvidos, em meados da década de oitenta, e foram “transformados numa ortodoxia planetária, difundida e imposta pelas instituições financeiras multilaterais, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial” (2000, p.33). No domínio do social, o Consenso de Washington decretou:

O fim do Estado-Providência, a passagem do *welfare* para o *workfare*, a privatização da segurança social, sobretudo nas áreas das pensões, a redução das responsabilidades do Estado às chamadas medidas compensatórias, políticas sociais residuais destinadas a minorar as formas mais extremas de vulnerabilidade e de exclusão social, as que põem em causa a própria sobrevivência física dos que são por elas atingidos (idem, p.34).

A força planetária desse consenso impôs-se em todo o mundo, em países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, através das chamadas políticas de ajustamento estrutural. Em países mais vulneráveis e menos desenvolvidos, com um Estado-Providência fraco, como é o caso de Portugal, na Europa, conforme Sousa Santos (2000), e de vários na América Latina, entre os quais pode-se destacar o Chile, sem se esquecer do Brasil, foram os que sofreram o maior impacto programático do Consenso de Washington. Contudo, o que interessa ao autor é o que ele chama de pós-consenso, com a crescente contestação e a entrada em crise a nível internacional dos princípios fundantes do mesmo⁶⁰. Com

⁶⁰ Os mitos do Consenso de Washington, apontados e desmistificados, segundo Sousa Santos (2000), por autores representantes do Banco Mundial que inicialmente os defendiam, incluem mitos de natureza macroeconómica como: “a) os planos privados de contribuição definidas aumentam a poupança nacional; b) as contas individuais permitem a constituição de pensões mais elevadas do que os sistemas em repartição; c) o declínio das taxas de retorno nos sistemas de repartição reflectem problemas fundamentais nesses sistemas; d) o investimento dos fundos públicos em acções e obrigações privadas em vez de títulos do tesouro não têm

isso, volta-se a defender a intervenção do Estado e se admite que, em determinados aspectos e perante determinadas situações, essa intervenção é mais eficiente do que “a mão invisível do mercado”. Esse é um dos contextos transnacionais que se deve ter claro na discussão das políticas sociais e que Sousa Santos resume apropriadamente como:

regresso do político e da centralidade das políticas públicas; o reforço da intervenção do Estado como garante último dos direitos humanos, económicos e sociais, uma intervenção que tem de ser melhorada e não reduzida; a redistribuição social como uma decisão política, portanto, insusceptível de ser reduzida a parâmetros técnicos; o fim da incompatibilidade entre crescimento económico e competitividade, por um lado, e protecção social, redistribuição e coesão social, por outro (2000, p. 38).

O segundo contexto é designado pelo autor como pós-Seattle. Refere-se à contestação maciça por parte dos cidadãos e dos movimentos sociais à reunião da Organização Mundial do Comércio – OMC, realizada em Seattle nos EUA em 1999. Essa organização é defensora da filosofia de liberalização e de privatização, de superioridade do mercado em relação ao Estado, enquanto princípio de regulação social, defendendo que os direitos económicos e sociais são um obstáculo à livre operação dos mercados, redundando em protecionismos que afetam negativamente o desenvolvimento da economia mundial.

A contestação sobre essa reunião orientou-se pela crítica radical a tais proposições, enquanto uma luta mundial contra um certo tipo de globalização e, conforme Sousa Santos (2000), em nome de uma globalização alternativa, que aprofunde laços de solidariedade entre os povos, que diminua a desigualdade entre os países ricos e países pobres, que defenda o planeta e a vida na terra como um patrimônio comum da humanidade, que reivindique a idéia de uma cidadania global, complementar das cidadanias nacionais, suficientemente forte para impor transparência e controle democrático às instituições multilaterais das quais os países dependem.

qualquer efeito macroeconômico ou implicação no bem estar. (...) Mitos de natureza microeconômica como: a) os incentivos do mercado de trabalho são maiores com planos privados de contribuições definidas; b) os planos públicos de benefícios definidos incentivam a reforma [aposentadoria] antecipada; c) a concorrência permite baixos custos administrativos nos planos privados de contribuições definidas; e por fim, mitos da economia política como: a) os governos são ineficientes pelo que os planos privados de contribuições definidas são preferíveis; b) os governos são mais sujeitos a pressões para maior protecção social sob um sistema público de benefícios definidos do que um sistema privado de contribuições definidas; c) o investimento de fundos por parte de entidades públicas é sempre dissipador e mal gerido” (Sousa Santos, 2000, p. 36).

São esses os dois contextos que deveriam estar presentes no debate sobre as políticas sociais; apesar de relacionados, devem ser formulados autonomamente.

O contexto pós-Consenso de Washington aponta para a crise interna da ortodoxia neoliberal posta em causa pelas próprias instituições que durante uma década a impuseram ferreamente. Por seu lado, o contexto pós-Seattle aponta para a emergência de uma outra globalização, contra-hegemónica, empunhada por movimentos sociais apostados em criar mecanismos de cidadania e de democracia transnacionais (Sousa Santos, 2000, p. 39).

Diante desses contextos, o modelo social, no caso o europeu - cujas características sempre foram o forte compromisso do Estado na garantia de elevados níveis de segurança social a todos os cidadãos; proteção social abrangente e universalista na forma de direitos e de cidadania social; restrita participação do mercado na provisão de proteção social, entre outras -, passa a ser sujeito de fortes pressões que se manifestam de múltiplas formas, entre as quais, conforme Sousa Santos (2000, p.40), pode-se destacar:

- ✓ A idéia de que os elevados níveis de proteção social afetam negativamente a competitividade da economia europeia no mercado global produzindo elevados níveis de desemprego;
- ✓ O aumento da seletividade com vista ao redirecionamento dos recursos para as pessoas que deles mais necessitam, acompanhado por uma maior utilização de recursos como critério de acesso à proteção social;
- ✓ Uma transição, ainda que branda, do *welfare* para o *workfare* através de uma nova centralidade das medidas ativas de emprego e de formação profissional.
- ✓ A idéia de que as políticas nacionais e nomeadamente as políticas sociais não devem criar entraves à livre circulação de pessoas, bens e serviços e à livre concorrência.

Contudo, segundo Sousa Santos, essas pressões, tendências e as verdades que parecem veicular devem ser sujeitas ao que ele chama de "uma hermenêutica da suspeita", a fim de avaliar se não se tratam de mitos através dos quais o capitalismo europeu procura legitimar o aumento das taxas de exploração como a única via para conquistar ganhos de produtividade. O que considera particularmente perigoso em países, como Portugal, em que os níveis de

proteção social são mais baixos e o modelo social europeu é muito mais uma inspiração que uma realidade⁶¹.

Com ênfase a partir dos anos 90 na Europa, segundo Laville (2000, p. 141), expressões como “políticas activas do mercado de trabalho”, “activação das despesas passivas” e “empregabilidade” passaram a ser palavras-mestras da agenda política da União Européia e, em diversos graus, das políticas do emprego e da luta contra a pobreza nos Estados-Membros.

Diversos autores, entre eles Laville (2000), Hespanha (2002), Silva (2004) e Caleiras (2004) apontam a reunião do Conselho Europeu realizada em 1997 em Luxemburgo - conhecida como o Conselho ou a Cimeira do Luxemburgo - como a propulsora das diretrizes adotadas por parte dos Estados membros da UE na direção de uma nova geração de políticas do mercado de trabalho assentadas no conceito de ativação, aprovadas formalmente por esse Conselho no documento das Linhas Directivas para o Emprego.

Segundo Laville (2000), a transição de medidas passivas para medidas ativas faz parte das recomendações da União Européia, convidando os estados membros a aumentar de forma significativa o número de pessoas que se beneficiam de medidas ativas destinadas a melhorar sua empregabilidade. Para este autor, no campo do emprego, a importância assumida pelas políticas ativas é a manifestação presumida da impotência e ineficácia das políticas macroeconômicas na luta contra o desemprego, voltando-se a luta principalmente para os governos, para as políticas do mercado de trabalho. No campo das políticas sociais, as medidas de ativação testemunham que se está pondo em causa as formas tradicionais de ação social. Considerando que, a ajuda monetária, mesmo na forma de direito a um rendimento mínimo, não é suficiente para combater as situações de exclusão social.

⁶¹ Portugal, de acordo com Sousa Santos (1990) e Caleiras (2004), caracteriza-se por um Estado Providência fraco diante da existência de uma sociedade providência forte, através de um conjunto de redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entre ajuda assentada em laços de parentesco e de vizinhança que substitui muitas vezes a fraqueza desse Estado. E que, “ao contrário de outras sociedades europeias industrializadas, a sociedade portuguesa constitui-se como uma sociedade salarial inacabada, na qual o estatuto do emprego é débil, a economia informal está muito presente e o estatuto social do desemprego tem sido até agora pouco estigmatizante na relação com as instituições” (Caleiras, 2004, p.10).

Para Caleiras (2004), o cenário agravou-se nas duas últimas décadas; com o escasseamento da oferta de emprego, o desemprego estrutural e persistente transformou-se num fenómeno resistente às políticas económicas tradicionais. Diante da ausência de emprego, a subsidização tem compensado os rendimentos perdidos; porém, a duração do subsídio deixou de ser suficiente para cobrir todo o período de desemprego e a despesa pública com a mesma atingiu valores significativos.

A situação é tanto mais problemática quanto pensarmos que as sociedades salariais sempre fizeram *assentar no emprego a principal via para a inclusão social*. Perante este quadro, o Estado-Providência, em alegada crise ideológica e financeira, tem vindo a *substituir a lógica passiva de subsidização por atitudes mais activas* de (re)inserção de desempregados, ou seja, por políticas activas de emprego (2004, p. 09) [grifos nossos].

Essa substituição, de uma lógica passiva para uma mais ativa em torno do emprego, tem se expressado na Europa através da promoção de novos empregos, principalmente no terceiro setor, no domínio da economia social ou solidária, bem como através do aumento da empregabilidade a partir da promoção da formação e da re(qualificação) dos desempregados, ou também, através da imputação a estes de ocupações (socialmente) úteis, numa lógica de retribuição, pela via do trabalho, às ajudas recebidas pelo Estado.

Conforme Armindo Silva (2004)⁶², precisamente em 1994 a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), em seu "Jobs Study", fazia a apologia das políticas ativas do mercado de trabalho em contraposição às chamadas políticas passivas de apoio ao rendimento. Segundo Chahad (2002), de acordo com esse estudo, os gastos públicos voltados ao mercado de trabalho deveriam ser divididos em medidas ativas e passivas. As ações ativas compreenderiam um amplo conjunto de políticas endereçadas a melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho, às ocupações e ao desenvolvimento de habilidades a ela relacionadas, assim como subsídios ao emprego. As medidas passivas cobririam os gastos com benefícios aos desempregados e programas de aposentadorias do trabalhador.

⁶² Silva atualmente é Chefe da Unidade de "Proteção social e inclusão social: coordenação de políticas" da Direção Geral do Emprego e dos Assuntos Sociais da Comissão Europeia.

Algum tempo depois, em 1997, como resultado da reunião em Luxemburgo, a União Europeia lança as propostas da chamada Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) em que a *ativação* desempenha papel fundamental, pois:

Estas propostas partiram de uma crítica clara aos instrumentos tradicionais de apoio ao rendimento, também chamados de políticas passivas, que se limitam a assegurar os meios de subsistência imediatos, mas não garantem, e até em certo casos desincentivam, o regresso a um emprego remunerado (Silva, 2004, p. 02).

Com base em dados dos Estados membros⁶³ sobre investimentos nas políticas passivas e nas políticas ativas, a Comissão Europeia tem orientado os países a investimentos na direção da lógica da ativação das políticas sociais. Esse enfoque pode ser observado em nota de abertura de publicação⁶⁴ do Ministério do Trabalho e Solidariedade de Portugal, na qual o então ministro Paulo Pedroso destaca as marcas da nova geração de políticas sociais, enfatizando a dimensão *ativa* das mesmas e seu vínculo com o campo da empregabilidade.

Uma das marcas fundamentais da nova geração de políticas sociais (...) é o facto de incluir uma forte componente de *políticas sociais activas*. Activas porque se baseiam na idéia de que não é possível promover a verdadeira inclusão das pessoas em risco ou situação de exclusão se esta não passar pela sua efectiva integração em instâncias fulcrais de participação na vida social como o campo da empregabilidade (Pedroso, 2001, p. 11).

Para Caleiras (2004), como na atualidade o mercado de trabalho não se encontra em expansão – pelo contrário, encontra-se em contração deixando de fora grande parte dos que procuram emprego –, tende a acentuar-se uma lógica discursiva – que culmina por orientar políticas e ações – e transfere do social para o individual a responsabilidade pela inserção profissional dos desempregados.

⁶³ De acordo com Silva (2004, p.02), “em meados da década de noventa, quando a taxa de desemprego de longa duração não parava de subir, tendo chegado a ultrapassar os 5% para a média da UE, constatou-se que os Estado membros gastavam pouco e mal com as políticas do mercado de trabalho. Gastavam pouco – apenas 1% do PIB em média. E *gastavam mal* – 2/3 dessa despesa era feita com políticas passivas e apenas 1/3 com políticas activas de emprego e formação”. (grifos nossos) É de se destacar que o gasto com as políticas passivas é considerado um mau gasto por parte dos estados e que o bom gasto relaciona-se às políticas ativas.

⁶⁴ *Não à Pobreza - A inclusão pela economia. Erradicação da Pobreza 1997-2006*. Coordenador Rogério Roque Amaro, Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza/Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa, 2001.

Isto é, tende a procurar-se nas virtudes individuais e nas qualificações de cada um as razões pelas quais alguns são empregáveis e outros não, as razões pelas quais uns conseguem empregar-se e outros não. É neste sentido que o conceito de empregabilidade tem vindo a ganhar importância no discurso político e académico. Mas este sentido torna-se redutor ao ser confinado à escala do indivíduo. Porque, se por um lado, escamoteia as dinâmicas plurais, complexas e turbulentas do mercado de trabalho, por outro, parece responsabilizar em exclusivo o desempregado pela sua própria condição, de tal forma que pode inclusivamente vir a ser estigmatizante (2004, p. 08).

Nos anos que se seguiram, pós 1997 na Europa, ainda conforme Caleiras (2004), as questões relacionadas a quantidade, qualidade e acesso ao emprego se agravaram de acordo com dados da Comissão Europeia, se for considerado aspectos como: o enorme volume de desempregados em contraponto com a baixa taxa de emprego; a persistência do desemprego estrutural de longa duração; a precarização dos vínculos laborais e a dificuldade de acesso ao emprego por parte de segmentos específicos, como os menos habilitados, os mais velhos ou as mulheres.

Ao longo do ano 2000 aconteceram duas reuniões do Conselho da UE, conhecidas como a Cimeira de Lisboa (Portugal) e a Cimeira de Nice (França), e que se tornaram marcos na adoção de novas estratégias no enfrentamento ao desemprego, à pobreza e à exclusão na Europa. A partir da Cimeira de Lisboa, em março daquele ano, foi delineada “uma estratégia⁶⁵ global de luta contra a exclusão e de regresso ao trabalho, considerado este como a *principal via para a inclusão*, particularmente dos grupos mais desfavorecidos” (Caleiras, 2004, p. 09). Dando seguimento a essa estratégia, a Cimeira de Nice, em dezembro de 2000, define a “interacção dinâmica entre a política económica, a política social e a política de emprego como o cerne da nova agenda social da União Europeia, num reconhecimento óbvio da necessidade de fazer evoluir o Modelo Social Europeu” (idem).

De acordo com Hespanha (2002), a luta contra o desemprego e a exclusão deixou de ser vista apenas como um problema de equilíbrio económico. Essa

⁶⁵ Conforme dados da Comissão Europeia (2001), essa estratégia se assenta no fomento da competitividade e da inovação, através da transição para uma sociedade baseada no conhecimento; pela revitalização e modernização do Modelo Social Europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão; pela redução da pressão fiscal sobre o trabalho, em particular sobre os trabalhadores pouco qualificados e com baixos salários; pela melhoria dos regimes de incentivo ao emprego; pelo prolongamento e melhoria da escolaridade dos jovens entre os 18 e os 24 anos e pelo aumento gradual da taxa média de emprego para valores próximos dos 70% até 2010 (CE, 2001).

passou a ser vista também como um desafio no combate aos fatores de risco da coesão social, transformando *coesão social* em uma palavra mágica, constando no que ele chama *léxico obrigatório* dos documentos e declarações presentes no discurso político europeu.

2.1. Assinalando as noções de workfare e ativação

Se a ativação das políticas sociais tornou-se o princípio orientador das ações estatais, importa compreender as definições que circundam essa noção. Para Lavielle (2000), partindo da experiência francesa, o conceito de ativação permanece vago e abarca dispositivos e práticas muito diferentes conforme os países. Dado que “os conteúdos das medidas de activação não se resumem, necessariamente, à reinserção no trabalho, podendo também englobar as áreas da inserção pela educação, a habitação, a saúde, a cultura ou, dito por outras palavras, todo um conjunto de processos de socialização que permitem o indivíduo manter um vínculo à sociedade” (2000, p. 141). Conforme esse autor, é difícil comparar as políticas de ativação sem levar em conta o que ele chama de “coerência societal” de cada país, pois essas políticas e suas modalidades de aplicação “remetem para diferentes concepções ideológicas quanto à articulação de direitos e responsabilidades entre a sociedade e os seus membros mais pobres” (idem).

Por outro lado, Silva (2004, p.02), parte do conceito de ativação tal como este aparece nas propostas da Comissão Europeia e nas decisões ou orientações aprovadas pela UE. “Defino como activação um conjunto de acções que têm por finalidade aumentar o grau de empregabilidade do beneficiário de uma prestação social, através da sua articulação organizada com uma oferta de emprego ou de formação, ou qualquer outro tipo de medida activa (conselho, orientação profissional, reabilitação sócio-psicológica, trabalho voluntário)”.

Evidencia-se a diferença entre os dois entendimentos de ativação e ressalta-se a ênfase dada à empregabilidade e, conseqüentemente, a inserção no mercado de trabalho na definição adotada pela Comissão Europeia. Nessa concepção, conforme Silva (2004), incluem-se os beneficiários de regimes de assistência social não contributivos (no caso beneficiários de rendimento mínimo, subsídio

social de emprego, subsídio de invalidez, etc) bem como os de regimes contributivos ou de seguro social (os que recebem subsídio de desemprego, pensões, etc).

Essa concepção, por sua vez, “não contempla medidas que se destinem a favorecer a inserção sem visar o mercado de trabalho ou que não estabeleçam ligação com o recebimento de prestações sociais” (p. 03), ou seja, estão voltadas prioritariamente para a inserção via o mercado de trabalho dos que recebem algum tipo de prestação social. Entretanto, apesar de Silva (2004) explicitar que não está em causa a idéia de que só pelo trabalho se consegue combater a pobreza e a exclusão social - o que considera um preconceito -, reconhece que a “oposição entre medidas passivas e activas é central ao desenvolvimento do conceito e das práticas de activação, e que portanto qualquer medida de activação pressupõe necessariamente alguma dependência do beneficiário em relação ao Estado” (idem). Levando isso em consideração, para Silva o debate centrado nas medidas de ativação se circunscreve aos países com sistemas de proteção social com um certo grau de desenvolvimento, lançando dúvidas se seria adequado pensá-las em países com frágeis históricos de proteção social.

Por sua vez, Hespanha (2004), destaca as diferentes origens e diferentes orientações que cercam a noção de ativação. Enumera desde as políticas ativas de emprego surgidas na Suécia nos anos 50, orientadas para o investimento em capital humano, como formação, serviços e criação de emprego; passando pelo modelo de *workfare* americano, dos anos 70, orientado para exigir uma obrigação de contrapartida das ajudas recebidas, utilizando-se de medidas disciplinares e punitivas; pelas políticas de inserção surgidas na França desde os anos 70, numa perspectiva solidarista, orientada para a inclusão social da população marginalizada através do reforço de um espaço público não-estatal; até chegar ao modelo de *welfare-to-work* no qual as políticas ativas são orientadas para fazer regressar ao mercado de trabalho as pessoas assistidas por programas sociais.

Retomando Laville (2000), diante das incertezas sobre a definição de ativação, para esse autor paira um espectro sobre o debate em torno desse tipo de medida, referindo-se às políticas de “*workfare*” ou “*welfare-to-work*”, surgidas

nos anos 70 nos Estados Unidos. Mesmo reconhecendo que o *workfare* é objeto de relevantes controvérsias acadêmicas, ele se constitui objeto importante para um contraponto com as políticas de ativação, uma vez que, no debate que cerca essas medidas, reconhece-se a opção política distinta entre os dois, lançando mão do recurso de pensá-los como dois “tipos-ideais”.

As políticas de *workfare* podem ser definidas como políticas que exigem às pessoas que trabalhem em troca, ou em vez, dos subsídios da assistência social. Estas medidas visam, em primeiro lugar, ir ao encontro da luta contra a “cultura de assistência” em que o sistema de ajuda social encerraria os mais desfavorecidos. (...) O aspecto obrigatório, e mesmo punitivo, do *workfare* é o ser freqüentemente acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação propostos. Nesta perspectiva, a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais (...), os pobres são considerados, antes de mais nada, como responsáveis, leia-se culpados, da sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade.

Na perspectiva oposta, as medidas de activação têm um aspecto mais positivo, na medida em que visam, em primeiro lugar, propor oportunidades de inserção profissional e social aos beneficiários dos mínimos sociais, sendo estes livres de optar por participar ou não nos programas de activação. Neste caso, os mais desfavorecidos são apresentados, sobretudo, como as vítimas de um mercado de trabalho cada vez mais selectivo e mais precário, e de um enfraquecimento das solidariedades familiares e comunitárias (...). Em certa medida, as políticas de activação são uma tentativa de resposta à exigência de dar um conteúdo concreto ao direito ao trabalho para todos (Laville, 2000, p. 142).

Contudo, Laville destaca que as políticas sociais na Europa nunca são políticas puras de *workfare* ou de ativação, e sim, buscam elementos nos dois modelos. Entretanto, reconhece que a reflexão ajuda a compreender as diferenças entre ambos.

Conforme Gough (2000), nos anos 90 assistiu-se ao aparecimento da obrigatoriedade de trabalhar para receber benefícios, evidenciados em programas de *workfare* em diferentes estados dos Estados Unidos, bem como em países europeus, a partir do início de inúmeros programas sobre a rubrica de: *bem-estar para o trabalho, ativação, inserção, contrapartida*, etc. Para esse autor, importa questionar se esses programas têm finalidades comuns; se

pretendem enfrentar a exclusão social ou reforçar a vigilância e o controle social, e quais os seus efeitos na prática.

Assim, Gough (2000) vai buscar em diferentes autores as bases para discutir esse tema, e parte do entendimento que não há um consenso sobre a definição do conceito de *workfare*. Ele cita Trickey e Lodomel (1999), que definem o tema como “políticas que exigem que as pessoas trabalhem em troca, por exemplo, de benefícios de assistência social”; sendo pois: obrigatório; com ênfase essencialmente no trabalho, ao contrário de formação ou de outra medida de ativação; está condicionado ao patamar mais baixo de assistência social. Numa perspectiva mais ampla, cita Torfing (1999) que compreende o *workfare* como uma forma de subordinação da política social às necessidades de flexibilidade do mercado de trabalho. Associados a essa idéia, surgem as provisões baseadas na metáfora de “trampolim”, os direitos associados a obrigações e as expectativas de redução de custos.

Diante da equação *workfare versus ativação*, Gough (2000, p. 55) não opta por nenhuma dessas concepções e as encara como formas que ilustram uma ampla variedade de programas, com os quais é necessário lidar. “O *workfare* e a activação referem-se, assim, a pontos terminais de um contínuo de *objetivos*” [grifos do autor].

Num extremo, o *workfare* é concebido como um programa punitivo para reduzir despesas do bem-estar e para disciplinar os destinatários da assistência social. Baseia-se no conceito de uma *subclasse*, comum em discursos nos Estados Unidos e, em menor extensão, no Reino Unido (idem, ibdem).

Essa noção de *subclasse*, de acordo com Gough (2000), circulava em setores de direita nos EUA como conseqüência de uma nova e crescente “cultura de dependência”. Os argumentos se direcionavam a um Estado-Providência “excessivamente generoso” e que havia originado uma nova subclasse caracterizada por deficiências comportamentais, o que a distinguia, por exemplo, dos *pobres merecedores*.

Partindo da comparação de programas sociais de estados europeus e americanos, Gough (2000) considera que o *workfare* e a *ativação* são dois

objetivos que possuem contrastes entre si, fundamentados em discursos diferentes, com estrutura administrativa diversa conforme o país em questão ⁶⁶.

Compreendida como uma nova abordagem das políticas sociais, Hespanha (2004) destaca os objetivos da ativação; entre os quais: o combate à dependência do Estado; a promoção da auto-suficiência; a responsabilização dos assistidos pela sua situação; a garantia de reserva de mão-de-obra. A realização desses objetivos, conforme o autor, traduz-se numa concepção diferente das políticas sociais, assentada mais nas obrigações que nos direitos dos cidadãos; condiciona o direito à proteção pela atitude (colaboração) do assistido; é mais normativa (indica o que deve ser feito) e intrusiva (controla o que foi feito); é assentada em pactos individualmente contratualizados.

Nesse sentido, Silva (2004) enquanto chefe de Unidade da Comissão Europeia, ao tratar das medidas de ativação, explicita essa contratualização:

As medidas de activação baseiam-se numa relação de *contrapartida* que em muitos casos, se traduz por um contrato que estabelece para o beneficiário o dever de procurar activamente um emprego ou de seguir um programa de formação ou outras actividades enquanto não existem empregos disponíveis. Tal contrato, conforme os tipos de medida, poderá ser obrigatório ou facultativo, vem juntar-se a outros critérios e elegibilidade clássicos: rendimento do agregado familiar e residência, no caso do rendimento mínimo; duração ou vínculo ao trabalho e da situação de desemprego no caso de subsídio de desemprego (2004, p. 03).

Entretanto, Silva se esforça em ressaltar que a relação de contrapartida, embora seja um elemento importante das medidas de ativação, não é única, e que nos processos promovidos pela União Europeia tem se promovido o conceito de "percurso integrado de retorno ao emprego", baseado em elementos indissociáveis como: integração, coordenação e personalização.

Entre os autores críticos das medidas de ativação, entre eles Caleiras e Hespanha, alguns consensos são apontados, como o que diante de situações de

⁶⁶ A título de exemplo, é interessante registrar algumas das conclusões de Gough. "Do meu ponto de vista, os programas americanos e noruegueses estão mais próximos do modelo de *workfare*, enquanto os dinamarqueses e franceses estão mais próximos do modelo de activação. A Grã-Bretanha, sob o novo governo trabalhista, parece estar a caminhar no sentido de se aproximar mais do segundo. Em termos de administração, os Estados Unidos, o Reino Unido e a Dinamarca adoptam programas de carácter mais *centralizados-universais*. A Noruega e a França tendem mais para programas *locais-selectivos*. (2000, p. 57) [grifos do autor].

pobreza e exclusão, destaca a importância da participação ativa do desempregado na vida social e no trabalho e não apenas o usufruto de um rendimento sem contrapartida. As medidas de ativação funcionariam, assim, como uma espécie de trampolim entre situações de exclusão e situações de inserção.

Contudo, esse consenso não se mantém diante de questões que as políticas de ativação levantam como aquela da empregabilidade e outras que Caleiras (2004) destaca, como: as elevadas obrigações para os utilizadores, o grau de compulsão e o carácter disciplinador e punitivo das mesmas. Outra questão que merece destaque, segundo esse autor, é a tendência de essas políticas criarem um mercado de trabalho secundário, caracterizado por tarefas temporárias e inapropriadas à inserção profissional, no qual os envolvidos não gozam dos mesmos direitos laborais dos trabalhadores regulares, nem de liberdade e autonomia individuais. Essas políticas também apresentam uma relativa incapacidade de, através delas, os envolvidos alcançarem um emprego, não evitando, assim, a continuidade de níveis elevados de desemprego, não impedindo que o desempregado de longa duração seja associado a situações de marginalização.

A sistematização das controvérsias, críticas e distintas concepções que envolvem as noções de *workfare* e de *ativação*, ajudam a compreender como, a partir dos anos 1990 essa perspectiva de *ativação* e a defesa das políticas ativas do mercado de trabalho vão ganhando força, extrapolando as medidas voltadas ao emprego e influenciando uma nova geração de políticas sociais.

Esse novo tipo de abordagem das políticas sociais demonstra orientar-se a partir de objetivos que evidenciam a presença de uma *lógica de ativação* que, por sua vez, reúne características como:

- a) contrariar as políticas compensatórias ou passivas, entendidas como incapazes de superar situações de desemprego e de marginalização persistentes, contribuindo para o desincentivo na busca de um emprego;

- b) opor-se à prática e/ou à cultura da dependência por parte dos beneficiários em relação ao Estado, orientando-os para práticas e posturas mais ativas;
- c) creditar em demasia ao emprego a possibilidade de inclusão social;
- d) estabelecer exigências relacionadas à busca de um emprego em contrapartida aos benefícios recebidos;
- e) perpetuar medidas disciplinares e punitivas diante do não cumprimento das exigências estabelecidas;
- f) orientar-se por concepções restritivas e conservadoras em relação às responsabilidades do Estado, diminuindo sua intervenção no social;
- g) valorizar a empregabilidade como atributo individual;
- h) basear-se numa relação de contrapartida fundamentada num contrato entre o beneficiário e o Estado.

Portanto, essa *lógica*, lembrando Hespanha, é portadora de particulares conotações éticas e políticas que, ao fundamentar e orientar uma nova geração de políticas sociais, perpetua a perspectiva de um Estado-Providência ativo, numa sociedade que busca respostas diante da crise da sociedade salarial e diante do desemprego, que se tornou estrutural.

O emprego passou a representar na Europa Ocidental, conforme Silva (2002), a principal forma de inclusão social. Neste sentido, Ferrera (2000, p.14) define bem essa posição, quando afirma que: "os desafios mais importantes para o bem-estar dos europeus se encontram precisamente neste ponto – na intersecção entre as economias nacional e internacional no que concerne às questões do emprego".

Para Silva (2002, p.63) essa discussão a respeito do emprego e da inclusão social, (...) está fortemente permeada pelo debate em torno da crise do *Welfare State* e da transição para o *Workfare*. E esta concepção, que se tornou hegemônica na Europa Ocidental, foi difundida posteriormente para outras regiões do mundo, chegando a influenciar políticas e programas sociais também no Brasil⁶⁷.

⁶⁷ O estudo realizado por Silva (2002) vai justamente refletir acerca da transposição da perspectiva do *workfare* para as ações previstas pela Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC que, orientada pelo objetivo de desenvolvimento regional, estabelece como um de seus Eixos Estruturantes a Inclusão Social, e, a partir desse

O Programa de Geração de Trabalho e Renda de Chapecó, situado no campo da economia solidária, se inscreve nessa lógica ativa que tem orientado políticas e programas sociais, resguardadas suas especificidades e as particularidades da realidade brasileira.

Compreender essas particularidades implica conhecer, mesmo que brevemente, a formação do sistema de proteção social no Brasil e sua interface com a questão do trabalho e do emprego. Serão estas questões, entre outras, que abordaremos no quinto capítulo deste estudo.

define uma série de programas voltados à inclusão social através do emprego. Ver: Silva, Silvio Cesar. *Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC: Emprego e Inclusão Social*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. PUC/SP, 2002.

CAPÍTULO V

PROTEÇÃO SOCIAL, TRABALHO E EMPREGO NO BRASIL

Situar as condicionalidades históricas que caracterizam o sistema de proteção social brasileiro e seus vínculos com o trabalho é um dos objetivos neste capítulo, além de brevemente situar as distinções entre as noções de trabalho e emprego e as características do mercado de trabalho brasileiro. Com base nesse contexto, apresenta-se o sistema público de emprego no Brasil, suas particularidades, limites e desafios.

1. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO E SEUS VÍNCULOS COM O TRABALHO E O EMPREGO

No capítulo anterior, entre outros temas, discutimos a consolidação da proteção social e seus vínculos com o trabalho em países que compõem o centro do capitalismo mundial. A presença, conforme Pochmann (2004c), de condicionalidades históricas específicas permitiram a esses países o desenvolvimento de seus Estados de Bem-Estar Social ⁶⁸. Especialmente a partir do segundo pós-guerra, inúmeros avanços ocorreram na proteção social e trabalhista, cabendo ao “Estado um papel singular como participante do intenso processo de expansão econômica e do exitoso enfrentamento das iniquidades geradas no interior das sociedades capitalistas” (idem, p. 04).

Portanto, de acordo com Pochmann (2004c), o desenvolvimento dos regimes de proteção social em países no centro do capitalismo mundial foi marcado por

⁶⁸ Para Pochmann, o conceito de Estado de Bem-Estar Social equivale ao utilizado na língua inglesa de *Welfare State*, e na língua francesa, *État-providence*. Tratar desse tema significa, entre outras coisas para esse autor, “identificar o especial papel que coube ao Estado cumprir nas economias de mercado desenvolvidas” (2004c, p. 15).

rupturas, continuidades e transformações históricas e não simplesmente por uma trajetória evolutiva e linear. Esse autor destaca, pelo menos, três condicionantes estruturais fundantes do Estado de Bem-Estar Social. Como uma das primeiras condicionalidades, ele aponta o *processo de industrialização*, que inaugura uma nova lógica industrial ⁶⁹, possibilitando uma interação significativa de interesses comuns entre as classes operária e média. Esse, a partir de um parâmetro mais político, origina a segunda condicionalidade estrutural assentada na constituição de *regimes políticos da democracia de massa*, responsáveis pela aprovação nos países centrais das primeiras leis sociais e trabalhistas ⁷⁰, provocando reformas civilizatórias no capitalismo e consolidando uma nova estrutura de redistribuição de renda, através da tributação dos mais ricos e da criação de fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento, permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social.

Ainda, segundo o autor, como terceira condicionalidade estrutural na emergência do Estado de Bem-Estar Social destaca-se a *conformação de sociedades salariais nos países centrais*, “isto é, sociedades constituídas a partir de mercados de trabalho organizados e assalariados, inclusive com intervenções dos Estados” (2004c, p.06). Ou seja, a presença de medidas de natureza trabalhista e social protetoras e de bem-estar foram fundamentais para que os países do centro do capitalismo mundial atingissem uma maior homogeneidade social.

⁶⁹ Que, de acordo com Pochmann, ao possibilitar “a concentração num mesmo espaço físico de uma grande quantidade de empregados, submetidos a condições de trabalho e a padrões de vida semelhantes, acaba por produzir [nos países considerados centrais], o componente organizativo que viabilizou o surgimento de um novo tipo de sindicalismo, com preocupações direcionadas à garantia de melhores condições de trabalho e mais alto padrão de vida para todos. Além disso, o emprego assalariado na indústria implicou inseguranças diante do intenso ritmo de produção, da introdução de novas tecnologias de gestão mais racional da mão-de-obra, que apontaram para novos tipos de doenças profissionais, de desemprego de adultos e chefes de família, (...) entre outros. Aliado a isso, o crescimento da capacidade de produção industrial originou desde a necessidade de criação de uma hierarquia funcional até a organização da jornada de trabalho para atender à demanda da produção. Com a redistribuição de parte dos ganhos de produtividade com empregados ocupados (através do aumento real de salários e diminuição de jornada de trabalho), com consumidores (através da redução real dos preços) e com o setor público (através do crescimento da carga tributária), tudo isso permitiu a convivência menos agressiva no capitalismo desenvolvido, consolidando uma sociedade menos desigual, mais homogênea em direitos e no padrão de consumo” (2004c, p. 05).

⁷⁰ Conforme Pochmann (2004c, p.05), quando os partidos de base operária e média ascenderam ao poder executivo, conseguiram aprovar reformas como a tributária, a social e a trabalhista. Assim, a “população pauperizada passou a ser beneficiada tanto pelo acesso aos serviços públicos básicos (educação, saúde, transporte e moradia) quanto pelos programas de garantia de renda para estudo (bolsa de estudos), aposentadoria (inatividade por velhice), situação de invalidez ocupacional (pensão para deficientes físicos e mentais e doenças profissionais) e condição de desemprego (seguro-desemprego)”.

Entretanto, esse Estado de Bem-Estar Social passa a ser questionado, começando a enfrentar limites e obstáculos crescentes à sua continuidade a partir da crise econômica internacional do final dos anos 70, em virtude do baixo crescimento econômico que obstaculizou a continuidade do pleno emprego; das transformações no padrão produtivo que possibilitou o surgimento de novas formas de trabalho, à margem das contratações coletivas ou das legislações existentes; e do ambiente de flexibilização dos mercados de trabalho que favoreceu uma maior desigualdade de renda pelo surgimento de uma nova condição de pobreza e de desemprego.

Contudo, mesmo diante da crise, segundo Pochmann, o Estado de Bem-Estar Social “permanece ainda atributo inequívoco da proteção social e trabalhista das classes subalternas no capitalismo avançado, [sua] presença nas economias desenvolvidas tem sido fator importante de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda” (2004c, p. 07).

Para esse autor, retomar as condicionalidades históricas que permitiram o desenvolvimento da proteção social e trabalhista em países do centro do capitalismo mundial, possibilita compreender o surgimento e a evolução da proteção social no Brasil, contribuindo para entender os obstáculos e limites da consolidação de um Estado de Bem-Estar Social num “país periférico do sistema capitalista mundial” (idem, p. 03). E essa condição de economia periférica “implica distinção temporal e qualitativa significativa na constituição da base material referente ao processo de acumulação de capital e de articulação das forças sociais” (ibidem, p.09).

Se, conforme destacado anteriormente, a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático constitui parte fundante dos sistemas de proteção social nas economias centrais, no Brasil, o trabalho assalariado foi efetivamente introduzido a partir da abolição da escravatura em 1888 e o regime democrático após a implantação do regime político republicano em 1889. O modelo econômico construído no Brasil ao longo de seus primeiros quatro séculos (XVI a XIX) caracterizava-se por atividades econômicas primárias típicas de uma economia agrária-exportadora, sendo alterada a partir da depressão econômica de 1929,

quando o Brasil passa por uma fase de avanço nas atividades produtivas e no desenvolvimento de seu sistema de proteção social.

Entretanto, conforme Marques (1997), os primeiros mecanismos de proteção social existentes no Brasil foram desenvolvidos pelos próprios trabalhadores, através das Ligas de Socorros Mútuos ⁷¹ ainda no século XIX, e a pressão social exercida pelo mutualismo foi imprescindível na definição das primeiras medidas realizadas pelo Estado no campo da proteção social. Portanto, fica descartada e sem fundamento a tese de que essas primeiras medidas constituem uma dívida ou uma concessão do Estado brasileiro. De acordo com Blass (1986, p.33), pelo contrário, a intensidade das lutas operárias e sindicais a favor da regulamentação das condições de trabalho fez com que frações dominantes encampassem algumas de suas reivindicações.

No âmbito do Estado, a primeira iniciativa pública relacionada à construção de uma proteção social ocorre em 1919, quando legisla sobre o acidente de trabalho, o primeiro risco que também mereceu atenção em países europeus. Como segunda iniciativa, a partir de 1923, Marques (1997) menciona a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) por categoria profissional ou empresa, que tomaram o lugar e o papel até então desenvolvido pelas organizações mutualistas. Como marco legal dessa fase é lembrada a Lei Elói Chaves de 1923 que, apesar de nunca ter sido aprovada, influenciou o conteúdo dos instrumentos que forjaram as inúmeras CAPs instaladas no país.

Com a Revolução de 30 ⁷², altera-se o jogo político interno no Brasil, ocorrendo a ascensão da burguesia industrial e a emergência das classes trabalhadoras

⁷¹ Surgidas em países do centro do capitalismo mundial, são consideradas as formas mais elementares de organização dos trabalhadores, reconhecidas como pré-sindicais e embrião dos sindicatos; no Brasil, ficaram restritas aos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, atuando de forma clandestina até 1860, quando foram objeto de regulamentação estatal. Durante o período de 1855 a 1935, criou-se em São Paulo 318 instituições mutualistas; essa expansão foi influenciada pelos imigrantes europeus (italianos, espanhóis e portugueses), que tinham esse modelo de organização em seus países de origem (Marques, 1997).

⁷² O movimento de outubro de 1930, denominado Revolução de 30, foi um dos principais acontecimentos políticos da República Velha, na medida em que alterou a composição de forças até então vigentes no cenário político brasileiro. Apesar dos limites dos seus efeitos quanto a uma mudança significativa na estrutura sócio-política do país - daí questionar-se a utilização do termo revolução para classificar tal movimento -, a dita revolução rompeu o monopólio exercido até então pelas oligarquias cafeeiras e abriu caminho para a modernização do capitalismo no país, viabilizando a implantação de uma política econômica voltada também para a industrialização. Esse período foi marcado pela ascensão de Getúlio Vargas e seus partidários ao poder, ao organizarem o golpe que, em outubro de 1930, tirou Washington Luís do poder. Vargas tomou posse em 03 de novembro de 1930, data que ficou registrada como sendo o fim da Primeira República.

urbanas, constituindo novos atores que se tornaram responsáveis pelo aparecimento, segundo Pochmann, de uma agenda política voltada à regulação das livres forças do mercado. O *processo brasileiro de industrialização*, além de tardio – se comparado com a industrialização ocorrida em países do centro do capitalismo mundial –, externalizou os custos de reprodução da força de trabalho, transferindo para o salário do trabalhador urbano os custos com moradia, previdência, assistência, educação, entre outros. Daí a importância da estruturação de tributação criada com vistas ao financiamento, pelo Estado, das políticas públicas da previdência, saúde, educação e assistência.

Ou seja, fundamentalmente a partir dos anos 30, em pleno Governo Vargas, o modo de proteção social no Brasil se consolida, marcando o início da ampliação das funções do Estado, tornando-se o principal agente do desenvolvimento econômico, através de investimentos na provisão de bens e serviços e na infraestrutura necessária à expansão do capital externo.

Data desse período a criação, em 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a substituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), autarquias centralizadas no governo federal e supervisionadas por esse Ministério. A proteção social passa a ser orientada pelas legislações trabalhista, previdenciária e sindical; conforme Marques (1997), fundamentais para estruturar a relação capital/trabalho necessária para o desenvolvimento, no país, da acumulação com base na indústria.

Também datam desse período a instituição do salário mínimo, em 1936, e a fixação de seu valor no ano de 1940; a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943; as inúmeras tentativas de unificação dos vários IAPs entre os anos 40 e 50, que teve êxito com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960. Nesse ano, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio passa a se denominar Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 1966, os Institutos são extintos e suas estruturas fundidas, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, criado em 1967 e vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Com isso, segundo Silva

(2002), inaugurou-se uma nova fase na proteção social brasileira, caracterizada pela expansão dos serviços de assistência médica, aposentadoria e pensões a categorias ainda não cobertas, como os trabalhadores rurais.

Todavia, segundo Pochmann (2004c), a articulação de novas forças sociais pós 1930, não logrou constituir um amplo sistema de proteção social associado ao avanço da base urbano-industrial. O que se estabeleceu foi um sistema de proteção social de natureza meritocrática e particularista⁷³, prioritariamente voltado aos trabalhadores assalariados com carteira assinada, beneficiando apenas os empregados urbanos e excluindo a maior parte dos trabalhadores que, naquele período, encontravam-se no campo. Assim, parte significativa do sistema de proteção social no Brasil foi financiada por base contributiva, por tributos indiretos e subvenções fiscais, numa lógica caracterizada pelo controle, fragmentação e seletividade direcionada às categorias de trabalhadores mais organizadas politicamente e mais estratégicas para o desenvolvimento do capitalismo monopolista em ascensão no país (Blass, 1986).

Origina-se daí a noção de uma cidadania de natureza regulada, conforme Santos (1987), que tem suas raízes não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal.

Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão dos valores inerentes ao conceito de membros da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei (Santos, 1987, p. 68).

O sistema de proteção social brasileiro do final dos anos 1930 até início dos anos 1960, conforme Silva (2002), é caracterizado pelo corporativismo, ao contrário

⁷³ Conforme Draibe (1993), essa noção foi buscada na clássica tipologia utilizada, nos estudos comparativos sobre os Estados de Bem Estar-Social, por Titmus, e diz respeito ao modelo fundamentado "na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em face a seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. O sistema de Welfare, por importante que seja, é tão somente complementar às instituições econômicas" (idem, p. 14).

do padrão universalista predominante em países capitalistas centrais, particularmente na Europa Ocidental. Nesse sentido, de acordo com Pochmann (2004c), a perspectiva de universalidade terminou sendo postergada, devido às restrições no financiamento das políticas de proteção social, dificultando a melhoria dos serviços prestados e o aumento do valor real dos benefícios, bem como, a natureza regulada de acesso aos benefícios, dado sua vinculação ao emprego assalariado formal, impedindo a incorporação de novos segmentos populacionais.

Nos anos 1970 houve a continuidade do processo de crescimento econômico; no entanto, os níveis de desigualdades se mantêm. A política social no país vivenciou, segundo Santos (2004), um momento de reorganização e ampliação de suas funções com a implantação de novas políticas destinadas, em especial, às frações de trabalhadores, como a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o PIS/PASEP. Contudo, esse período é marcado também pela consolidação de um padrão de gestão pautado na centralização do sistema de proteção social, “de modo que tanto as fontes de financiamento quanto a definição e formulação dos programas sociais se viam concentrados na esfera da União, (...) processo esse que perdurará por longo período” (Santos, 2004, p. 114).

A partir de meados dos anos 1980, segundo Soares (2001), a sociedade brasileira assiste a significativas transformações sociais, políticas e econômicas, demandadas por movimentos sociais que, contrários às forças repressivas e na luta por um sistema político democrático para o país, questionavam o autoritarismo e a centralização do poder, lutando pela redução das desigualdades e por direitos, até então, negados à grande parte da população. Com a promulgação da Constituição em 1988, mudanças importantes foram introduzidas no sistema de proteção social no Brasil, tal como a noção de seguridade social, englobando benefícios e serviços prestados pela previdência, pela saúde e pela assistência social. Em especial para a assistência, as mudanças foram significativas, na medida em que a mesma alcançou status de política pública aliada a um caráter não contributivo.

Contudo, retomando as condicionalidades relacionadas à constituição do sistema de proteção social, quanto ao *regime democrático* no Brasil, a experiência brasileira nesse campo foi, de acordo com Pochmann (2004c), contida no tempo e conviveu com o autoritarismo utilizado por interesses econômicos e políticos toda vez que o movimento popular parecia ganhar força, bloqueando possíveis avanços sociais. Como exemplos, cita o período do Estado Novo (1937-1945), a presidência de Dutra, que tornou ilegais os partidos de esquerda, e o Regime Militar (1964-1984), os quais contribuíram para bloquear a democracia de massa no Brasil, evitando a realização das chamadas reformas civilizatórias do capitalismo ocorridas nas economias centrais.

Com isso, a reforma agrária não foi concluída, permitindo redistribuir a concentrada propriedade fundiária; a reforma tributária não foi estabelecida, tornando progressiva a estrutura dos impostos, atingindo sobretudo os ricos; e a reforma social não se efetivou, tornando universal o acesso regulado aos direitos sociais e trabalhistas, permanecendo direcionado aos empregados assalariados formais. Com a não efetivação dessas reformas, assistiu-se ao longo do tempo no Brasil à concentração da renda e da propriedade, aumentando ainda mais as desigualdades.

Em relação a uma *sociedade salarial* no Brasil, essa não chegou a se completar, segundo Pochmann (2004c), dado que o mercado de trabalho brasileiro sempre conviveu com enorme excedente de mão-de-obra, diversas formas de ocupações não-assalariadas e características como: heterogeneidade, informalidade e ilegalidade. Ao contrário da sociedade salarial constituída nas economias centrais, no Brasil perpetuaram-se relações de trabalho não capitalistas⁷⁴. O processo de industrialização nacional, que chegou a experimentar taxas inéditas de expansão da produção entre 1930-1980, combinou o moderno com velhas formas não capitalistas de ocupação de mão-de-obra. Segundo esse autor, o país

⁷⁴ Explicitadas por Pochmann (2004c), seriam "setores econômicos como a agricultura de subsistência e serviços urbanos vinculados ao abastecimento (pequenas mercearias), lojas e oficinas de reparação e atendimento pessoal e familiar", que permitiram criar uma verdadeira economia de baixos rendimentos contribuindo para a cobertura de parte importante do custo de reprodução da força de trabalho, mesmo nos grandes centros industriais do país, e tornando possível a abertura de imensas frentes de ocupações urbanas sem acesso ao sistema de proteção social (p. 13).

não conseguiu combinar crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual.

Pelo contrário, a situação social brasileira tem sido agravada desde 1981, com a estagnação das atividades produtivas, com o ciclo da financeirização da riqueza, com a desestruturação do mercado de trabalho, acompanhada de políticas de orientação neoliberal, produzindo uma nova condição de pobreza e exclusão que, conforme Pochmann (2004c), se sobrepõe à velha exclusão social herdada de um passado colonial e escravista.

A partir de meados dos anos 1970 e com mais ênfase nos 1980, nos países do centro do capitalismo mundial, fortaleceu-se a crença na necessidade de mudanças na gestão pública estatal. A ordem de preocupações girava em torno da reforma do aparato estatal. Segundo Barros Silva (1998), "o traço essencial e comum às experiências internacionais de reforma passou a ser dado por uma única tendência: a preocupação com o tamanho da máquina pública, o custo relativo de sua manutenção e os efeitos negativos desse aparato sobre o desempenho das economias nacionais, especialmente no campo fiscal, (...) ganhando predominância a idéia de estruturação de um Estado Mínimo" (p.05).

Nos países da América Latina e em outros países em desenvolvimento, o questionamento das estruturas de bem-estar social se manifestou um pouco mais tarde. Conforme Barros Silva (1998, p.07), para esses países, a solução propugnada no campo das reformas foi na mesma direção que nos países da OCDE, ainda que as exigências de transformação fossem ainda mais duras.

Às pressões internas por reformas do aparato estatal somaram-se exigências de adequação por parte dos organismos financiadores internacionais, que induziram à adoção de um programa ou estratégia sequencial de transformação em três fases – estabilização macroeconômica, com prioridade absoluta para a formação de superávit fiscal primário (revisão das relações fiscais entre níveis de governo e reforma da previdência social inclusos); reformas estruturais (abertura comercial, liberalização do sistema financeiro, desregulamentação de mercados e privatização do setor produtivo estatal); e retomada dos investimentos e crescimento econômico (Barros Silva, 1998, p. 07).

No Brasil, o processo de reformas estruturais se inicia, concretamente, na gestão governamental pós-1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, depois da implantação de uma estratégia de estabilização monetária através do Plano Real. Sob a batuta do então ministro Bresser Pereira, foram seguidas à risca as exigências dos organismos financiadores, adotando-se sem restrições o programa de estabilização macroeconômica, de reformas estruturais e de tentativa de retomada dos investimentos e de crescimento econômico.

Portanto, segundo Faleiros (2003), ajuste e desmonte são os dois focos marcantes utilizados na análise das reformas, com destaque para a “lógica do capital” ou para o “desmonte da nação”; nesse caso significando um agravamento das condições de vida. Para Soares (2000), o neoliberalismo produziu um “novo estado” sob o poder das grandes empresas que ditam as regras, passando-se da minimização do Estado à sua reconstrução para um novo papel no desenvolvimento. Há consenso de que a mudança no papel do Estado na economia se articula ao processo de mundialização do capital, tornando os Estados nacionais menos soberanos e com políticas e propostas bastante similares ⁷⁵.

A reforma do Estado no Brasil está, pois, conforme Faleiros (2003) articulada às transformações do capitalismo mundial, e se inscreve na articulação do processo de mundialização com a mediação dos interesses da elite econômico-financeira brasileira e do poder do próprio Estado.

Conseqüentemente, a importância em recuperar as três condicionalidades estruturais e históricas fundantes do Estado de Bem-Estar Social – *lógica industrial, democracia de massa e sociedade salarial* – tanto nas economias centrais como nas periféricas, reconhecendo que essas economias encontram-se

⁷⁵ Segundo Faleiros (2003, p.36 e p.40), “de fato, a abertura comercial e aos investimentos estrangeiros, a privatização, a terceirização, a implementação de parcerias com organismos da sociedade, a desregulamentação e a desresponsabilização do Estado fazem parte de um pacote de ações que foram sendo implementadas como padrão pelo Fundo Monetário Internacional. (...) No primeiro ano de Governo FHC foi realizada a reordenação estratégica do Estado no marco legal constitucional, abrindo-se espaço para o capital estrangeiro e as empresas privadas nos setores economicamente cruciais das telecomunicações, do petróleo, da navegação e cabotagem, da canalização do gás e da própria definição de empresa, terminando-se com o conceito de empresa brasileira, implicando um fortalecimento do mercado, na preparação do terreno para as privatizações, combinadas com a desnacionalização. Não foi o Brasil que passou a competir mundialmente, mas o capital mundial é que veio assumir monopólios do Estado pois, de fato, transferiram-se monopólios estatais a empresas privadas, embora com salvaguardas, realizando-se um dos maiores negócios do mundo em matéria de privatização, no século XX”.

em crise desde o final do século XX, impondo aos países uma série de obstáculos, limites e desafios aos sistemas de proteção social. Ainda que, de acordo com Pochmann (2004c), essas condicionalidades possam ser comparáveis, o Brasil possui especificidades, as quais se procurou explicitar.

A intenção foi evidenciar as relações entre o mundo do trabalho, o emprego e os sistemas de proteção social, antes de avançar na discussão sobre as políticas sociais brasileiras voltadas ao trabalho e ao emprego, situando – mesmo que brevemente – o debate que cerca as noções de trabalho e emprego, caracterizando as distinções entre ambos.

1.1. As distinções entre trabalho e emprego

Inicialmente, é importante problematizar a distinção entre trabalho e emprego, considerando-se que as políticas sociais voltadas a essa temática, ora são tratadas como de geração de emprego e renda, ora de trabalho e renda. Cabe nesta análise desvelar de qual das noções – trabalho ou emprego – essas ações mais se aproximam.

A distinção entre trabalho e emprego tem sido tema de interesse para alguns pensadores, entre eles destaca-se o francês André Gorz (2003, 2004). No Brasil, este tema aparece em estudos que abordam desde as interfaces entre trabalho, emprego e lazer (Blass, 1998, 2004), passando pela análise do emprego como estratégia de inclusão social (Silva, 2002), pela situação de jovens moradores em favelas no Recife (Araújo, 2002), entre outros. A investigação das trajetórias de vida de jovens portugueses em busca de trabalho, do sociólogo português Machado Pais (2001), por sua vez, mostra que os conceitos tradicionais de trabalho, emprego e desemprego manifestam-se desajustados em relação à realidade vivida por esses jovens. Essas reflexões possibilitam compreender quando e por que trabalho se confunde com emprego, compreendendo as concepções que cercam e informam tais noções, construindo as distinções entre: emprego, entendido como a forma que o trabalho assalariado assume nas

sociedades modernas; e trabalho, que pressupõe uma dimensão criativa, de saber fazer, de conhecimento, de autonomia (Arendt, 1998; Gorz, 2003 e 2004).

Parte-se da reflexão em torno da noção moderna de trabalho que, conforme Blass (1998, 2004), emerge na Europa Ocidental, no último cartel do século XVII, ganha contornos mais nítidos com a organização do processo fabril, no final do século XVIII na Inglaterra, e, mais particularmente com a generalização das relações capitalistas de produção, no decorrer do século XIX, constituindo-se assim a referência histórica na elaboração da noção de trabalho, criada e imaginada na modernidade europeia ocidental.

Para Araújo (2002, p.151),

O trabalho fabril, assalariado e exercido basicamente pelos adultos, aparece como elemento propiciador de uma nova ordem social (...) o trabalho assalariado ou emprego torna-se central no modo de produção capitalista, enquanto gerador de capital e produtor de mercadorias com valor de uso e valor de troca, exercido pela coerção das necessidades orgânicas e sob o jugo de outrem. As atividades humanas e as relações sociais passaram a ser determinadas externamente e subordinadas a uma racionalidade instrumental. As práticas de trabalho parecem dissociar-se das demais atividades sociais, instituindo-se como separadas do restante do contexto social.

Ainda, segundo Araújo, a emergência, difusão e hegemonia progressiva da relação assalariada e do trabalhador vendendo sua capacidade de trabalho tornou-se a referência para perceber, pensar e organizar numerosas atividades, produzindo em consequência uma "naturalização do trabalho, desde então percebida como uma realidade universal e existindo desde sempre" (idem, ibdem).

Castel (1998) ressalta o fato de que reconhecimento e dignidade social estão profundamente relacionados com a inserção no mercado de trabalho. Essa concepção é herdeira da valorização que o emprego, ou melhor o trabalho assalariado, ganhou ao longo do tempo, a ponto do trabalho representar um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social.

Ou seja, uma série de atributos foram vinculados ao trabalho assalariado, como os que caracterizam o *status* que situa e classifica um indivíduo na sociedade, impondo-se inclusive em detrimento de outros suportes, como o pertencimento familiar ou a inscrição numa comunidade concreta. Todavia, quando estes atributos vinculados ao trabalho pareciam ter-se imposto definitivamente, justamente “essa centralidade do trabalho é brutalmente colocada em questão” (Castel, 1998, p.496). Entretanto, mesmo com a continuidade do trabalho não mais garantida, o movimento e a reação dos desempregados, dos precarizados, diante do não-trabalho, do desemprego, confirma que o trabalho segundo Castel, “continua sendo uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente dominante” (idem, p. 578).

As metamorfoses do trabalho nas sociedades contemporâneas podem ser percebidas, conforme Blass (1998), nas mudanças no mercado de trabalho, nos paradigmas produtivos, no lugar e no sentido atribuídos ao trabalho na formação da sociabilidade e da identidade. Ressaltando a heterogeneidade das experiências de trabalho que marcam os processos de formação das sociedades capitalistas, mostra as diferentes idéias de trabalho no Ocidente e no Oriente. Enquanto no primeiro a idéia de trabalho é construída em oposição ao lazer, ao ócio – associando o trabalho freqüentemente à obrigação e mobilizando sentimentos de castigo, sofrimento, pena, cruz que se carrega, ao contrário do não trabalho vinculado ao ideário da recompensa, descanso, prêmio –, no segundo, a idéia de trabalho está fundada na oposição entre trabalho intelectual e manual e pode dignificar o homem, se possibilitar o desenvolvimento da criatividade, da inventividade. Em razão disso, a necessidade de o conceito de trabalho “ser redefinido diante da diversidade e da pluralidade de práticas emergentes de trabalho nas sociedades contemporâneas” (idem, p.150).

Nesse sentido, a idéia de trabalho recobre um campo mais amplo que o de emprego ou do trabalho assalariado, constituindo uma “atividade social presente em todas as sociedades, apesar das diferentes definições do que seja trabalho” (ibidem, p.151). Essas metamorfoses no mercado de trabalho e no emprego dificultam, também, as distinções entre atividades de trabalho e não-trabalho, haja vista que muitas atividades de não-trabalho aparecem, hoje, como fonte

geradora de empregos, de postos de trabalho assalariado. A autora se refere às atividades relativas à manutenção da casa, cuidado com crianças, velhos, doentes, assim como, atividades culturais e sociais que se desenvolvem fora das fábricas, por excelência, mundo do trabalho assalariado.

A fábrica moderna, na sua universalidade abstrata, e o emprego fabril, por conseguinte, tornam-se o paradigma das análises sociológicas do trabalho, reafirmando a cisão entre mundo do trabalho e do não-trabalho, devido à generalização do trabalho assalariado nas grandes empresas, sejam elas industriais ou não. A partir de então, emprego confunde-se com trabalho, sendo a forma histórica que o trabalho assume, nas sociedades modernas (Blass, 2004, p.23).

Analisando a formação do trabalhador assalariado brasileiro, Blass (2000) destaca o caráter marcadamente multicultural e multiracial desse processo, desconsiderado em muitas análises por focalizar basicamente a saga dos imigrantes brancos e europeus. Nesse sentido, um olhar de exaltação ao “desenvolvimento” trazido e proporcionado pelo imigrante europeu pode também ser encontrado em inúmeros trabalhos que analisam o desenvolvimento econômico e social em Santa Catarina, estado conhecido por suas influências alemãs, italianas, austríacas, polonesas, entre outras. Entretanto, a presença de indígenas nessa região – como em outras do Brasil – permanece relegada à idéia de atraso, de não desenvolvimento, de passado.

Nesse sentido, Blass se pergunta como é possível “entender a invisibilidade nesses estudos da presença dos negros, índios e mamelucos na formação do trabalhador assalariado brasileiro, em contraposição à visibilidade dos imigrantes brancos e europeus?” (2000, p. 03). Aponta como uma das respostas possíveis o fato de que as transformações na organização do trabalho artesanal e o surgimento da grande indústria, na passagem do século XVIII para o século XIX, na Inglaterra, constituem as referências históricas das análises sobre o processo de formação do trabalhador assalariado, aliada à concepção valorativa sobre a relação que os “nativos” pareciam ter – ou não ter – com o trabalho.

O que se solidifica é uma

idéia de trabalho associada à execução de tarefas de caráter profissional, pagas, assalariadas e exercidas predominantemente por homens adultos nas fábricas e na esfera pública. O mundo do trabalho distancia-se da casa, da família, do local de moradia, e as atividades, antes integradas no cotidiano de vida, são consideradas como de não-trabalho porque elas se desenrolam fora do tempo definido para a venda da força-de-trabalho, ou seja, das atividades de emprego que se desenrolam nas fábricas. O trabalho, separado do sistema de relações sociais, confunde-se com emprego ou trabalho assalariado, fonte criadora de valor e da acumulação capitalista em torno dos quais se centralizam as análises sociológicas (Blass, 2000, p.03).

Por sua vez, o trabalho também possui uma linguagem, resultado de tradições culturais herdadas e de variadas experiências históricas, demonstrando, assim, que as práticas de trabalho fabril expressam uma das formas históricas de assalariamento das sociedades capitalistas ocidentais, uma vez que o trabalho “recobre um conjunto amplo de práticas que a noção de emprego ou de trabalho assalariado não abrange” (ibidem, 2000, p.04).

Entretanto, foi a noção de emprego que assumiu importância no decorrer do século XIX, influenciando a concepção de proteção social que surgia naquele período e que foi intensificada no segundo pós-guerra, com a criação das estruturas dos estados sociais. Como foi visto anteriormente, durante os Trinta Gloriosos viveu-se um quase pleno emprego, sendo que o fundamento das políticas sociais era o trabalho assalariado, estável e com jornada integral; o desemprego era um fenômeno marginal e, aos atingidos, reservava-se a assistência social (Silva, 2002).

Dentro de uma sociedade em que o mercado adquire uma função primordial, o trabalho assalariado articula em seu seio a relação entre o econômico e o social. O emprego torna-se central uma vez que as desigualdades criadas pelo mercado podem ser consertadas por um Estado protetor que elabora a sua proteção a partir de dois registros, ligados ao direito do trabalho e à proteção social (Silva, 2002, p.65).

O emprego ou o trabalho assalariado, portanto, carrega uma ambigüidade intrínseca, a da exploração e a da integração social. (Laville, 1999).

No Brasil, como discutido anteriormente, o sistema de proteção social – semelhante ao ocorrido em países do capitalismo central, mais precisamente os

européus – também está assentado sobre o emprego, apesar de suas especificidades. Nessa direção convém conhecer em que medida a *lógica de ativação* vem se refletindo nas políticas sociais no país. Para tanto, situar mesmo que brevemente, as características do mercado de trabalho brasileiro, seguido da apresentação do sistema público de emprego no Brasil, pode contribuir na busca desse conhecimento.

1.2. Características do mercado de trabalho brasileiro e o desemprego

Compreender os contornos históricos da formação do mercado de trabalho brasileiro contribui para se entender as características que conformam o seu perfil atual. Segundo Theodoro (2005), a ação estatal teve um papel determinante nessa formação, uma vez que a transição do trabalho escravo para o trabalho livre foi feita via intervenção direta e decisiva do Estado. Com a economia inicialmente baseada na escravidão, um contingente de trabalhadores “livres e libertos”, fora do binômio senhor-escravo, se constituía, realizando trabalhos ocasionais e atividades de subsistência. Conforme Kowarick (1994), criava-se assim os desclassificados da sociedade brasileira. Com o fim da escravidão, essa força de trabalho nacional disponível não ocupou, segundo Theodoro (2005), os postos de trabalho liberados pelos escravos, por se acreditar que não se adaptariam ao trabalho assalariado regular e pela dificuldade em recrutar essa mão-de-obra, dispersa em vastas áreas territoriais. Lança-se mão do artifício da imigração subvencionada, financiada em parte pelo governo, permitindo a chegada em massa de trabalhadores europeus em substituição da mão-de-obra escrava. Alcança-se assim outro objetivo, o de “branqueamento da nação”, conforme Lamounier *apud* Theodoro (2005). Entretanto, a transição para o trabalho livre no país não se desenvolveu de forma homogênea, considerando as diferenças regionais significativas, iniciando pelos centros mais dinâmicos da economia. Essa passagem da escravidão ao trabalho livre, conforme Theodoro, faz parte de um processo mais amplo de reestruturação econômica e social do país, e de um aprofundamento da inserção da economia brasileira no contexto mundial.

O mercado de trabalho no Brasil, no sentido clássico do termo, que pressupõe a existência do trabalho livre, foi “criado” por intermédio da ação estatal pela abolição da escravidão, e foi moldado por uma política de imigração, favorecida por taxações e subvenções, em detrimento da mão-de-obra nacional. Este mercado de trabalho nasceu, assim, dentro de um ambiente de exclusão para com uma parte significativa da força de trabalho. Criando assim o trabalho livre, o Estado criou também as condições para que se consolidasse a existência de um excedente estrutural de trabalhadores, aqueles que serão o germe do que se chama hoje “setor informal” (Theodoro, 2005, p. 105).

Apenas nos anos 1930 tem início a efetiva regulamentação do trabalho e do mercado de trabalho no Brasil. No período caracterizado pelo crescimento, modernização e urbanização, ocorridos no país entre os anos 1930 e 1970, ocorre a consolidação da economia nacional integrada, com a unificação do mercado consumidor e a intensificação da migração interna em direção às regiões mais ricas e desenvolvidas, concentrando a população nessas áreas. De acordo com Theodoro (idem), com o fim da corrente migratória de origem européia, são os trabalhadores nacionais, sobretudo os que provêm do Nordeste, que farão face às necessidades da indústria crescente. Segundo Kowarick (1994, p. 115) “a absorção dos nacionais – inclusive os negros e mulatos – iria se efetuar quando os novos e dinâmicos setores da economia urbana, a partir de 1930, necessitaram também de trabalhadores”. E foi o que aconteceu.

Conforme Theodoro, o assalariamento, no sentido dado por Castel (1995), teria se estabelecido no Brasil a partir dos anos 30; porém, apenas para uma parte e não para a totalidade da força de trabalho. “O assalariamento responderá pela constituição de uma força de trabalho estável e disponível para o capital, possibilitando, o desenvolvimento de uma indústria relativamente pujante. Entretanto, ele não se generaliza, fica circunscrito a frações, ainda que importantes, da força de trabalho” (2005, p. 110). As ações do Estado, no campo da política de emprego, restringiam-se à ação de qualificação profissional, estando ausentes quaisquer medidas de proteção contra a situação de desemprego.

Apesar de a economia brasileira, no final dos anos 70, estar entre as maiores economias do mundo capitalista, esse crescimento econômico não foi suficiente para absorver toda a mão-de-obra existente. No fim desse período, havia no

Brasil uma grande concentração de subemprego nas áreas urbanas. Portanto, o período entre 1930 e 1980 reuniu, segundo Theodoro, algumas características importantes para compreender a evolução do mercado de trabalho brasileiro. Dentre essas, inclui-se a significativa migração rural em direção às cidades, resultando na forte concentração da população e o processo de urbanização caracterizado pela concentração da pobreza nas maiores cidades, sobretudo nas regiões metropolitanas. Surge, assim, um excedente estrutural de mão-de-obra ativa que não consegue ser inteiramente absorvido pela dinâmica de expansão da economia brasileira, necessitando criar meios alternativos de sobrevivência à margem dos mercados de produção e de consumo modernos.

Com a proliferação das favelas, a população pobre se engaja em atividades precárias, especialmente no pequeno comércio e nos serviços, como o comércio ambulante, os serviços pessoais, o trabalho doméstico, os serviços de reparação e de renovação de imóveis, etc, os quais vão absorver um contingente significativo da força de trabalho urbana, excluída da proteção social advinda do assalariamento.

Os anos recentes, entre 1980 e 2000, incluem aqueles da chamada "década perdida", período em que as taxas de crescimento se reduziram e o país enfrentou uma crise econômica prolongada, resultado de problemas estruturais como o aumento da inflação, o crescimento das dívidas interna e externa e a elevação das taxas de juros, causando a queda dos investimentos e a recessão. Além dos aspectos econômicos, durante os anos 1980, houve o aprofundamento de tendências estruturais, como a urbanização, o crescimento da população urbana e o aumento das migrações internas. Nas cidades se concentrou um contingente de pobres e desempregados. Segundo Cardoso Jr. (2000), é desse período as mudanças no padrão de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, refletindo no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no terciário (comércio e serviços) e no alargamento dos segmentos considerados não-organizados do mercado de trabalho (trabalhadores sem carteira assinada, pequenos empregadores e trabalhadores por conta própria).

Nos anos 1990, o aumento da informalidade, do desemprego e a redução percentual de trabalhadores protegidos pela legislação – a chamada precarização do trabalho – aparece como a marca mais importante. Para Cardoso Jr. (2000), os anos 90 marcam a desestruturação do mercado de trabalho brasileiro

A ação do Estado, segundo Theodoro (2005), e as políticas de emprego, contudo, privilegiam a parcela da força de trabalho engajada no setor formal, ampliando as desigualdades entre a mão-de-obra protegida e aquela afeta à informalidade. A marca da ação estatal sobre o mercado de trabalho esteve sempre pautada pela idéia do crescimento econômico como única política de emprego relevante. Apesar de o Estado ter forjado as bases da organização do assalariamento no país, esse não se universalizou, ficando uma parte significativa da força de trabalho dele excluída, sem uma efetiva ação do Estado no sentido de combate às desigualdades. O que se instituiu foi uma “gestão da pobreza” que produziu no máximo uma modernização sem mudanças.

O mercado de trabalho brasileiro então, caracteriza-se por ser segmentado, estruturalmente heterogêneo e desigual já em seu nascedouro, com feições de um mosaico que se compõe do novo e do arcaico, de acordo com Theodoro (2005). Essa desigualdade intrínseca tem a marca da urbanização acelerada e acompanhada de forte concentração da pobreza; das diferenças de renda e de acesso ao emprego, em função da origem racial e da existência de um setor informal de dimensões significativas (idem, p.121). Considerando essas características, uma análise do sistema público de emprego no país, a fim de compreender as políticas ativas e passivas existentes e suas ações diante do mercado de trabalho, realizarse-á no próximo item.

2. O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO (SPE) NO BRASIL

Como foi abordado anteriormente, a construção dos sistemas de proteção social confunde-se com a formação e a extensão do assalariamento na sociedade capitalista (Marques, 1997); no Brasil, apesar de suas especificidades, não foi diferente.

A despeito das crises, críticas, questionamentos e reformas ocorridas em alguns países do centro do capitalismo mundial, segundo Azeredo (1998), o velho *welfare state* não foi – ou pelo menos, ainda não foi – desmontado. Privilegiou-se um redirecionamento dos sistemas para uma maior focalização na busca de políticas específicas para enfrentar o problema do desemprego, estabelecendo novas formas de implementação das políticas sociais, como foi discutido no primeiro capítulo deste estudo.

As profundas mudanças no mundo do trabalho representam um componente importante da crise que os países vêm enfrentado – inclusive o Brasil –; e diferentes estratégias têm sido adotadas demonstrando a importância assumida pela questão do emprego como núcleo central da política social na atualidade. Na tentativa de construir instrumentos para equacionar o problema, muitos países têm investido gastos com as chamadas *políticas públicas de emprego*. Essas políticas, conforme Azeredo (1998), compreendem medidas de natureza passiva e medidas de natureza ativa.

As políticas passivas para Azeredo (1998, p.16) têm como objetivo:

assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o excesso de oferta de trabalho (...), compreendem mecanismos de natureza compensatória, como o clássico instrumento do seguro-desemprego⁷⁶ e os programas assistenciais voltados para atender aqueles que não tem acesso ao seguro, e [mecanismos voltados] à redução da oferta de trabalho como: a transferência ao sistema de aposentadoria dos desempregados acima de determinada idade e com dificuldades de reinserção no mercado de trabalho, a manutenção de

⁷⁶ De acordo com Azeredo (1998, p. 18 e 19), o surgimento de esquemas compulsórios voltados para a proteção contra o desemprego involuntário, organizados pelo Estado, data do início do século XX, com a implantação de um seguro-desemprego compulsório na Inglaterra em 1911, ao qual se seguiram experiências semelhantes em outros países europeus, como na Itália em 1919, na Áustria em 1920 e na Alemanha em 1927; nos Estados Unidos esse seguro data de 1936. É considerado o mais antigo instrumento de política passiva e se consolidou no interior dos estados de bem-estar constituídos no segundo pós-guerra, a partir da consagração do direito ao trabalho nos textos constitucionais de diversos países europeus, criando um espaço institucional para a consolidação deste mecanismo no âmbito dos sistemas de proteção social que estavam sendo criados, em meio a uma situação de prosperidade econômica e sobre o pressuposto do quase pleno emprego. Entretanto, com a perda de dinamismo das economias centrais nos anos 70, o seguro-desemprego começa a ser crescentemente demandado, produzindo uma elevação significativa dos gastos globais com esse seguro nestes países. Com o prolongamento da crise nos anos 80 e os questionamentos em torno do *welfare state*, duras críticas recaíram sobre o seguro-desemprego, entre elas sua insuficiência diante de mudanças profundas e fenômenos novos no mercado de trabalho, até seus potenciais efeitos na geração de desincentivos ao trabalho. Entretanto, esses programas não foram desestruturados, sofreram uma série de mudanças ao longo dos anos 80 e principalmente uma estratégia mais ampla de enfrentamento da problemática foi adotada, a partir da articulação de políticas passivas com políticas ativas voltadas ao mercado de trabalho.

jovens no sistema escolar, a redução da jornada de trabalho ou mesmo o fomento à migração.

As políticas ativas, por sua vez:

buscam atuar diretamente sobre a oferta ou a demanda de trabalho. Os programas de formação e reciclagem profissional, os serviços de intermediação de mão-de-obra e as políticas que viabilizam a mobilidade geográfica da força de trabalho são medidas que atuam pelo lado da oferta de trabalho. As ações relacionadas com a criação direta de empregos pelo setor público, os subsídios à contratação, a oferta de crédito para pequenas e microempresas, o incentivo ao trabalho autônomo, entre outras, são medidas que objetivam causar impacto sobre a demanda por trabalho. Integrando todas o elenco de medidas ativas (Azeredo, 1998, p.16).

Autores, como Neves Júnior (2003, p.06), identificam essas medidas enquanto políticas de mercado de trabalho, envolvendo um amplo conjunto de instrumentos e programas, por meio dos quais o setor público intervém no mercado, com o objetivo de combater ou evitar o desemprego, mitigar os seus efeitos e apoiar a população ativa que se encontra em situação de risco de desemprego. Tal como Azeredo (1998), para Neves Júnior, essas políticas dividem-se em dois grupos: políticas passivas – assistência financeira às pessoas desempregadas, com o objetivo de aliviar o problema da perda de renda; e políticas ativas – voltadas a ajudar os desempregados a encontrar emprego mais rapidamente, a evitar que quem está empregado passe à condição de desempregado e a estimular o crescimento do emprego. Nesse sentido, facilitam o enlace entre trabalho e postos de trabalho, reduzem os custos de transação relativos à busca de emprego, melhoram a qualificação dos trabalhadores e apóiam direta ou indiretamente a criação de fontes de trabalho e ou a manutenção das existentes. Ou seja, são todas iniciativas voltadas ao enfrentamento do desemprego, quer em países do centro do capitalismo mundial, quer em países periféricos, como o Brasil.

Para Neves e Ribeiro (2003, p.219), com base em Moreto e Barbosa (1998), foi a tradição europeia que contribuiu para a consolidação de uma tipologia de políticas públicas de emprego, compreendendo medidas de natureza passiva ou reativa e medidas de natureza ativa. Suas características se aproximam das elencadas pelos autores citados anteriormente, porém acrescentam outros

elementos. As políticas passivas também são chamadas de reativas e visam reduzir o excesso de oferta de trabalho, através de instrumentos como o seguro-desemprego, aposentadoria antecipada e o incentivo à permanência dos jovens no sistema escolar. As políticas ativas visam alterar o perfil da oferta de trabalho, ampliando o número de vagas oferecidas no mercado, criando empregos por meio de frentes de trabalho, reduzindo a jornada de trabalho, oferecendo subsídios à contratação pelo setor privado, ofertando crédito às pequenas e microempresas, bem como a formação e reciclagem de mão-de-obra, e os serviços de intermediação ao mercado de trabalho.

O DIEESE (2001), por sua vez, classifica os instrumentos das políticas ativas e passivas diferentemente dos autores anteriores, não se consideram a formação profissional e a intermediação de mão-de-obra como políticas ativas e sim passivas, uma vez que não buscam diretamente a criação de emprego e acrescentam às políticas passivas mais dois instrumentos: a desregulamentação da legislação trabalhista e iniciativas de mobilidade geográfica nacional e internacional.

Essas medidas, situadas num sistema de proteção social em países do centro do capitalismo, foram organizadas num período de prosperidade econômica em que o fenômeno do desemprego era ocasional e temporário. Segundo Neves e Ribeiro (2003), com a perda de dinamismo das economias centrais agravada a partir dos anos 80 e prolongada nos anos 90, novos indicadores vêm caracterizar a realidade social: o desemprego de longa duração, desempregados localizados no mercado informal e jovens que não conseguem o primeiro emprego. Como foi visto no primeiro capítulo, sob a orientação da OCDE, os países desenvolvidos incorporaram novas estratégias e alteraram seus sistemas de proteção com mudanças no seguro-desemprego ⁷⁷ e a criação de programas de caráter assistencial apoiados em medidas de natureza ativa. Os desafios enfrentados por esses países diante dessa nova realidade social vêm garantindo a continuidade

⁷⁷ Conforme Neves e Ribeiro (2003, p.220), "as alterações foram de maior cobertura, ampliando o tempo de manutenção do benefício do seguro-desemprego, prolongando a proteção face às dificuldades crescentes de reinserção no mercado de trabalho. O sistema de proteção de países da OCDE contempla um regime contributivo de seguro, associado a um esquema assistencial. Os recursos referentes ao seguro-desemprego são financiados pelas contribuições de trabalhadores e empregadores sobre os salários, enquanto os benefícios assistenciais são custeados pelo Estado e dirigem-se aos que não cumprem os requisitos de acesso ao seguro, comprovando se suas condições de vida estão abaixo de determinado limite".

da implementação de instrumentos passivos, mas, principalmente, tem se buscado a implementação de políticas ativas de mercado de trabalho.

Se o emprego tem aparecido nos países desenvolvidos como o núcleo central da política social na atualidade, num país como o Brasil em que o desemprego é um problema crônico, associado à questão da desigualdade social e da pobreza, importa conhecer as medidas de natureza passiva e ativa voltadas ao mercado de trabalho brasileiro.

Portanto, procede caracterizar brevemente as políticas públicas voltadas ao emprego no Brasil, reconhecendo suas particularidades e especificidades. Se o equacionamento da questão do desemprego tem implicado problemas e dificuldades para os países centrais, no Brasil, essas características amplificam sua complexidade. Uma das razões, segundo Azeredo (1998, p.44), está relacionada com a dualidade e a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, devido aos problemas histórico-estruturais existentes antes mesmo da crise que atingiu a economia mundial, sobrepondo problemas novos (paradigma do desenvolvimento tecnológico, abertura dos mercados e globalização financeira) a problemas antigos e próprios (alto grau de informalização e de precariedade das relações de trabalho, desigualdade social, deficiências no sistema de proteção social, deficiências no sistema educacional, baixo nível de escolaridade da força de trabalho, entre outros).

Para Azeredo e Ramos (1995), os antecedentes no Brasil tocante às políticas de emprego datam do período desenvolvimentista, quando se organizaram os serviços de formação de recursos humanos, voltados à capacitação da mão-de-obra. Datam dos anos 1940 a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), instituições que contam com recursos públicos provenientes das contribuições dos empregadores sobre a folha de salários. Durante os anos 1960 e o início da década de 1970, foi definido e regulamentado o ensino profissionalizante, criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) em 1976, como também o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra (SNFMO), que pretendia agrupar e coordenar todos os órgãos de formação profissional.

A criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), por decreto em 1975, em pleno regime militar, foi para o DIEESE (2001) o primeiro passo para a formação de um sistema público de emprego no Brasil, com o objetivo de atender aos interesses econômicos da época, que previam ações voltadas a facilitar a oferta de mão-de-obra às empresas que estavam incrementando a produção das chamadas indústrias de base (siderurgia, petroquímica, etc) e, também, informar aos trabalhadores desempregados sobre os empregos existentes.

Entretanto, de acordo com Azeredo e Ramos (1995), todo esse sistema que objetivava formar os recursos humanos necessários à “modernização” da sociedade brasileira entra em crise com o próprio modelo desenvolvimentista. Ao longo dos anos 1980, o SINE perde suas referências entrando em processo de desagregação, sendo recuperado nos anos 1990 com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; o Senai, Senac e Senar, sem uma política global que atendesse ao conjunto dos trabalhadores, especialmente os desempregados, restringiram suas atividades às demandas das firmas do setor moderno da economia.

Quanto aos desempregados, evidencia-se cada vez mais a ausência de proteção aos trabalhadores desempregados no sistema de proteção social brasileiro, que privilegiou desde sua criação os assalariados urbanos do mercado de trabalho formal, mais tarde os trabalhadores rurais e demais trabalhadores, desde que contribuíssem regularmente com a previdência social.

2.1. As políticas passivas

Silva (2002) considera que o estágio mais avançado de proteção social aos desempregados - embora previsto na Constituição de 1946 - foi introduzido no Brasil no ano de 1986, com a implementação pelo governo federal do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e regulamentado pelo Decreto nº 92.608, de 30 abril de 1986, instituindo o benefício do seguro-desemprego, direito social básico capaz de assegurar condições de sobrevivência durante o período de

desemprego involuntário, através de assistência financeira temporária, em virtude de dispensa sem justa causa ou de paralisação total ou parcial das atividades do empregador.

A implementação tardia desse seguro no Brasil, conforme Azeredo (1998), está relacionada entre outras coisas, com a crença desenvolvimentista que perdurou décadas no país, de que a melhoria das condições de vida da população e do perfil de distribuição de renda seria uma consequência direta e inevitável do crescimento econômico. Com a crise delineada nos anos 1970 e explicitada em 1980, essa versão conservadora e perversa é duramente criticada, colocando o tema das políticas sociais como prioritário na agenda de discussões do país.

Portanto, segundo a autora citada, não se pode estranhar que mesmo o mais tradicional dos instrumentos associados à questão do emprego, o seguro-desemprego, tenha sido instituído no Brasil somente em meados da década de 1980, num momento em que o mesmo já estava sendo questionado e sofrendo adaptações no mundo todo. Ou seja, o país "adotou um mecanismo criado para proteger o trabalhador contra o desemprego temporário em um contexto de crise e desemprego estrutural no mundo inteiro e no próprio país" (idem, p.45).

O direito a esse seguro foi reafirmado pela Constituição de 1988 e passou a ser organizado da forma como se apresenta hoje após a regulamentação da Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Esta lei introduziu algumas mudanças em relação ao seguro-desemprego anterior, quer do ponto de vista da concepção do programa, dos critérios para acesso e pagamento do beneficiário, quer na forma de gestão e dos mecanismos de financiamento. O Programa de Seguro-Desemprego, além de promover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, também objetiva auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

De acordo com Azeredo e Ramos (1995), a nova lei do seguro-desemprego, ao incluir como funções do programa a ajuda na recolocação do trabalhador no

mercado de trabalho e a sua reciclagem profissional, revestiu-se de um caráter mais amplo, possibilitando um avanço na direção de um sistema público de emprego, nos moldes das experiências dos países desenvolvidos, nos quais conjugam-se *políticas ativas e passivas* voltadas para o mercado de trabalho. Segundo Silva (2002), o programa de seguro-desemprego brasileiro possui um caráter de *política passiva* do mercado de trabalho, ao indenizar o desempregado através do pagamento do benefício, e institui formas de *política ativa* através de programas de qualificação, requalificação profissional e intermediação do emprego.

Contudo, uma série de autores⁷⁸ tem problematizado limites, distorções, problemas administrativos e distância entre os objetivos propostos e aqueles realmente alcançados pelo programa de seguro-desemprego, que o têm impedido de contribuir de modo mais efetivo para a melhoria da condição de vida e busca de novo emprego pelos trabalhadores desempregados no país; problemas esses, porém, que devem ser analisados com cuidado.

Nesse sentido, destaca-se o que, para Chahad (2003, p.30), tem sido a grande deficiência do sistema brasileiro de proteção social aos trabalhadores, que é a falta de integração entre o seguro-desemprego e as políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho; fazendo com que o seguro-desemprego se transformasse em uma 'indenização compulsória', no sentido que pouco se cobra do desempregado, pouco se oferece de apoio na sua busca de trabalho, e o trabalhador sente-se no direito de receber todas as parcelas do benefício. Isto sem falar nas distorções causadas pela falta de controle levando ao acúmulo de vícios, burlas e fraudes. E prossegue afirmando:

⁷⁸ Maiores detalhes e aprofundamento acerca do seguro-desemprego no Brasil ver: Azeredo, Beatriz. Seguro-Desemprego: A experiência Brasileira, In: *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*, São Paulo: ABET, 1998; Chahad, José P. Z. *O programa brasileiro do seguro-desemprego: diagnóstico e proposições de aperfeiçoamento*. Texto para Discussão n. 8, Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, dez./1992; Chahad, José P. Z. & Fernandes, Reynaldo. *O seguro-desemprego e as transições no mercado de trabalho: uma avaliação do programa brasileiro*. In: XXII Encontro Brasileiro de Econometria - SBE, Campinas/SP, 2000. CD-Room; Chahad, José P. Z. *Mercado de Trabalho, Segurança de Emprego e de Renda no Brasil: Estágio atual e as lições da experiência internacional*. Tema 44. FIPE/Ministério do Trabalho e Emprego, São Paulo, março/2003; Neves Júnior, Leonardo Ferreira. *Aumento de parcela do seguro-desemprego ou política ativa de mercado de trabalho?* Notas e Estudos. Observatório do Mercado de Trabalho. Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, 2003.

Desde sua criação até os dias atuais o benefício é pago sem a necessidade de que o trabalhador comprove sua procura por trabalho, ou então seja submetido a outro tipo de ação visando sua reinserção no mercado de trabalho. Assim, grande parte dos beneficiários utiliza-se de expedientes escusos para receber o seguro-desemprego e obter uma outra ocupação, até mesmo no mercado formal de trabalho (Chahad, 2003, p.50).

Nessa crítica, portanto, é possível identificar a defesa de orientações punitivas e disciplinadoras em relação aos beneficiários do seguro, como um julgamento preconceituoso e moralista sobre a conduta dos desempregados; por isso, concorda-se com Silva (2002, p. 123), quando observa que essa crítica pode ser entendida como uma forma de “tropicalizar” o discurso moral do *workfare* ao afirmar que quem recebe o seguro-desemprego perde moralmente o que ganha financeiramente (Rosanvallon, 1995), ao mesmo tempo que atualiza o discurso a respeito da vadiagem dos trabalhadores brasileiros, livres e libertos (Kowarick, 1994) quando afirma que o seguro-desemprego pode levar a vícios, burlas e fraudes.

Nesse sentido, entre os analistas dos limites do Sistema Público de Emprego, ressalta-se as considerações de Cardoso Jr. (2000), para quem o seguro-desemprego – embora consiga cumprir as prescrições contidas em seu marco legal e institucional, que é de atender temporariamente com recursos financeiros aos desempregados oriundos do setor formal – é pouco eficaz em fazer frente às dimensões do problema contemporâneo do desemprego no país.

2.2. As políticas ativas

Entre as medidas de natureza ativa voltadas ao mercado de trabalho no Brasil, de acordo com Silva (2002), Chahad (2003) e Neves & Ribeiro (2003) pode-se elencar: as ações voltadas à formação (qualificação e requalificação) profissional operacionalizadas pelo Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), substituído a partir de 2003 pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ); medidas voltadas a intermediação da mão-de-obra representadas pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE) e ações de apoio a micro e pequenas empresas e

cooperativas, associando crédito e capacitação na geração de emprego e renda através do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER).

Segundo Silva (2002, p. 115), ao se tratar de “políticas ativas de proteção social no Brasil, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) constitui um marco” pois se tornou o mais importante instrumento para o avanço e a implementação de programas como o seguro-desemprego, formação profissional e intermediação de mão-de-obra, que têm sua base de financiamento nos recursos do FAT, possibilitando articular medidas passivas e ativas no sistema público de emprego no país. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e destina-se ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

O FAT e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) foram instituídos pela mesma Lei nº 7.998, de 1990, que regulamentou o Programa de Seguro Desemprego e sua principal fonte de recursos é composta pela arrecadação através das contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); pelos retornos das aplicações destinadas a programas de desenvolvimento econômico repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e pela remuneração de depósitos especiais junto aos agentes financeiros federais e Banco Central (DIEESE, 2001).

O CODEFAT, órgão tripartite e paritário, responsável pela gestão do FAT, é composto por quatro representantes dos trabalhadores, quatro representantes dos empresários e quatro representantes do governo e, conforme Neves e Ribeiro (2003, p.228), “assume um papel estratégico nessa política, tomando decisões importantes referentes à defesa dos recursos do FAT frente às retenções da arrecadação do PIS-PASEP no Tesouro e às sucessivas tentativas de desvio na sua utilização”. Conquistas foram sendo acumuladas como a diversificação das formas e a ampliação dos recursos do fundo, possibilitando a ampliação de políticas ativas no país.

Em se tratando da política de formação profissional seu objetivo é instrumentalizar os trabalhadores em geral na obtenção de um posto de trabalho, através de treinamento ou formação profissional gratuita; aumentar a probabilidade de se obter um trabalho; combater a pobreza e o desemprego; reduzir os riscos de demissão e das taxas de rotatividade da mão-de-obra; e atuar como um fator de crescimento da produtividade, da competitividade e da renda. Tanto a política educacional quanto a formação profissional são considerados temas imprescindíveis na política de emprego e renda no país, diante do baixo nível de escolaridade da força de trabalho brasileira, ao se considerar, segundo o DIEESE (2001), que, em média, o trabalhador brasileiro frequenta apenas durante três anos e nove meses os bancos escolares. Legitimado pelos avanços tecnológicos, o mercado passa a exigir um novo perfil de trabalhador, requerendo além da qualificação, níveis avançados de educação básica, justificando e caracterizando a noção de empregabilidade.

Anteriormente viabilizada pela constituição do “Sistema S”⁷⁹, a formação profissional ganha caráter de ação pública governamental a partir de 1995, com a implantação do PLANFOR⁸⁰ através do Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR). Esse Plano se estrutura de forma efetiva a partir de 1996 em parceria com os estados e municípios e seus recursos são bancados pelo FAT. Sua operacionalização ocorria de forma descentralizada por meio dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs, coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho e viabilizado através de parcerias nacionais e regionais entre o Ministério do Trabalho e Emprego, ONGs, centrais sindicais, sindicatos de trabalhadores, fundações, universidade e entidades internacionais.

⁷⁹ Segundo o DIEESE (2001, p. 264), o chamado “Sistema S” inicialmente era formado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) criados na década de 1940 e reconhecidos como centro de referência para a qualificação dos trabalhadores, não só no Brasil e na América Latina, como em vários outros países. Atualmente, esse sistema é composto pelo SENAI/SESI (indústria), SENAC/SESC (comércio e serviços, exceto os bancos), SENAR (agricultura), SENAT/SEST (transporte sobre pneus) e SEBRAE (micro e pequenas empresas).

⁸⁰ Merece destaque o fato de se encontrar na literatura que trata desse assunto diversos significados para a sigla PLANFOR, como: Plano Nacional de Educação Profissional (Azeredo, 1998); Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Silva, 2002 e *site* do MTE); Plano Nacional de Qualificação Profissional (Neves & Ribeiro, 2003) e Plano Nacional de Formação Profissional (DIEESE, 2001), a qual se adotou neste trabalho, por considerá-la mais próxima do real significado da sigla.

A partir de 2003, o Ministério do Trabalho e Emprego, já sob o governo de Luis Inácio Lula da Silva, com base em análise das avaliações externas e de diversos documentos oficiais e não-oficiais ⁸¹, realiza um balanço crítico e uma ampla avaliação do PLANFOR, em que se evidenciou lacunas, incoerências e limitações⁸², aliadas a um desgaste institucional provocado por um conjunto de denúncias veiculado amplamente pela mídia, levando o Tribunal de Contas da União – TCU e a Secretaria Federal de Controle da Corregedoria-Geral da União – SFC/CGU, a proporem mecanismos visando garantir maior controle público e operacional do mesmo. Considerando esse conjunto de questões, o ano de 2003 foi considerado um período de transição, culminando com a Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, do CODEFAT, que institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, extinguindo o PLANFOR e reorientando as diretrizes da Política Pública de Qualificação.

Ao longo de 2004, o PNQ é integralmente implementado, tendo como estrutura de gestão e execução o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Departamento de Qualificação – DEQ, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, sob a aprovação do CODEFAT. O papel do DEQ/SPPE/MTE é de gestor, co-elaborador, co-identificador de demandas, co-supervisor, co-avaliador e co-financiador do PNQ. Às Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs compete o papel de auxiliar o Departamento de Qualificação – DEQ na fiscalização e supervisão dos Planos Territoriais de Qualificação, além de participar como membros dos conselhos estaduais e municipais. Aos Ministérios, através do estabelecimento de protocolos de cooperação, o papel de co-autor dos termos de

⁸¹ Atas e estudos do CODEFAT, relatórios da Supervisão Operacional – SOP, relatórios de encontros e seminários, documentos do Fórum Nacional de Secretários do Trabalho – FONSET, da Ouvidoria do MTE, das auditorias da SFC/CGU, das decisões do TCU, de documentos dos parceiros regionais/nacionais, de artigos de pesquisadores, e outros; segundo documento do Ministério do Trabalho e Emprego- MTE, Introdução ao Plano Nacional de Qualificação – PNQ consultado no site www.mte.gov.br em agosto de 2005.

⁸² Segundo documento do MTE, os problemas incluíam: a) pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão-de-obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho, etc.); b) desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação; c) fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs e CMTs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação; d) baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros; e) ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das “habilidades específicas”, comprometendo, com isso, uma ação educativa de caráter mais integral; f) fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR e g) baixa qualidade dos cursos, em geral, e uma baixa efetividade social das ações do PLANFOR. Ministério do Trabalho e Emprego, Introdução ao Plano Nacional de Qualificação – PNQ; consultado no site www.mte.gov.br em agosto de 2005.

referência das populações prioritárias de sua área de atuação, acompanhamento, avaliação e co-financiamento das ações. Cabe aos Governos Estaduais (Secretarias do Trabalho) e Municipais (secretarias municipais e/ou Arranjos Jurídicos envolvendo vários municípios, do tipo consórcios municipais) o papel de gestores locais e co-financiadores dos respectivos Planos Territoriais de Qualificação, sob a aprovação e controle das Comissões, Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho Emprego. Para finalizar, o PNQ prevê, ao lado de Entidades Conveniadas, a realização de convênios nacionais, regionais e locais, com entidades da sociedade civil (centrais sindicais, confederações patronais, instituições educacionais, Sistema "S" e ONGs), para desenvolver projetos especiais de qualificação.

O PNQ é implementado por meio de Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), de Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs) e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores e o MTE, por intermédio do DEQ/SPPE. Essa nova política de qualificação tem como premissa compreender a qualificação como uma construção social, como um direito e como uma política pública, promovendo a articulação da qualificação profissional às demais políticas públicas de trabalho e renda, de educação e de desenvolvimento. Pois, segundo Neves e Ribeiro (2003, p. 225), "a qualificação profissional não vem garantindo a universalização da educação elementar; capacita, mas não garante a inserção no mercado de trabalho, não gera emprego e postos de trabalho, sendo necessário a interlocução com outros programas e políticas no país".

Não se dispõe ainda de avaliações acerca das ações governamentais a partir da implantação do novo Plano Nacional de Qualificação, entretanto alguns desafios e questões permanecem, como a necessidade de qualificação profissional destinada à população pobre, ligada ao mercado informal, reconhecendo a importância da alfabetização e do aumento do nível de escolaridade. Para concluir essa discussão, vale a pena situar, ainda segundo Neves e Ribeiro (2003), duas posturas presentes no debate sobre emprego, desemprego e qualificação profissional. Uma que compreenderia a qualificação como marca da

individualização das relações de trabalho, atribuindo aos trabalhadores a responsabilidade por não possuírem os requisitos indispensáveis para ingressar no mercado de trabalho, o que justificaria o desemprego e os baixos salários. Essa postura contribui para imputar ao trabalhador a responsabilidade pela empregabilidade, negando o processo social de legitimação do desemprego e da precarização social que vem ocorrendo no mercado de trabalho. A outra postura vê a qualificação como um dos aspectos que compõem a análise do desemprego, não podendo ser vista ou utilizada como panacéia para os problemas do mercado de trabalho. Daí, a importância segundo Leite (1997), de se entender a qualificação profissional dentro de uma política de geração de emprego e renda que enfrente os impasses do mercado de trabalho, equacionando-a com a política industrial e de desenvolvimento econômico.

Desde os anos 1990, segundo o DIEESE (2001), o governo vem assumindo como postura oficial a desvinculação das questões relativas à geração de emprego da política macroeconômica, caracterizando este tipo de política social como reativa, voltada para distorções do mercado de trabalho. Ou seja, o desemprego não é enfrentado com medidas amplas de macroeconomia, ficando restrito a ações reativas. As políticas governamentais de emprego não apresentam diagnóstico preciso sobre o funcionamento do mercado de trabalho; o alcance das políticas ativas e passivas e o desemprego são vistos como problemas secundários do crescimento econômico; e a qualidade dos empregos gerados não é questionada.

Em se tratando das medidas de intermediação de mão-de-obra, essas objetivam garantir o contato entre os desempregados e as empresas que necessitam contratar novos trabalhadores, cruzando o perfil dos candidatos com os requisitos exigidos para o preenchimento das vagas. No Brasil, a implantação de um serviço público de colocação e recolocação de mão-de-obra, no setor formal do mercado de trabalho, teve início em 1975 com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que tinha como principal finalidade, na época de sua criação, promover a intermediação de mão-de-obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o País (postos de atendimento). Além disso, previa o desenvolvimento de uma série de ações relacionadas a essa finalidade principal: organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho,

identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social, e fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações.

A partir de 1990, com a regulamentação do Programa de Seguro-Desemprego, passou-se a entender por Sistema Nacional de Emprego - SINE a rede de atendimento em que as ações desse Programa são executadas, geralmente de forma integrada, excetuando-se a ação de pagamento do benefício do seguro-desemprego, operacionalizada pela Caixa Econômica Federal - CEF. Os recursos para custeio e investimento do SINE passaram a ser provenientes do FAT, além de recursos provenientes de contrapartida das Unidades da Federação, especialmente os relativos ao pagamento de funcionários. As normas e diretrizes de atuação do SINE passaram a ser definidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, atualmente através da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e pelo Conselho Deliberativo do FAT - CODEFAT, sendo operacionalizadas pelas secretarias estaduais de trabalho através dos inúmeros postos de atendimento espalhados pelo país.

O SINE representa a estrutura pública de intermediação de mão-de-obra, mas esse serviço também é prestado por instituições privadas e públicas não-estatais. A estrutura privada de intermediação de mão-de-obra é composta por empresas de recrutamento e colocação de pessoal, algumas voltadas a demandas específicas do mercado, como empresas especializadas em cargos executivos, outras em mão-de-obra temporária. Atualmente formam uma rede de empresas privadas de consultoria em recursos humanos, agências de emprego, classificados de jornais e *sites* na Internet. A estrutura pública não-estatal é representada pelos postos de atendimento ao trabalhador localizados junto as Centrais Sindicais; trata-se de uma iniciativa de caráter público, não estatal, que, custeada com recursos do FAT, divide com as agências públicas a tarefa de promover a intermediação da mão-de-obra (DIEESE, 2001).

Além de intermediar a mão-de-obra, as ações do Sistema Nacional de Emprego - SINE passam por gerar informações sobre o mercado de trabalho, promover

cursos de qualificação profissional e fomentar projetos de emprego e renda, prestando apoio operacional ao PROGER.

Segundo o DIEESE (2001), apesar do desenho do sistema estar bem estruturado, sua implementação e funcionamento deixam a desejar, pela pouca articulação entre os diferentes programas, desconhecimento de sua existência ou descontentamento com os serviços oferecidos. Além disso, oferece empregos voltados para a base do mercado de trabalho menos qualificado e com salários mais baixos, restringindo o atendimento aos demais trabalhadores.

Como mais uma medida ativa direcionada à oferta de crédito às pequenas e microempresas, o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) foi instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 1994, em parceria com o CODEFAT, com a finalidade de promover ações que gerassem emprego e renda, através da concessão de linha especial de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional. Inicialmente destinava-se apenas à população urbana, mas, a partir de 1995, foi estendido também à área rural, atendendo micro e pequenos produtores rurais, fortalecendo a agricultura familiar.

O Programa destina-se principalmente aos pequenos e micro empreendedores urbanos e rurais, cooperativas e formas associativas de produção ou trabalho, além de iniciativas de produção próprias da economia informal. As linhas de crédito oferecidas pelo PROGER estão associadas a investimentos em capacitação, assistência técnica e acompanhamento aos empreendimentos financiados. Os recursos deste programa também são provenientes do FAT, e sua liberação igualmente é vinculada à aprovação do CODEFAT.

Institucionalmente o PROGER exige a constituição de Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, no intuito de garantir a participação da sociedade civil organizada na definição de prioridades e no acompanhamento da execução do programa, em níveis estadual e municipal. Com isso, segundo o DIEESE (2001), espera-se garantir a transparência na aplicação dos recursos e envolver os

diversos atores no processo de ampliação dos níveis de ocupação e do aumento de renda da população.

O crédito é concedido através da rede de agentes financeiros do programa, formada pelo Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Caixa Econômica Federal (CEF), sendo que suas linhas de financiamento incluem o Proger Urbano, o Proger Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Contudo, em avaliação do DIEESE (2001), o maior entrave ao PROGER encontra-se no sistema financeiro, pois, ao fecharem operações de crédito, os bancos assumem todos os riscos pelo seu retorno, e, na busca de minimizar a inadimplência, as exigências de garantia são cada vez maiores, distanciando o programa dos grupos mais pobres e, com certeza, mais necessitados da população. Ou seja, não atinge um dos seus objetivos principais, que é prover crédito aos desempregados do país, possibilitando-lhes tornarem-se micro e pequenos empresários através do auto-emprego.

Esses são em linhas gerais os programas que compreendem o Sistema Público de Emprego (SPE) no Brasil; entretanto, de acordo com o DIEESE (2001), o tratamento e o modelo das políticas governamentais direcionadas para ao mercado de trabalho brasileiro têm padecido, nos últimos anos, de um diagnóstico mais preciso do funcionamento do mercado e do efetivo alcance dessas políticas. A formulação das políticas de emprego no país devem levar em conta aspectos fundamentais que caracterizam esse mercado de trabalho, tais como: sua grande heterogeneidade, o elevado e persistente desemprego, o aumento da precariedade das relações de trabalho assalariadas, a alta desigualdade de rendimentos e salários e os baixos níveis de educação da força de trabalho.

Apesar de todos os esforços do governo em torno dos vários programas de natureza ativa, ainda conforme o DIEESE (2001), nos últimos anos, as políticas passivas ou reativas têm constituído o eixo prioritário das intervenções públicas brasileiras sobre o mercado de trabalho. Há inclusive um debate entre os que

defendem que o Estado deve atuar apenas na esfera das políticas passivas, deixando para o setor privado e outras iniciativas individuais a preocupação em ampliar a oferta e a demanda de trabalho; outros que defendem a necessidade de combinação entre medidas passivas e ativas e, ainda os que entendem que os mecanismos passivos protelam o desemprego e não solucionam a pobreza.

Considerando o quadro de complexidade e desigualdade do país, em que o mercado de trabalho se caracteriza pelo elevado grau de informalidade, pelas relações precárias de trabalho, pelo desemprego de longa duração, com deficiências crônicas nos sistema formal de ensino, com baixos níveis salariais e limitadas políticas sociais, a opção defendida pelo DIEESE, e da qual compartilhamos, é o fortalecimento e a combinação dos diversos programas públicos – passivos e ativos – na promoção e proteção do emprego, envidando esforços no combate ao desemprego e à pobreza.

Neste sentido, um aspecto considerado emblemático do tratamento governamental à questão do emprego no Brasil é, segundo o DIEESE, a desvinculação entre a pobreza e a situação do mercado de trabalho, produzindo políticas de combate à pobreza específicas e desconectadas de ações voltadas ao mercado de trabalho, revelando a fragilidade da articulação entre as políticas públicas de emprego e as políticas sociais. Além dessa desarticulação, observa-se que os programas do SPE não estão voltados à população usuária das políticas sociais, como por exemplo, da política de assistência social; população essa caracterizada pela informalidade, baixa escolaridade e pouca qualificação, ficando à margem dessa estrutura voltada ao emprego.

Essas características estão presentes nas trajetórias de Maria, Noemi e Aurelino e têm contribuído para inseri-los em programas orientados pela economia solidária, capazes de incluir essa população excluída do sistema público de emprego no Brasil, por voltar-se fundamentalmente aos trabalhadores do mercado formal.

Conforme Araújo e Silva (2005) as políticas de emprego no país não previam possibilidades de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação

assalariada clássica, privilegiando a questão da qualificação profissional e da disseminação massiva de cursos de capacitação técnica visando um aumento das condições de empregabilidade da mão-de-obra. A economia solidária por estar associada ao desassalariamento da economia, reflete a transformação da noção de políticas de emprego para a idéia de políticas de geração de trabalho e renda.

Assim, além de uma necessária articulação entre políticas de emprego, políticas de geração de trabalho e renda e políticas sociais, espera-se que o governo extrapole as medidas passivas, desvincule e deixe de restringir as políticas de emprego ao mercado de trabalho; vinculando essas políticas às demais políticas macroeconômicas, a fim de garantir uma aproximação concreta entre desenvolvimento econômico e social no país.

No próximo e último capítulo, realizar-se-á uma análise do processo de implementação do PGTR, a partir de considerações sobre sua implementação, bem como dos significados das experiências vividas pelos/as trabalhadores/as em virtude da participação nos empreendimentos econômicos solidários em Chapecó.

CAPÍTULO VI

O PROGRAMA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E AS VIVÊNCIAS DOS/AS TRABALHADORES/AS

Analisar aspectos relacionados à implementação do Programa de Geração de Trabalho e Renda é o objetivo, neste capítulo, bem como desvelar os significados das vivências do trabalho coletivo e solidário, da geração de renda e da inclusão social para os/as trabalhadores/as inseridos nos empreendimentos econômicos solidários.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PGTR

O Programa de Geração de Trabalho e Renda de Chapecó, como visto anteriormente, resultou do interesse da administração municipal em consolidar uma estratégia de enfrentamento à pobreza e ao desemprego junto à população em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como, da conjugação de esforços de diferentes áreas, como assistência social, educação, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e meio ambiente.

Iniciado em 2002, foi executado até dezembro de 2004, em virtude do término da gestão petista no município. Desenvolvido durante aproximadamente três anos, é possível analisar os resultados e os impactos produzidos por suas ações, com a ressalva de que se tratou de experiência inicial, não completamente consolidada. Com a mudança na administração municipal, o Partido da Frente Liberal (PFL) assume a condução das políticas públicas no município, e o PGTR é extinto em janeiro de 2005 após o início da nova gestão.

Os 15 empreendimentos existentes, em fases distintas de funcionamento, permaneceram, em sua maioria, com muitas dificuldades, em virtude do término dos trabalhos de assessoria e acompanhamento anteriormente realizados. A Coopervida, no entanto, por executar serviços para a prefeitura, foi o único empreendimento que a nova administração continuou assessorando, com orientações de adequação às novas relações políticas vigentes.

Assim, inicio por considerações acerca das virtuosidades e potencialidades do Programa, concebido sob a ótica do desenvolvimento e da economia solidária, enquanto estratégia na busca de alternativas de trabalho, geração de renda e possibilidades de inclusão social. A criação do Programa refletiu a intenção de constituir políticas que ultrapassem a dimensão eminentemente compensatória dos programas assistenciais, voltando-se para ações mais amplas direcionadas à construção da emancipação dos sujeitos inseridos no mesmo.

O poder público municipal, apesar de seus limites orçamentários, demonstrou investir recursos na implementação do PGTR, embora se revelando insuficientes, diante das especificidades presentes em políticas dessa natureza. O aporte de recursos, em quantidade e com agilidade, sempre foi um dos maiores desafios para essas iniciativas, sendo possível afirmar que residiu neste aspecto uma das fragilidades da política de geração de trabalho e renda de Chapecó.

O número de famílias envolvidas nessa política foi pequeno, representando 14,3%, do universo das famílias cadastradas nas Regionais de Assistência Social nas três áreas de abrangência do Programa – São Pedro, Efapi e Marechal Bormann. Porém, o número de 680 pessoas inseridas nos empreendimentos econômicos solidários não pode ser desconsiderado, pela possibilidade criada de retorno ao trabalho, de acesso à renda e de oportunidade de vivências diferenciadas, orientadas por valores que privilegiam a solidariedade, a coletividade, o companheirismo.

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à gestão do PGTR, que, orientada pela prática de trabalho intersetorial, envolveu diferentes áreas a fim de

possibilitar a articulação e a gestão das políticas públicas relacionadas ao Programa. Apesar de reconhecer as dificuldades e desafios presentes em práticas intersetoriais, essa experiência exigiu dos técnicos envolvidos posturas mais abertas e democráticas, de escuta e reconhecimento do outro, possibilitando a realização de um trabalho multiprofissional, direcionado a consolidar o Programa.

A busca e a consolidação de parcerias, tanto públicas quanto privadas, possibilitou além do aporte de recursos – importante na realização das ações junto aos empreendimentos – a viabilização das capacitações e qualificações profissionais, através de parcerias com universidade, escolas técnicas, prestação de serviços à comunidade e governo federal por meio da aprovação do Plano Territorial de Qualificação – PLANTEQ, que representou um incremento significativo nessa área. Conforme a pesquisa realizada, é possível afirmar que os eixos organização social e qualificação do Programa, foram os que mais plenamente se efetivaram.

A experiência do PGTR demonstrou ser, por meio dos empreendimentos econômicos solidários, promissora como uma alternativa de geração de trabalho e renda para sujeitos excluídos do mercado de trabalho e sem perspectivas de re-inserção laboral, contribuindo com a melhoria da condição de vida e com a manutenção do grupo familiar, ainda que voltada exclusivamente para a garantia da sobrevivência, considerando o valor da renda auferida, ou seja: apesar dos limites, essa ação representou um esforço no enfrentamento do desemprego no município, principalmente por privilegiar a população de baixa renda, empobrecida e não beneficiada pelos programas do Sistema Público de Emprego do país, que privilegia, sobretudo, os trabalhadores do mercado formal de trabalho.

O incentivo ao retorno dos estudos através dos programas educativos – EJA e MOVA – junto com os processos de capacitação em economia solidária, cooperativismo, autogestão, etc, bem como os cursos de qualificação profissional, possibilitou aos/as trabalhadores/as inseridos/as nos

empreendimentos acessar conhecimentos e conteúdos que contribuíram em sua formação, tanto pessoal quanto profissional.

Outra questão a ser destacada diz respeito à preponderância feminina nos empreendimentos, a qual nos permite afirmar que a possibilidade de inserção laboral, através dos empreendimentos associativos, tornou-se uma alternativa para inúmeras mulheres que, na condição de pobreza, desemprego e chefes de família, buscam alternativas de geração de renda. Esta realidade faz parte do fenômeno contemporâneo da *feminização da pobreza*, uma vez que as mulheres, cada vez mais, têm acumulado sozinhas funções de provedora e de responsável pela esfera da reprodução, aliado à discriminação sofrida no mercado de trabalho, demandando a formulação de políticas alternativas de combate à pobreza que contemplem a dimensão de gênero e priorizem as mulheres nos programas e projetos sociais, embora, conforme Lavinias (1996), haja controvérsias quanto à pertinência, ou não, de políticas sexuadas de combate à pobreza.

Entre as potencialidades do Programa, ressalto os efeitos produzidos nas vivências dos sujeitos inseridos nos empreendimentos, reforçando a crença de que as análises de ações dessa natureza precisam cotejar duas dimensões: as relacionadas ao âmbito macroestrutural no qual se inserem essas iniciativas, e as relacionadas ao nível dos significados, dos vividos pelas pessoas envolvidas nessas experiências. As análises acerca dessas vivências serão abordadas no próximo item desse capítulo.

Retornando às considerações sobre o processo de implementação do PGTR, destacamos uma série de dificuldades presentes ao longo desse período inicial. Tais dificuldades se relacionaram tanto com as etapas de organização e viabilização dos empreendimentos, quanto com as particularidades do público alvo inserido nessa política.

Uma dessas dificuldades relacionou-se à vulnerabilidade presente nas pessoas que participavam dos empreendimentos. Além da pouca escolaridade e, em

alguns casos, analfabetismo, a maioria tem pouca qualificação profissional, vivenciando situação de informalidade, privação e pobreza há algum tempo. O acúmulo destes déficits representou um desafio, pois, apesar dos esforços de capacitação previstos no Programa, nem sempre os resultados foram satisfatórios. Foi o caso da Associação das Trabalhadoras Domésticas de Chapecó – ASTRAD, composta basicamente por mulheres residentes no bairro São Pedro e usuárias do Renda Mínima. A definição pelo trabalho doméstico partiu das habilidades que elas manifestaram possuir e que a associação, através de qualificação, poderia potencializar; entretanto verificou-se que essa estratégia não logrou êxito.

A associação das trabalhadoras domésticas de Chapecó – ASTRAD, esse grupo a gente não conseguiu avançar. Conseguimos estruturar o processo de legalização, é uma associação constituída legalmente com CNPJ e tudo; mas, qual é a dificuldade deste grupo? É a dificuldade que nós temos em mudar a realidade das pessoas. Concretamente. É a questão que eu falava dos programas, de renda mínima, de PETI, de bolsa família e tal, tem situações que as famílias já estão num grau elevado de vulnerabilidade que você, no curto prazo, você não muda esta realidade. Então, isso foi muito forte e muito presente com a ASTRAD. Embora as pessoas tenham participado de vários processos de capacitação, estão inclusive estudando, mas o perfil delas pro mercado está muito aquém. Então nós tivemos situações onde, a sociedade no geral exige um perfil, isto até nós mesmos, né? Nós queremos uma pessoa dentro da nossa casa que tenha noções de higiene, que saiba cuidar de uma casa, que saiba as mínimas noções de culinária, de como lidar com um equipamento, o cuidar da casa, do lar. Quer dizer, a visão de lar nossa, é muito diferente, se a gente vai ver a realidade com a visão que elas têm. E essa realidade você não consegue modificar de uma hora pra outra, num curto prazo você não modifica isto. Então a dificuldade que nós estamos tendo é justamente esta. Apostamos nesta estratégia e no final, nós verificamos que o mercado exige outra coisa, diferente do que a associação está podendo oferecer, e aí aquele empreendimento acaba não sendo uma alternativa pra elas. Individualmente, algumas até se sobressaem; algumas estão trabalhando, mas não enquanto associação e a maioria das associadas não conseguem acessar o mercado nem individualmente. E como o programa previa beneficiar este público, nós tivemos um choque, isso é muito presente na ASTRAD. (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

Outra dificuldade relacionou-se com a falta de documentos pessoais (como CPF e Identidade) de muitos deles, além de problemas e impedimentos legais de alguns junto ao SPC (Serviço de Proteção ao Crédito) e a SERASA, por dívidas

contraídas. Essas questões representaram obstáculos no momento de regularização e encaminhamento legal dos empreendimentos, e a resolução das mesmas – como encaminhamento para confecção de documentos, liberação e regularização do CPF – levava tempo, ocasionando atrasos e, por vezes, desmotivação entre os próprios participantes. Adicionado a isso, surgiram as dificuldades próprias do encaminhamento legal dos empreendimentos que também consumia tempo e, muitas vezes, contribuiu para o desânimo dos envolvidos. Os depoimentos que seguem destacam essas dificuldades, apesar de reconhecerem que a passagem pelos empreendimentos qualificou as pessoas envolvidas de variadas formas:

Nós temos grupos que estamos trabalhando há dois anos e somente há dois ou três meses conseguimos constituir-los formalmente, enquanto empreendimento. Por quê? Primeiro, questão documental de cada indivíduo do grupo, então aí você perde um tempo muito grande pra regularizar CPF, fazer identidade, tudo o mais. Depois disso, você vai para o segundo ponto, que começa haver muita volatilidade (sic) dos membros do grupo, entra e sai, entra e sai, entra e sai. E aí você acaba voltando pra estaca zero de novo, ver documentação... Quando o grupo se une, realmente define, é esse o grupo, aí vai pra questão de registro propriamente dito. E aí vêm as barreiras tradicionais da receita federal, da junta comercial, as exigências normais e isso aí também acaba emperrando um pouco o processo. E tudo isso leva aos atrasos, começa haver desistências no meio do período e as vezes até inviabiliza o projeto. Citando um exemplo em especial, as panificadoras. Projetava-se, isso quando eu entrei na prefeitura em 2002, eu fiz os projetos de viabilidade econômica, coloquei dúvidas em relação à viabilidade, que seria viável desde que tivesse um volume de produção, mas era um volume que exigiria muito da equipe para que se realizasse. Projetou-se quatro panificadoras no município. Isso envolvia cerca de cem pessoas, uma média de vinte e cinco pessoas por empreendimento, ou seja, seriam quatro cooperativas. Hoje nós não conseguimos formar uma cooperativa dos quatro grupos. Tem grupos que, para dar um exemplo o do Bairro Efapi, tinham trinta e cinco pessoas, hoje, restam duas. (C. M., economista, coordenador do Programa Empresa Mãe de Cooperativas Populares).

Eu posso dizer, depois de um ano, embora a gente saiba que tenha que trabalhar com uma margem de rotatividade das famílias, isto era uma questão que a gente previa, nós temos um percentual eu diria aí de uns 30% do programa que tem esta rotatividade. Porque todas as pessoas incluídas nos programas e nos projetos de geração de renda não necessariamente elas ficam todo o tempo. Há situações onde as famílias, muitas vezes, buscam oportunidades de trabalho ou mesmo de renda no mercado formal; e elas vão... mas, o importante o que é? É que o programa criou estas condições, então mesmo que ela não fique no empreendimento, que é uma associação, uma cooperativa

no mercado solidário, elas criaram as condições pra acessar o mercado formal; então nós temos várias situações de pessoas que deixaram os grupos, não porque elas não achavam aquilo interessante, porque acharam coisa melhor, mas essa coisa melhor foi proporcionada pelo programa; então, ao mesmo tempo em que as pessoas saem, elas deixam a vaga e essas vagas são preenchidas, não fica vaga aberta. O caso da Coopervida, por exemplo, é quase fixo, não há tanta rotatividade, uma ou duas pessoas que saíram e depois foram acrescentadas novas pessoas. Mas no geral tem essa variável rotatividade que é real nos grupos. (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

Essa rotatividade também impôs dificuldades em relação ao processo de capacitação, pois a cada novo integrante começava-se o processo todo novamente, iniciando pela capacitação em economia solidária, autogestão e encaminhamento para os cursos de qualificação profissional.

O processo que se iniciava com a sensibilização e organização dos grupos, passando pela capacitação e qualificação profissional, seguido do encaminhamento burocrático para a criação formal e legalização dos empreendimentos, muitas vezes levava bastante tempo, o que resultou em desistências e rotatividade entre os participantes. Entretanto, outra dificuldade dizia respeito à necessidade concreta de aporte de recursos e aquisição de equipamentos para o funcionamento dos empreendimentos, nem sempre supridos pelo poder público municipal. Aliado a isso, mesmo quando o empreendimento conseguia recursos e equipamentos e iniciava a produção, os resultados de lucratividade não eram imediatos. Todavia, a necessidade concreta dessas pessoas, sim. Evidenciou-se, pois, uma questão que dizia respeito às diferentes temporalidades, ou seja, que envolvem o tempo concreto da vida das famílias e suas necessidades e o tempo necessário para a criação, consolidação e produção de resultados dos empreendimentos.

O processo era moroso, e trabalhar com um público como esse, uma população de baixa renda, excluída socialmente, que tem demanda imediata..., é um desafio. Pois, quando você vai trabalhar com um empreendimento produtivo, uma pequena indústria, um panificado, coisa parecida, que o resultado não é imediato, o resultado às vezes leva um ano, dois anos; isso é uma questão de avaliação de mercado, nenhuma empresa tem resultado no primeiro, no segundo mês...ela leva no mínimo um ano para começar a dar retorno para o investidor, e a gente não pode ver de uma maneira diferente as

cooperativas...A questão de escassez de recursos pra investimento produtivo, então, há muita demora até se conseguir resultados. Primeiramente se pensava, em talvez a prefeitura ou uma instituição de crédito, tipo Banco do Povo, subsidiar os equipamentos, mas a realidade foi bem diferente. Não é por aí. Então, buscou-se outras alternativas...está se conseguindo...mas nesse período a população começa a se dispersar, eles se desmotivam, buscam outras fontes, voltam pra informalidade, pro trabalho precário, semi escravo até, e você perde essas pessoas. (C. M., economista, coordenador do Programa Empresa Mãe de Cooperativas Populares).

O perfil dessas famílias, marcadas por diversas vulnerabilidades, mostrou-se um desafio a mais para o PGTR, evidenciando e reforçando a necessidade da intervenção de outras políticas – de educação, saúde, trabalho, microcrédito, qualificação profissional – a fim de construir possibilidades de autonomização e melhoria nas condições de vida das mesmas, pois vivem segundo Silva, Yazbek e Giovani (2004), numa conjuntura desfavorável, inclusive, para os trabalhadores altamente qualificados. Esta realidade é reconhecida e destacada pelo coordenador do Programa:

A gente tem situações em que as pessoas, elas estão num grau de vulnerabilidade tão grande que elas não conseguem aproveitar aquilo, aquela oportunidade gerada, aquilo não é suficiente pra mudar a vida delas. Então nós avaliamos que precisaria ter um conjunto de outras políticas de apoio. Resgatar as pessoas desta condição implica muitas demandas, implica, efetivamente, você ter uma política pública, não só de geração de renda, mas política pública de educação, política pública de saúde, política pública de qualificação profissional, política pública de micro crédito, política pública de incentivo à comercialização; enfim, é um conjunto de estratégias, articuladas que precisam estar sendo consideradas, se não, você não consegue com ações pontuais, isoladas, ter sucesso nessa estratégia. (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

A questão central, ressaltada no relato do Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda, referiu-se à necessidade de outras políticas sociais de suporte à política de geração de renda pautada pela economia solidária, englobando aspectos amplos como educação e saúde, relacionadas às necessidades dos sujeitos e, também políticas voltadas ao microcrédito, comercialização, qualificação profissional, ou seja, demandas surgidas a partir da realidade cotidiana dos empreendimentos, criando possibilidades concretas para que essas ações ultrapassem a dimensão meramente compensatória. Novamente

se evidencia, tal como apontado por Silva, Yazbek e Giovanni (2004), na análise dos programas de transferência de renda, a importância da articulação de políticas de caráter compensatório com outras de caráter estruturante, com ações no campo da saúde, da educação e qualificação profissional, do trabalho e emprego; enfim, medidas que possam fazer frente ao desemprego, à informalidade, à precariedade e à pobreza.

Também podem ser destacados como elementos que impuseram limites e dificuldades à implementação dos empreendimentos, questões como: escassez de recursos por parte do poder público, burocracia interna, demora para aquisição dos equipamentos e morosidade do processo, contribuindo sobremaneira para a fragilização das iniciativas. Pois, embora tenham ocorrido avanços em relação a qualificação, poucos avanços haviam obtido no que se refere à estruturação dos empreendimentos, gerando sentimentos de expectativa e frustração entre os integrantes dos empreendimentos, como pode ser observado no depoimento a seguir:

Por exemplo, no primeiro grupo de panificadores, no caso do Goio-En e do Efapi, foram os grupos onde mais se teve capacitação profissional, nós proporcionamos, acredito, aí... Eu devo ter isto estimado aqui... mais de 1000 horas de capacitação profissional pra esses dois grupos; e o pessoal tava afiado. Só que, o que acontece é que, as políticas muitas vezes não andam no mesmo passo, há um descompasso; então, você às vezes avança na capacitação profissional, avançou aqui, imediatamente você tem que estar lá com a possibilidade de ter o equipamento, de ter os investimentos necessários pra estruturar o empreendimento. E quando você depende de recurso público, essas coisas não andam no mesmo passo; então às vezes a capacitação está lá na frente e a capacidade de investimento, em espécie, em equipamentos, materiais permanentes, consumo... estruturação mesmo, está num outro ritmo. Não está próximo, o grupo acaba desistindo; foi o que aconteceu com esses dois, com esses quatro grupos. Os dois do Caic e do Pinheirinho, por exemplo, nós tivemos que dizer pra eles: olha o município, neste ano [2004], não tem condições pra fazer este investimento; então nós vamos ter que distribuir vocês nos outros grupos, ou vocês vão ter que buscar outras alternativas, ou mesmo continuar dependentes ainda da cesta básica ou de algum benefício da política de assistência social, mas esses investimentos a gente não tem como fazer. (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

Outra dificuldade dizia respeito à própria gestão interna dos empreendimentos, pois diante da necessidade de gerir e organizar a produção, nem sempre os conteúdos vistos nas capacitações davam conta de formar ou despertar nesse público alvo o espírito empreendedor e/ou administrador. Como exemplo, podemos citar, conforme depoimento do coordenador da Empresa Mãe de Cooperativas Populares, um empreendimento de panificação que foi acumulando dívidas devido a um processo de produção sem controle. Inicialmente eles haviam sido orientados para adquirir as matérias-primas de atacadistas a custos menores, porém optaram em comprar no mercado local a preços de varejo, aliado a isso produziam sem escala e o custo de produção tornou-se muito alto. Mesmo comercializando, o retorno não cobria o custo, e a dívida foi se acumulando. O que não vendiam utilizavam para consumo próprio, porém, sem retorno concreto para o caixa do empreendimento. Além disso, o número de integrantes começou a diminuir e o grupo foi se desmobilizando, permanecendo a dívida, apesar da existência dos equipamentos, instalações, etc, necessárias ao andamento do empreendimento.

Outro exemplo envolve os problemas de gestão de um empreendimento de confecção. No processo de comercialização, por venderem a prazo sem exigir algum tipo de comprovação de renda, tiveram um prejuízo relativamente alto em comparação com a capacidade do empreendimento. Entretanto, nesse caso, o prejuízo serviu de alerta, o grupo tomou consciência da necessidade de controles internos e voltaram à produção, porém com baixa escala, sem grande impacto na geração de renda para as integrantes. O que acabou por gerar descontentamentos, discussões internas, desgastes no grupo e, ainda, a saída de algumas participantes.

Relacionado ao processo de produção, no caso de um empreendimento de artesanato, as dificuldades estavam justamente na qualidade do produto oferecido para comercialização e o fato das integrantes não aceitarem a constatação de que precisavam melhorar a qualidade do mesmo. Como o processo era artesanal, variava muito conforme as artesãs responsáveis e envolvidas na produção, resultando em melhores e piores produtos. Além disso,

enfrentaram dificuldades e morosidade para o registro e formalização do empreendimento, não sendo possível se constituir enquanto cooperativa.

A própria opção pela economia solidária como princípio orientador da política de geração de trabalho e renda também impõe desafios ao poder público, pois trata-se de perspectiva que pressupõe a apropriação de uma outra lógica de trabalho e desenvolvimento, mais solidária, autogestionária, necessitando para seu pleno êxito a adoção, por parte dos integrantes dos empreendimentos, de novos valores associativos e solidários na organização do trabalho e da produção. Ou seja, a construção de uma cultura solidária. Porém, essa cultura, esses valores e mudanças de postura não se constróem apenas com capacitação, uma vez que resultam de processos lentos, pessoais, inclusive de participação em organizações sociais que contribuam para a politização e crescimento individual dos integrantes.

Retomando os apontamentos de Gaiger (1999a) sobre os empreendimentos econômicos solidários, enquanto modelo que reúne características consideradas ideais em um empreendimento solidário, tais como: autogestão, democracia, participação, igualitarismo, cooperação, auto-sustentação, desenvolvimento humano e responsabilidade social, verificamos o estágio inicial em que muitos, talvez a maioria, dos empreendimentos em Chapecó se encontravam, apesar do esforço empreendido na construção e consolidação dos mesmos.

Ainda nessa questão, não são apenas os princípios da economia solidária que demandam compreensão, às vezes demorada, por parte dos integrantes. Existem os dilemas concretos que envolvem os empreendimentos dessa natureza como, por exemplo, o marco jurídico da economia solidária. Há uma série de dificuldades em relação à legislação e à questão tributária que caracterizou esses empreendimentos, exigindo um tratamento diferenciado.

Nessa direção, houve por parte da equipe do PGTR reconhecimento das dificuldades e desafios a serem vencidos:

Na legislação, por exemplo, nós temos uma grande discussão sobre o marco jurídico das cooperativas, é preciso mudar muita coisa, existe um entulho jurídico que impede que as coisas venham a ser uma alternativa de fato, que elas avancem. Então, é um entulho jurídico que precisa ser revisto. E aí não é só a legislação específica das cooperativas, mas tem também a questão tributária, é preciso rever toda esta questão tributária da questão das cooperativas, nós não podemos permanecer com está, a mesma lei que rege a Cooperalfa, não pode ser a mesma lei que rege a Coopervida. (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

Essa ausência de tratamento jurídico específico permite inúmeras interpretações, principalmente em relação às cooperativas de trabalho, ocasionando por vezes dificuldades e até impedimentos legais para a continuidade de seu funcionamento. No caso da Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança – Coopervida, a Prefeitura e o próprio empreendimento enfrentaram um impasse legal provocado por notificação recebida da Promotoria Federal do Trabalho, que indicava ao poder público a necessidade de estabelecimento de termo de ajuste de conduta que previa a não contratação pela prefeitura de cooperativa de trabalho para execução dos serviços de gari (varreção de ruas) no município⁸³. Na interpretação da promotoria, cooperativas de trabalho dessa natureza implicam, necessariamente, precarização do trabalho, as famosas “coopergatos” ou “cooperfraudes”, que se beneficiam da legislação para criar falsas cooperativas, apenas para se livrar dos encargos trabalhistas, sociais e tributários. O desafio posto para o poder público residiu justamente em convencer a promotoria que o caso da Coopervida era diferente, de que se tratava inclusive de projeto inserido numa estratégia ampla de geração de trabalho e renda com perspectiva social, de inclusão das famílias em empreendimentos de trabalho para enfrentamento da pobreza. Esta questão impôs à cooperativa a necessidade de, a curto prazo, viabilizar outras alternativas de financiamento, ou seja, além da prestação de serviço ao poder público, buscar outras formas de financiamento, como a prestação de serviços junto a empresas, outras organizações, etc. O depoimento a seguir fornece alguns elementos de como o poder público lidou com essa situação:

Na interpretação desse promotor, uma empresa pode fazer isto [prestar serviço para o poder público], se tiver o formato jurídico de

⁸³ Nessa direção, vale a informação presente no estudo de Barbosa (2005, p.227), a respeito de ação da “Advocacia Geral da União que firmou conciliação com o Ministério Público do Trabalho em 05/06/2003, proibindo a participação das cooperativas de trabalho em licitações públicas com repercussões indiretas sobre empresas privadas”. Parece ser esse um dos problemas enfrentados pela prefeitura em Chapecó.

empresa, ou micro empresa; desde que seja empresa ela pode, mesmo que explore o trabalhador com baixos salários, condições ruins de trabalho, isso não é considerado trabalho precário. Mas uma cooperativa não pode prestar serviço para a prefeitura, mesmo fazendo tudo certinho, como nós estamos fazendo aqui, como é o caso desta cooperativa, que está legalizada, gerando renda para os cooperados. Pessoas que dependiam de cestas básicas, de benefícios da assistência social pra sobreviver. Mas o promotor não quer saber disto, a idéia dele é que isso caracteriza precarização do trabalho e o município não pode contratar. Nós aqui decidimos enfrentar o debate, não sabemos ainda no que vai dar, podemos estar sofrendo uma intervenção, mas vamos enfrentar o debate na sociedade, politicamente, juridicamente. O Ministério do Trabalho e Emprego, através da SENAES está tentando ver se avança num formato jurídico pra essas cooperativas e vamos ver como isso se comporta. Mas esse é o nó da Coopervida, que é uma cooperativa solidária. (J.M.S., Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda).

A dificuldade enfrentada pela prefeitura de Chapecó serve como exemplo da problemática já alertada pelo Secretário Nacional de Economia Solidária, ao afirmar que: “apesar do empenho em distinguir cooperativas de trabalho e sua imitação fraudulenta, a fiscalização e o ministério público acabam atingindo cooperativas falsas e verdadeiras, na tentativa de obrigar os terceirizados a voltar a empregar assalariados regulares” (Singer, 2004, p.4). Apesar da ação adequada do Ministério Público em intimar e impor o desligamento de contratos de serviço irregulares, sob pena de processo junto às leis do trabalho, por vezes, conforme Barbosa (2005, p.227), essa ação vitima tanto as fraudulentas quanto as *cooperativas mais autênticas* de trabalhadores [grifos da autora].

Diante dessa dificuldade, é necessário que o governo federal implemente medidas estruturantes para dar sustentabilidade e longevidade às iniciativas econômicas legítimas; nesse caso, cabe como exemplo as ações já iniciadas pelo Grupo de Trabalho Marco Jurídico da Economia Solidária, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, via Secretaria Nacional de Economia Solidária/SENAES, no esforço de estabelecer amparo legal para o trabalho autogestionário.

Entre outras questões que permearam a consolidação da política de geração de trabalho e renda em Chapecó, destacamos as relacionadas ao processo de construção de autonomia, por parte dos integrantes dos empreendimentos em relação à prefeitura. Já que, apesar de o poder público desempenhar um certo

protagonismo no início do processo, na medida em que se responsabilizava pela mobilização das pessoas, apresentação da proposta, encaminhamento, organização e legalização do empreendimento, viabilização de estrutura, espaço físico, equipamentos e condições para o funcionamento do mesmo, a proposta sempre foi a de criação de empreendimentos autogestionários e autônomos, nos quais os/as trabalhadores/as desempenhariam o papel de gestores e responsáveis pelo andamento do mesmo. O depoimento de Dona Maria exemplifica essa situação:

O Carlos ajudou muito a gente no começo, nós se perdia nas rua, varria as rua que já estavam limpas...e o que era pra nós varrê a gente deixava... Ele sempre ajudou, fazia os mapa, os roteiro e explicava pra gente, de madrugada, frio, e ele estava lá, pra dá explicação, pra mostrá, pra ensiná... ele não se cansava de ensinar nós. Agora, graças a deus, nós não se perdemos mais...sabemo de cor; pra onde mandar a gente, nós vamo. Nós comandamos direito. Se precisar pegar o trecho de outra equipe também sabemos, porque a gente faz rodízio, pra numa necessidade de uma falta de um colega a gente sabe o que fazê. (Dona Maria, integrante da Coopervida).

Porém, nem sempre esse processo de autonomização se realizou com sucesso. A própria relação estabelecida com a Prefeitura demonstrou certa ambiguidade, pois, para muitos dos participantes, o empreendimento parecia pertencer ao órgão público e eles passariam a ser “empregados” da mesma, com carteira assinada numa situação de segurança há muito tempo almejada.

Os técnicos, por sua vez, esforçavam-se em esclarecer que os empreendimentos pertenciam aos/às trabalhadores/as, mas a relação estabelecida entre ambos resultava de visões e expectativas distintas, nem sempre completamente esclarecidas quando do início do processo. O depoimento de um dos técnicos ilustra bem essa situação:

O fato de ser uma política pública também dificulta muito o trabalho, porque as pessoas envolvidas, os que seriam os beneficiários do programa, eles acabam vendo assim: “Ah, é da prefeitura, a prefeitura vai dar tudo”, ou no caso, pode-se dizer de todos os grupos eles pensam: “Ah, eu vou trabalhar para a prefeitura, a prefeitura vai me pagar todo o mês, ela vai me contratar”. Então, essa também é uma dificuldade enquanto política pública. E de onde surge essa visão...? Lá na base, quando da mobilização social, lá no início do processo. Então, como também era novidade tanto pro

desenvolvimento econômico, quanto pra educação, quanto pra assistência social, a falha que teve lá no início, talvez não seja falha, mas as dificuldades do início estão dando resultados agora. Estão tendo efeitos agora (C.M., coordenador do Programa Empresa Mãe de Cooperativas Populares).

Essa questão também recolocou a “antiga”, mas sempre presente visão de dependência da população de baixa renda em relação ao Estado, nesse caso, representado pela administração municipal, expressando a mesma lógica presente na idéia de superação de um Estado Providência passivo, em direção a um Estado ativo, que, ao responder às necessidades da população, o faça através de políticas e ações que estimulem a ativação dos usuários, na busca de evitar comportamentos passivos e de dependência. Porém, essa lógica de ativação pode escamotear exigências e posturas punitivas, passíveis de serem encontradas em programas direcionados ao emprego e à geração de trabalho e renda, uma vez que:

As famílias entram no processo a partir dos programas assistenciais, os programas de auxílio, de transferência de renda...e tudo o mais... E, aí, o que acontece? Como eles são beneficiários dos programas assistenciais, de transferência e tudo o mais, eles vêm, pode se dizer em 80% dos casos, esse público vê a participação nas reuniões, nas capacitações, como uma obrigação e não uma oportunidade, e aí você acaba tendo que forçar um pouco ele a participar, quase ameaçando. Bom, ou você participa ou você vai perder, e ele vai lá na obrigação. No momento em que você corta o benefício ele desiste de tudo. Nós tivemos um exemplo claro com a Associação das Domésticas, com a ASTRAD, de trinta e tantas associadas; a associação continua existindo, mas tem três ou quatro que estão ainda engajadas, porque a associação em si não atingiu o objetivo, que era gerar espaço de trabalho pras associadas. No momento em que a assistente social cortou o renda mínima, elas desistiram; algumas chegaram a dizer: “Ah, então agora a gente não é mais obrigada a participar das reuniões, capacitações e tal (C.M., coordenador do Programa Empresa Mãe de Cooperativas Populares).

Outra dificuldade presente na implementação do PGTR relacionou-se às características do trabalho intersetorial, que, ao envolver uma diversidade de pessoas, também representava um aumento dos desafios em gerir uma proposta mais ampla. Entre elas pode-se elencar as próprias deficiências na equipe, expressas tanto pelo número de técnicos diretamente envolvidos na execução do programa, quanto pela pouca experiência na área, produzindo além de divergências de encaminhamentos, atritos causados pelas diferentes concepções

presentes; alguns privilegiando questões sociais e outros questões mais técnicas, relacionadas à viabilidade econômica dos empreendimentos.

Essas divergências de postura e compreensão se expressaram de diferentes formas, evidenciando distintas interpretações entre os técnicos. Como exemplo, destaco a relacionada ao número de empreendimentos econômicos propostos pelo PGTR. O Coordenador do Programa Empresa Mãe de Cooperativas Populares, em julho de 2004, após dois anos de execução do PGTR, indagava-se a respeito do que ele considerava um tanto audacioso, ou seja, o excessivo número de empreendimentos, que demandaram investimentos, qualificação e capacitação permanente, acompanhamento à gestão, e que, em menor número, poderiam ter ser melhor estruturados e acompanhados. O depoimento que segue, explicita essa situação:

Nesses dois anos, vem aquilo que eu coloquei sobre a audácia de você querer tantos empreendimentos e a inexperiência da equipe. Tivemos dificuldades, tanto que essa equipe descentralizada, por mais que seja interessante, ela também tem limites de operacionalidade. Cada um nos seus mandos e desmandos, diferentes idéias e tudo mais. Por exemplo, hoje, se nos estivéssemos preocupados somente com a Coopervida e alguns outros, com certeza já teríamos buscado outras alternativas e tudo mais, mas são além dela, mais dezesseis empreendimentos, em diferentes estágios, com diferentes atividades e tudo isso toma muito tempo. Além das cooperativas populares, temos que nos preocupar com outras atividades, temos que assessorar a Secretaria, os projetos, o distrito industrial, feiras de eventos como a EFAPI. Nós não temos exclusividade na incubadora de cooperativas populares, se nós em quatro tivéssemos exclusividade, possivelmente a gente conseguiria fazer um trabalho melhor, atender os 16, 17 empreendimentos sem problema algum; mas, na atual situação, não tem condições (C.M., coordenador do Programa Empresa Mãe de Cooperativas Populares).

Outra questão percebida diz respeito às expectativas iniciais da equipe, que, animada com a proposta, procurou minimizar dificuldades e desafios que foram aparecendo ao longo do período. Nesse caso, uma ressalva merece ser feita, ou melhor, uma constatação: a realidade que envolve esse tipo de política é mais complexa que se imagina à primeira vista. Este aprendizado, principalmente entre os técnicos da área de desenvolvimento econômico, com pouca experiência de trabalho junto ao social, é resultado da prática, da "caminhada", e aparece na

avaliação da mesma, expressa no depoimento contundente do Coordenador do Programa Empresa Mãe, apresentado a seguir:

A equipe agora tem um pouco mais de experiência, o que eu coloquei há dois anos atrás nos projetos de viabilidade, hoje eu já não coloco mais, porque que eu vi que a coisa é muito mais complexa. Quando eu entrei, a imagem que tinha era de que em uma semana eu ia colocar as coisas funcionar...; nós tínhamos a Coopervida funcionando e todas as outras naquele período de início, de preparação, motivação de todo mundo e tal. E de uma hora pra outra você começa a cair na realidade, que a coisa é muito mais complexa. Nesse tempo eu também assumi a coordenação e passei a ver os problemas, ir pro confronto, fazer muita discussão. Quando eu entrei, pensava: vamos atrás dos projetos. Entrei em setembro e pensei que até dezembro todas as panificadoras estariam funcionando, que ia ter recurso da Prefeitura, ia estar tudo perfeito. Nós não tínhamos noção do que era trabalhar com esse público, eu vinha do setor privado, onde você coloca pra vender um produto, de qualidade, com bom preço, você vende. Eu estava habituado a trabalhar com pessoas que corriam atrás e tudo mais, daí você vê que o projeto só tem viabilidade se partir da renda que o pessoal precisa receber, então é viável. A gente entrou no processo sem capacitação, sem conhecer as viabilidades, fomos apreender fazendo no dia-a-dia; só que algumas coisas, algumas atitudes, algumas decisões tomadas no passado hoje não tomaria mais. Pensar sobre essa estrutura descentralizada, repensar o formato de mobilização social, aquilo que eu coloquei sobre a obrigatoriedade, você está sendo beneficiado você é obrigado a vir, repensar a equipe e trazer mais pessoas, repensar a estratégia de atuação desta incubadora, talvez até repensar se ela deve ficar dentro da Prefeitura, se não deve ser feito uma parceria e colocar dentro de uma Universidade ou dentro de uma Ong pra desvincular as pessoas da Prefeitura, ou seja, uma série de coisas a serem repensadas, a idéia é excelente, a idéia é boa, mas a execução dela é que tem que ser repensada (C.M., coordenador do Programa Empresa Mãe de Cooperativas Populares).

Essa narrativa revelou, inclusive, compreensões distintas acerca da responsabilidade pública em relação à política de geração de trabalho e renda, demonstrando que, apesar dos esforços de consolidação da estratégia de enfrentamento à pobreza em Chapecó, nem todos os técnicos haviam apreendido a extensão dos princípios dessa proposta.

Outra divergência relacionou-se às estratégias de curto, médio e longo prazo estabelecidas pela coordenação do Programa. Como exemplo, podemos citar a solicitação de recursos junto ao Governo Federal/MTE/Senaes, destinados à edificação do Centro Público de Economia Solidária. Na avaliação de um dos técnicos da equipe, os empreendimentos estavam, ainda, em estágio primário de funcionamento, muitos não haviam iniciado seus processos de produção contínua

ou em escala, que garantissem a comercialização de seus produtos, justificando, assim, o investimento num espaço coletivo de comercialização. Para ele, os recursos seriam melhor investidos na estruturação dos empreendimentos, em vez de na edificação do centro de comercialização.

O mercado público de economia solidária ele pode ser viável a médio e longo prazo. A curto prazo não, porque quando você trabalha com economia solidária o primeiro ponto é você fortalecer essa rede. O mercado público de economia solidária, seu principal foco é aproximar os empreendimentos da população, mas que empreendimentos vamos aproximar, o que nós produzimos? Ainda produzimos sem escala; essa cadeia, essa estrutura dos empreendimentos ainda está frágil pra se pensar um espaço de comercialização. Está se pensando lá na comercialização, mas ainda não temos produção (C.M., coordenador do Programa Empresa Mãe de Cooperativas Populares).

A observação feita neste depoimento evidencia desde as fragilidades encontradas nos empreendimentos até os descompassos de encaminhamento em relação às prioridades do Programa, revelando as dificuldades enfrentadas em seu processo de consolidação, as quais tornavam-se ainda maiores diante do término da gestão petista à frente da Prefeitura Municipal.

Com a alteração no governo municipal, assumido pelo Partido da Frente Liberal (PFL), uma série de mudanças se processaram na condução das políticas públicas no município. Especificamente no caso da política de assistência social, foi processada uma série de modificações, a começar pela extinção da então Secretaria de Assistência Social e Habitação - SASH, sendo substituída pela Fundação de Ação Social de Chapecó - FASC, que é composta por uma diretoria executiva e tem a primeira dama como presidente de honra. A criação dessa Fundação revelou um retorno a concepções tradicionais e conservadoras de assistência social, entendida como favor e não como direito, reforçando práticas assistencialistas que não reconhecem a assistência social enquanto política pública situada na esfera dos direitos e compondo o tripé da seguridade social.

O PGTR, por sua vez, também passou por profundas alterações; com a extinção da Secretaria, extinguiu-se o Departamento de Geração de Trabalho e Renda, bem como o Programa. A equipe coordenadora do mesmo foi destituída e realocada para outras funções; o trabalho e a perspectiva intersetorial que

marcou essa experiência foi desconsiderada. No lugar do PGTR foi proposto o Programa Frentes de Trabalho – Qualificação e Auxílio Emergencial, situado apenas no âmbito da assistência social. O objetivo desse Programa inclui:

Apoiar a formação e consolidação de cooperativas comunitárias, associações de bairro, associações de produção, clubes sociais, micro-empresas comunitárias, trabalhadores informais, pessoas sem qualificação para o mercado de trabalho, na perspectiva do desenvolvimento econômico sustentável, buscando a inclusão social, a capacitação e qualificação da mão-de-obra e a geração de emprego, de modo coletivo, para a melhoria da qualidade de vida da população (Projeto de Implantação do Programa Frentes de Trabalho – Qualificação e Auxílio Emergencial, Prefeitura Municipal de Chapecó/FASC, p. 02, 2005).

Além de generalizante, não esclarece seus princípios orientadores. O Programa Frentes de Trabalho faz menção à economia popular, porém a compreende como “prática adotada pela população como alternativa de sobrevivência, apresentando as mais diferentes formas de organização – formais, informais, ilícitas – pautada pela lógica da necessidade de gerar renda para o consumo” (Projeto de Implantação do Programa Frentes de Trabalho – Qualificação e Auxílio Emergencial, Prefeitura Municipal de Chapecó/FASC, p. 03, 2005). Na tentativa de “romper com a precarização do mercado de trabalho, presente na economia popular, e suas implicações culturais de marginalização e criminalização das populações faveladas, necessita-se de um instrumento de caráter sócio-técnico” (idem, p.4). Este instrumento é identificado no Programa como sendo o “**cooperativismo**, que **não é como o capitalismo, o socialismo ou o comunismo**, ele é regulamentado por Lei, possuindo regras bem definidas que regem suas operações” (idem, p.5) [grifo do autor].

Destaca-se a preocupação dos atuais gestores em demarcar a diferença com qualquer perspectiva de esquerda que possa ser associada a um projeto dessa natureza, além de citar a economia popular como algo menor, que precisa ser superado. Outro aspecto a ser ressaltado, nesse Programa, refere-se a intenção do mesmo em somar esforços junto aos diversos setores da sociedade, principalmente com o Terceiro Setor, “para juntos, de maneira compartilhada, enfrentar o desemprego e suas conseqüências sociais” (idem, p.5).

Em relação ao Auxílio Emergencial previsto, “ele é de caráter assistencial, e consiste na concessão de bolsas de auxílio-desemprego, no valor de **meio salário mínimo** e no fornecimento de cesta básica, como subsídio de caráter emergencial, para a população em vulnerabilidade social” (Projeto de Implantação do Programa Frentes de Trabalho – Qualificação e Auxílio Emergencial, Prefeitura Municipal de Chapecó/FASC, p. 06, 2005) [grifo do autor].

Essa bolsa de auxílio-desemprego é voltada para os trabalhadores a partir de 18 (dezoito) anos, inscritos no Programa Frentes de Trabalho – Qualificação. O auxílio terá periodicidade mensal e será concedido pelo prazo de 09 (nove) meses, podendo ser prorrogado por mais 03 (três) meses. O acesso ao auxílio emergencial pressupõe atender uma série de requisitos⁸⁴.

A participação nesse Auxílio Emergencial implica a colaboração por parte dos bolsistas, em caráter eventual, na prestações de serviços de interesse da comunidade local ou da administração municipal, sem vínculo direto de subordinação e sem comprometimento das atividades já desenvolvidas pelo órgão público. Dentre os serviços de interesse local, são citados: obras de pavimentação de logradouros e paralelepípedos; obras de canalização pluvial e/ou cloacal com sistema de tubulação e outros aspectos referentes; limpeza, capina e consertos diversos em praças e canteiros públicos; limpeza, varreção e conservação de logradouros públicos; limpeza, remoção de entulhos, capina e/ou roçadas em terrenos baldios, etc. A jornada de atividades de cada bolsista do Auxílio Emergencial será de 06 (seis) horas por dia, durante 04 (quatro) dias por semana, mais 01 (um) dia destinado a curso de qualificação profissional ou alfabetização, com carga horária de 04 (quatro) horas/aula. (Projeto de Implantação do Programa Frentes de Trabalho – Qualificação e Auxílio Emergencial, Prefeitura Municipal de Chapecó/FASC, p. 07, 2005).

⁸⁴ Que incluem: “I – Situação de desemprego, desde que não seja beneficiário de seguro-desemprego ou qualquer outro programa assistencial equivalente; II – Residente no município, no mínimo a 2 (dois) anos; III – Apenas 01 (um) beneficiário por núcleo familiar. No caso de alistamento superar o de vagas, a preferência para a participação no Auxílio Emergencial, será definida mediante aplicação, pela ordem dos seguintes critérios: I – Condições sócioeconômicas familiares; II – Mulheres arrimo de família; III – Maior tempo de desemprego; IV – Mais idade” (Projeto de Implantação do Programa Frentes de Trabalho – Qualificação e Auxílio Emergencial, Prefeitura Municipal de Chapecó/FASC, p. 07, 2005).

A concessão desse auxílio emergencial, na forma de bolsa auxílio-desemprego, prevendo a prestação de serviços pelos beneficiados em favor da administração pública municipal, representa essencialmente uma política de *workfare*, conforme Laville (2000), definida como aquela que exige às pessoas que trabalhem em troca, ou em vez, dos subsídios recebidos da assistência social, evitando assim a cultura da assistência. O caráter obrigatório e punitivo, presente em políticas de *workfare*, é acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação proposta. Laville ainda afirma que, nessa perspectiva, a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais, e os pobres considerados responsáveis pela sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade.

Em relação aos 15 empreendimentos econômicos solidários existentes anteriormente, nenhuma menção é feita, apenas à Coopervida, que é identificada como Cooperativa Piloto deste Programa, por já prestar serviços de limpeza e varrição das ruas da cidade. Prossegue afirmando que essa cooperativa “irá realizar alterações estatutárias e regimentais, abrindo-se departamentos de serviços, adaptando-se com as normas e procedimentos para adequação ao Programa Frentes de Trabalho e Qualificação” (idem, p.10).

Um último aspecto a ser destacado deste Programa é o fato de se identificar como “inovador no município, pois pretende incentivar e apoiar a formação de cooperativas e associações, de caráter econômico, a partir da assessoria e planejamento de tais organizações, facilitando a sua entrada e permanência no mercado” (idem, p.08).

Ou seja, há uma total desconsideração em relação à experiência anterior, inclusive apoiada num discurso⁸⁵ desqualificador das ações desencadeadas pela administração petista, ou seja, repete-se prática comum em nosso país, de descontinuidade de programas públicos, sem levar em consideração a população anteriormente beneficiada. Diante da não consolidação do PGTR, apesar de seus alcances e potencialidades, o Programa proposto em seu lugar situa-se

⁸⁵ Realizei entrevista com o atual Coordenador do Programa Frentes de Trabalho – Qualificação e Auxílio Emergencial, em 05/04/2005, na qual tive acesso à cópia do Projeto de Implantação desse Programa. Suas ações ainda não haviam sido iniciadas, pois dependiam de aprovação na Câmara de Vereadores. Merece destaque o fato de este funcionário público, de carreira, ter composto a antiga equipe do PGTR.

nitidamente no campo das políticas assistenciais, voltadas a ações marcadamente compensatórias; é distante da idéia de política pública orientada por práticas que contribuam para a emancipação dos sujeitos envolvidos.

2. SIGNIFICADOS DAS VIVÊNCIAS PELOS/AS TRABALHADORES/AS EM EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS

Nesse item, embora considerando que o PGTR não se consolidou, é relevante analisar os significados que os/as trabalhadores/as atribuem a essa experiência, apresentando os efeitos nas vidas de Maria, Noemi e Aurelino, como consequência de suas participações nos empreendimentos econômicos solidários criados a partir do PGTR.

Inicialmente, retomo questões que considero comuns em suas trajetórias, como a vivência da pobreza, da exclusão, do desemprego e da informalidade. O desemprego, além de atuar como um dos elementos relacionados à condição de pobreza, contribui para o envolvimento das pessoas em atividades precárias de trabalho e remuneração – os bicos, o emprego doméstico sem carteira assinada, o trabalho por conta própria ou em domicílio – voltadas basicamente para a aquisição de alimentos e manutenção da família. Essa condição de desemprego, atua, também, como geradora de perdas, contribuindo para situações de adoecimento, baixa auto-estima, angústia, sentimento de inutilidade, expressos nas falas que associam a ausência do trabalho a situações de doença e incapacidade. Como diz Dona Maria: *"se não tou trabalhando, fico doente; não tem no que pensar, me sinto parada, sem atividade"*, ou conforme Aurelino: *"Eu se ficá parado, vamos dizê, eu fico doente, preocupado; se tivé trabalhando eu fico com saúde... Sabendo que chegou o fim do mês eu tenho aqueles troquinho pra pegá, né; e se tá parado? Só comendo, nem tem o que comê, né?"*.

Os efeitos do desemprego, portanto, não podem ser apenas associados à ausência de renda, apesar da importância que ela representa para as famílias, pois outros sentidos e significados são associados ao trabalho. Representando desde uma possibilidade de enfrentamento à condição de pobreza e exclusão, até um meio de resgatar suas potencialidades e capacidades, conferindo às pessoas,

dignidade. O trabalho, entretanto, como possibilidade de garantia de sobrevivência, nem sempre é resultado de escolhas, mas ainda assim garante positividade na trajetória dos sujeitos. Nas narrativas de Maria, Noemi e Aurelino, é possível reconhecer essa importância atribuída ao trabalho, como fator de inserção digna numa sociedade marcada pela ética do trabalho, possibilitando, além das condições concretas de sobrevivência, o reconhecimento de suas capacidades.

A participação nos empreendimentos econômicos solidários permitiu a Dona Maria e Aurelino o retorno e a re-inserção no trabalho; e, a remuneração auferida, chamada ainda de salário pelos integrantes da cooperativa, representa o acesso à renda, agora regular e garantida, utilizada na manutenção da família. Conforme Dona Maria, *"eu me sinto mais feliz, já pude comprar minhas coisinhas, chega o final do mês a gente tem o dinheirinho para ir no mercado... Antes era uma tristeza, meus parentes é que me ajudavam..."*. Entretanto, Aurelino demonstra insatisfação com o valor do rendimento, considerando os custos de manutenção da família. *"O que que vai fazê, tem que ficá né, contente... só que a gente fica meio triste, porque o salário já não é um salário, é um salário de pobre, né!"*

Outra questão comum refere-se às possibilidades de desenvolvimento pessoal e humano que a participação em empreendimentos de economia solidária possibilitaram. A forma e natureza da gestão desses empreendimentos, assentada em princípios e valores como a democracia, igualdade, solidariedade, coletividade, permitiu aos participantes experiências coletivas e de partilha, até então, pouco vivenciadas, estimulando a construção de uma cultura solidária. Essa participação desenvolveu também novas capacidades e potencialidades; e, sobretudo, estimulou a vivência comunitária e coletiva. No caso em análise, a experiência vivida por Maria e Aurelino, na Coopervida, e por Noemi, na Associação Sonho Real, são exemplos de experiências que podem produzir ressonâncias diversas em suas vidas e contribuir para que esses sujeitos repensem as relações familiares e comunitárias em que estão inseridos. Afinal, o trabalho cooperado exigiu a participação de todos na gestão e nas decisões que influenciaram os destinos da cooperativa e no planejamento e realização coletiva das atividades, bem como na organização e luta para garantir a viabilidade da

Associação de Panificadores. Conforme Noemi, *"participar da Associação, organizá e planejá a padaria foi muito bom; trabalhá com as colega, ter que ouvir cada uma, decidir junto e daí fazê, nunca tinha vivido, faz a gente pensá, na vida em casa, inclusive no bairro que a gente vive"*.

Além disso, outro aspecto a ser ressaltado refere-se aos processos educativos e de crescimento pessoal que suas participações nos empreendimentos possibilitaram. Paralelamente aos conteúdos das capacitações em economia solidária e cooperativismo e da qualificação profissional voltada às especificidades dos empreendimentos, que são destacadas como importantes nos seus processos de aprendizagem, merece destaque o retorno aos estudos regulares, através da alfabetização de jovens e adultos permitindo a esses e essas trabalhadores/as o acesso a informações e a ampliação de seus horizontes. Com exceção de Aurelino, Noemi e Maria voltaram a estudar, valorizando o conhecimento e a oportunidade resgatada após anos de afastamento dos estudos, situação imposta pela necessidade do trabalho. A participação nos empreendimentos, portanto, possibilitou-lhes processos de qualificação e formação escolar, contribuindo para enfrentarem o seletivo e competitivo mercado de trabalho, além de contribuir com sua formação pessoal e social na medida em que, após certo tempo de desemprego, esses sujeitos conseguem se inserir em processos coletivos de prestação de serviços e produção, bem como de alfabetização, estabelecendo vínculos sociais e de solidariedade, mesmo que em estágios ainda elementares.

Entre outras possibilidades que o envolvimento com os empreendimentos solidários proporciona, sobressai o fato de fazer com que sujeitos anônimos possam ocupar espaços públicos da cidade, através das atividades desempenhadas, produzindo nos mesmos sentimentos de reconhecimento, de pertencimento, de valorização. Nesse sentido, retomo a narrativa de Maria, ao ressaltar a valorização do trabalho de varreção das ruas da cidade, expressa no reconhecimento dos comerciantes, dos policiais e de pedestres. O apoio e importância demonstrados ao trabalho de varreção das ruas da cidade, davam-lhes confiança diante da necessidade de renovação do contrato junto à Prefeitura Municipal, conforme se explicita no relato: *"Estamos certa que vai dar. Nós temos muita confiança na sociedade, eles [comerciantes e pedestres] gostam muito de*

nós, eles gavam o nosso trabalho, não se vê um falar mal de nós; de nosso trabalho, só dizem que a cidade mudou, que a cidade está bonita, que gostam muito de nós. Estamos confiantes que vão renovar o nosso contrato”.

Outro elemento comum entre os/as trabalhadores/as inseridos/as nos empreendimentos econômicos solidários diz respeito aos processos de apropriação dos princípios do cooperativismo e da economia solidária, fundados numa outra lógica de trabalho, orientada pela democracia, solidariedade, cooperação. Essa apropriação, que a vivência nos empreendimentos possibilita, enfrenta uma série de obstáculos e dificuldades, exigindo por parte dos/as trabalhadores/as posições e compreensões diferenciadas daquelas que tinham, usualmente, nas situações de trabalho. Outra dificuldade dos/as trabalhadores/as, talvez a mais básica, é a de não conseguirem se ver, sentirem-se como “empreendedores”, donos e responsáveis pelo empreendimento; perceberem que não mais sendo meramente empregados, devem desapegar-se do salário enquanto tal, pois teriam direito a uma remuneração por sua atividade na forma de retirada, “já que o negócio é seu”; além de que, na condição de responsáveis pelo empreendimento, eles possuiriam o direito, igualmente, de participar dos resultados positivos, nos lucros ou sobras, por isso deveriam ter o maior interesse em que o processo produtivo no qual estavam inseridos funcionasse da melhor maneira possível.

Essas dificuldades se evidenciaram nos relatos de Maria e Aurelino, expressas tanto na referência ao salário recebido, quanto nas dificuldades de gestão que a Cooperativa possui. Conforme Dona Maria: “*nós prezamos muito o nosso salarinho, pode ser pouco, mas é um salário suado e faz diferença*”, Aurelino por sua vez destaca: “*Um salário de R\$ 240,00 [valor do salário mínimo na época] não fecha, porque paga água, paga luz, né? É pouco, não tem meio do cara viver, né. A gente fica meio nervoso, mas o que que vai fazer; tem que ficar contente com aquilo que tá ganhando na cooperativa, é o começo, né!! Sobre a dinâmica da Cooperativa, Dona Maria afirma que: “Quando são prestadas as contas pela diretoria, pelo contador, nem sempre as pessoas entendem; não entendem e ficam brabas; a presidente tem dificuldade de aceitar crítica e a gente é um tanto burro..., tem dificuldade de compreender essa nova regra;*

mas a tomada de decisão é coletiva, junto com a presidente e com o grupo todo; as coisa que acho errado falemo mesmo...".

Após ressaltar esses elementos comuns das vivências e dos significados que a participação nos empreendimentos de economia solidária possibilitaram, centro-me nos significados diferenciados de ordem pessoal, individual de cada trabalhador/a, tendo em vista que resultam de trajetórias singulares, de sujeitos que estão em distintos tempos de vida, embora possuam algumas experiências comuns relacionadas a sua própria condição de vida.

No caso de Dona Maria, ressalto inicialmente o valor atribuído ao trabalho de varreção e limpeza da ruas da cidade. Maria expressa um sentimento de orgulho por realizar uma atividade que contribui com a cidade, e por isso, sente-se reconhecida e valorizada, resultando num acréscimo em sua auto-estima e num sentimento de importância do trabalho realizado. Essa experiência possibilitou também uma vivência diferenciada do centro da cidade, para alguém que anteriormente pouco circulava nesse espaço, revelando que sua participação na Cooperativa possibilitou a Dona Maria uma sensação de pertencimento, de inclusão, tanto de grupo quanto de coletividade.

Sobre as capacitações realizadas, Maria demonstrou certa insatisfação, *"foram cursos demais, longos e, às vezes, cansativos, nós queria era trabalhar e precisamos esperar bastante"*. Outro aspecto a ser destacado, diz respeito à expectativa presente em Maria: tornar-se funcionária da Prefeitura, com carteira assinada. Conforme seu relato, *"Minha esperança era de que o prefeito contratasse a gente e assinasse nossa carteira, mas, não, ele disse que nosso trabalho é muito importante mas vamo continuar na cooperativa"*. Seu relato evidencia o desejo pelo trabalho formal, com carteira assinada, manifestando uma busca por segurança e estabilidade nem sempre alcançadas nos empreendimentos de economia solidária.

Em se tratando de Noemi, seu relato evidencia a valorização da participação em processos educativos, oportunistados tanto pela inserção na educação de jovens e adultos, quanto pelos cursos de capacitação e qualificação profissional aos quais freqüentou. Com orgulho fez questão de mostrar-me todos os certificados que

recebeu dos cursos de panificação e culinária, bem como das capacitações em economia solidária e cooperativismo. Esse sentimento de estar qualificada reforça em Noemi o desejo de tornar-se “dona de seu próprio negócio”, realizar outra atividade que não o trabalho doméstico, repetitivo e sem valorização. No seu caso, a exemplo de Dona Maria, trabalho desempenhado desde a infância. Ou seja, a participação no processo de constituição do empreendimento significou um aumento de esperança no desempenho de uma atividade mais prazerosa, mais criativa, contribuindo para sua realização pessoal.

Contudo, um sentimento de frustração é evidenciado em seu relato, diante da necessidade de retorno e permanência na atividade doméstica, devido à não consolidação e funcionamento da Associação de Panificadores. Permanece porém, a esperança de retomar o empreendimento e vê-lo funcionar, produzindo e comercializando.

No caso de Aurelino, sua inserção no PGTR ocorreu devido a sua condição de beneficiário do Programa de Renda Mínima, o que demonstrou não ser resultado de escolha pessoal, mas de cumprimento de contrapartida prevista pelo Programa. Contudo, ressalta a intenção existente por meio do benefício de possibilitar aos participantes uma melhoria na condição de vida, quando afirma que: *“Com essa renda eles querem ver a pessoa melhorá, comprá uns móveis bão, arrumá a casa”*. Sua inserção na cooperativa somou esforços nessa direção, pois, de acordo com ele: *“A gente tem que se interessá... Vamos dizê, fazê um curso, entrá num negócio assim, como esse da cooperativa, essas coisas. E daí surgiu esta cooperativa...”*.

A participação na Cooperativa representou para Aurelino uma possibilidade, uma alternativa de trabalho. Para alguém que, como ele, além de problemas de saúde, possui certa idade e acumula um período aproximadamente longo de desemprego, foi uma oportunidade de inserção. Sobre as limitações relacionadas a sua saúde, Aurelino demonstra como reage diante da imperativa questão da sobrevivência, *“se for preciso erguê peso, eu ergo peso né, não sei como que o médico pode atestá um coisa dessa, que eu não posso”*. A contingência do desemprego o leva a não compreender a impossibilidade e, muito menos, o diagnóstico que acusa a sua falta de condições físicas. Esse tipo de limitação

perde o sentido diante da realidade imediata das pessoas, como Aurelino, que só dispõem de sua força de trabalho para sobreviver. A cooperativa, assim, representa *“uma geração de emprego, né, é uma geração de renda e trabalho; então..., pra pessoa na minha idade, que é difícil até de entrá numa firma, por causa da saúde, é bão”*. Aurelino, porém, demonstrou algumas frustrações relacionadas ao tipo de trabalho desempenhado e a remuneração auferida.

Em relação às capacitações e qualificação profissional, mencionou que participou de muitas; foram longas. Destacou a participação num curso de pedreiro, oferecido pelo Programa. Aurelino reconhece sua profissão vinculada à construção civil, se reconhece como pedreiro e isso marca sua identidade e dignidade enquanto trabalhador. Nesse curso de qualificação, sua experiência e prática anteriores possibilitaram-lhe ensinar os colegas, compartilhar conhecimentos e sentir-se valorizado. Mas, não esconde a frustração e o sentimento de humilhação de, na Cooperativa, realizar o serviço de varreção, ao invés de atividades relacionadas ao ofício de pedreiro. *“Eu tenho profissão, sou pedreiro, e assim varrê rua... me deixa meio humilhado...mas fazê o quê, preciso trabalhá. (...) Se surgiu outra coisa, vamo dizê a parte de reforma, de pedreiro, daí se dá a vaga de varreção de rua pra outro que tá na espera, que não tenha profissão, e a gente vai fazer outro serviço. Eu tenho essa esperança”*

O sentimento de humilhação de Aurelino expressa um sofrimento moral, já que necessita submeter-se a um trabalho que, para ele, não o dignifica; porém, diante da circunstância de desemprego, realiza essa atividade no aguardo de voltar à construção civil. Outro elemento implícito nesse sentimento refere-se à questão de gênero, pois estão presentes aqui valores masculinos e femininos associados às atividades desempenhadas por homens e mulheres, ou seja, varrer a casa, ou nesse caso a rua, é um trabalho associado ao feminino, enquanto a construção civil associa-se a tarefas masculinas, que remetem à força, ao trabalho pesado, embora a limpeza das ruas represente um esforço físico bastante considerável.

Aurelino demonstra referenciar-se na ética do trabalho, tão presente em nossa sociedade. Ao não ter trabalho, de acordo com Yazbek (1999), recobre sua identidade de trabalhador pela de “assistido”, de beneficiário da Renda Mínima,

além de reconhecer-se sobrando no conjunto dos trabalhadores e humilhado por desempenhar uma função não relacionada à sua de profissão.

Em relação ao trabalho cooperativado, Aurelino demonstra certa ambivalência de compreensão e sentimentos: ao mesmo tempo em que valoriza a experiência por lhe possibilitar sentir-se "*patrão e peão*" e experienciar maior autonomia em relação à atividade desenvolvida, [pois "*na cooperativa não tem ninguém que mande, só tem que trabalhá*"], manifesta o sentimento de frustração diante da baixa remuneração. Além do que, sua referência ainda parece ser a do trabalho assalariado, confirmando a constatação de que o processo de apropriação dos princípios do cooperativismo são lentos e necessitam de uma série de outras mudanças, de ordem pessoal, comunitária e social.

Portanto, as vivências possibilitadas pela participação na consolidação e implementação dos empreendimentos – neste caso, a Associação de Panificadores Sonho Real e a Cooperativa de Trabalho Vida e Esperança – representaram uma alternativa de trabalho e de geração de renda, bem como proporcionaram aos/às trabalhadores/as vivenciarem processos iniciais de inclusão social, por meio do acesso a conhecimentos e conteúdos novos, além da vivência de valores e práticas solidárias, de partilha, respeito e coletividade.

Nessa perspectiva, situado nos campos da assistência social e da economia solidária, o PGTR proposto enquanto política pública, revelou ser uma possibilidade promissora de geração de trabalho e renda, na medida em que contribuiu para a re-inserção laboral dos/as trabalhadores/as e assegurou condições de reprodução social e material das suas famílias. Da mesma forma, essa experiência representou esforços na construção de possibilidades de inclusão social, embora com limites e desafios em sua efetividade, conforme demonstrado neste estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de uma síntese final desta investigação, cabe destacar inicialmente que o PGTR proposto pela Prefeitura Municipal de Chapecó, durante a gestão 2001/2004, configurou uma estratégia de enfrentamento à pobreza e ao desemprego, prioritariamente de segmentos populares atendidos pelos programas de assistência social, por meio da constituição de empreendimentos econômicos solidários direcionados à geração de trabalho, renda e a criação de condições de inclusão social. Essa estratégia assumiu, como princípio político-metodológico orientador de suas ações, a economia solidária.

A partir dessa proposição do Programa, algumas questões merecem ser discutidas de forma mais abrangente. Ao tomar a pobreza e o desemprego como situações a enfrentar, a prefeitura estruturou uma política de geração de trabalho e renda articulada à política de assistência social, fundamentalmente em virtude do público usuário dos programas assistenciais. Esses programas, em sua maioria de transferência de renda, associavam essa dimensão compensatória a outras medidas de caráter complementar, situadas no campo da educação, saúde e trabalho, buscando contribuir para o enfrentamento da pobreza e com a criação de condições de autonomização dos usuários. Em Chapecó, em relação ao campo do trabalho, a condição de usuários da assistência social levou muitos trabalhadores a participarem dos empreendimentos propostos pelo PGTR.

Essa articulação da política de geração de trabalho e renda à política de assistência social, proposta pelo PGTR, expressou a histórica e contraditória *relação de oposição, tensão e atração existente entre assistência social e trabalho.*

A oposição se explica porque, historicamente, a assistência era prevista para pessoas sem condições de trabalhar; a tensão se expressa quando os que necessitam trabalhar, não conseguindo trabalho, precisam da assistência social,

mas nem sempre têm direito a ela; e a atração se revela porque a ausência de trabalho ou de assistência faz com que o indivíduo busque em ambos possibilidades de garantir sua reprodução social e material.

Essa relação tem como pano de fundo a clivagem aptidão/inaptidão para o trabalho, o que é próprio do liberalismo. Aos inaptos, espera-se que sejam atendidos pela assistência social; aos aptos, estimula-se a inserção no mercado de trabalho. Porém, como lembrado por Castel, na atualidade encontramos-nos diante de um dilema: o que fazer com sujeitos que, aptos para o trabalho, não conseguem suprir seu sustento pela inexistência de trabalho?

Essa questão, como exposto, está no cerne da crise da sociedade salarial, que vai originar, no caso dos países centrais, iniciativas como as políticas de rendimento mínimo de inserção, possibilitando que apenas no século vinte, pobres sem trabalho, mas com capacidade de realizá-lo, adquiram o direito à assistência social, relativizando-se assim a oposição entre aptos e inaptos ao trabalho.

Contudo, a crise do Estado de Bem-Estar Social, aliada ao aumento do desemprego de longa duração, e à generalização das precariedades e descontinuidades laborais, produziu novos argumentos que originam outras mudanças nas políticas sociais. Um deles, de fundo moral, questiona se é justo que pessoas recebam do Estado sem trabalhar. A resposta negativa a esse argumento demarcou a passagem de um Estado de Bem-Estar Social passivo para um Estado de Bem-Estar Social ativo, produzindo uma nova geração de políticas sociais, marcadas pela lógica da ativação.

No Brasil, apesar de não termos consolidado uma sociedade salarial, tampouco um Estado de Bem-Estar Social, nosso sistema de proteção social, de natureza meritocrática e particularista, também se assentou no emprego. Porém, o mercado de trabalho brasileiro sempre conviveu com enorme excedente de mão-de-obra e diversas formas de ocupação não assalariadas, além de ser marcado pela heterogeneidade e a informalidade, evidenciando que o país não conseguiu combinar crescimento econômico com a construção de uma sociedade menos

desigual. Com o agravamento da pobreza, da exclusão social e do desemprego no país, a partir dos anos 1990, além da reinvenção da economia solidária, programas de transferência de renda e, mais recentemente de geração de trabalho e renda foram implementados.

O Programa de Geração de Trabalho e Renda, proposto pela Prefeitura Municipal de Chapecó, resultou desse contexto e se situou no campo da nova geração de políticas sociais, entre as quais destacam-se as políticas sociais ativas. A lógica de ativação presente no PGTR, porém, não se resumiu à re-inserção dos sujeitos no mercado de trabalho, como forma de retribuir o benefício assistencial recebido do Estado. Por tratar-se de iniciativa situada no campo da economia solidária, a presença do trabalho cooperado e solidário permitiu aos sujeitos vivenciar valores como, autogestão, democracia, igualitarismo, cooperação e solidariedade, tendo em vista o desenvolvimento humano. Além dessa experiência de trabalho coletivo, o Programa previu também ações direcionadas à educação, através de alfabetização e educação de jovens e adultos, bem como, ações de capacitação e qualificação profissional. Cabe assinalar, contudo, que a apropriação desses valores na organização do trabalho coletivo, nos empreendimentos em Chapecó, ocorreu de maneira lenta, gradual e contraditória, e em alguns casos nem chegou a se efetivar.

A economia solidária possui como valores centrais o trabalho, o saber e a criatividade humana. Os empreendimentos econômicos solidários, em Chapecó, organizaram-se numa perspectiva de que o trabalho é mais amplo que o emprego ou o assalariamento, além de possibilitar vivências mais democráticas e participativas. *Iniciativas desse tipo permitem deslocar a centralidade da idéia de emprego e ampliar a noção que se tem de trabalho, aspecto observado no PGTR, embora a permanente tensão que permeou sua execução, expressa nas narrativas dos próprios trabalhadores, os quais têm, ainda, como referência a idéia do trabalho assalariado, ou seja, do emprego. Esse programa demonstrou ser, apesar dos limites, uma alternativa de geração de trabalho e renda e de criação de condições de inclusão social.*

Em relação às trajetórias de vida e de trabalho dos sujeitos desta pesquisa, foi possível verificar a importância e o papel central que o trabalho representa em

suas vidas, vinculado à idéia de que reconhecimento e dignidade social estão profundamente relacionados com a inserção no mercado de trabalho. Essa concepção é herdeira da valorização que o emprego, ou melhor, o trabalho assalariado ganhou ao longo do tempo, a ponto de ele representar um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social e, mesmo diante do desemprego, continuar sendo uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente dominante, como destaca Castel (1998).

Esse sentido de referência que o trabalho assumiu na vida das pessoas, também foi verificado nas narrativas de Maria, Noemi e Aurelino, simbolizado nos conteúdos que traduzem o sentimento de capacidade, o entusiasmo de sentir-se ativo e vivo que o trabalho lhes proporciona, ao contrário do sentimento de inutilidade, de desânimo associado a sua ausência, bem como a possibilidade concreta de adquirir bens, proporcionados pelo rendimento advindo do trabalho. *Ou seja, a importância atribuída ao trabalho se expressa não apenas por sua referência econômica, mas também psicológica e cultural.*

As vivências singulares de Maria, Noemi e Aurelino revelaram que a participação no PGTR produziu efeitos e impactos na questão mais premente de suas vidas, as relacionadas à sobrevivência material, mas sobretudo, contribuiu para o desenvolvimento pessoal, familiar e social desses sujeitos, expresso por meio de sentimentos de realização pessoal, de aumento da auto-estima, de valorização, de qualificação profissional e até de manutenção de esperança em alcançar situação de trabalho mais gratificante.

Os empreendimentos de economia solidária de Chapecó, portanto, surgiram como geradores de espaços de oportunidades para esses/as trabalhadores/as, bem como criadores de condições de inclusão social daqueles historicamente excluídos do trabalho, de processos educativos e de formação, de instâncias de discussão e de decisão, possíveis de serem experienciadas por meio da inserção no PGTR.

Nessa direção, pesquisas recentes do IPEA⁸⁶ mostram que, no enfrentamento à pobreza, as ações adquirem eficácia se caminharem na direção da integração de diferentes políticas e programas sociais, como: transferência de renda, educação, fortalecimento da agricultura familiar, capacitação e qualificação profissional, geração de trabalho e renda. Uma vez que, sozinhos, dificilmente os programas do campo da assistência social, como os de transferência de renda, conseguem tirar as famílias da situação de pobreza em que se encontram. Contudo, as análises demonstram que esses programas têm contribuído para a redução das desigualdades sócio-econômicas no país.

Portanto, a articulação de programas na área da assistência social, esta voltada à proteção das vulnerabilidades sociais, com iniciativas situadas no campo da economia solidária, que têm no trabalho sua centralidade, podem significar um avanço no enfrentamento à pobreza e à exclusão social, sinalizando tendências que merecem ser consideradas e pesquisadas pelo Serviço Social, para que possamos avançar e contribuir na perspectiva de um desenvolvimento econômico, social e, ambientalmente, sustentável.

Dessa forma, este estudo vem demonstrar que iniciativas como o Programa, aqui analisado, requer olhares múltiplos, ampliando a agenda dos debates no campo das políticas públicas, com questões relacionadas à assistência social e à economia solidária; ao trabalho e ao emprego; à inclusão social e ao trabalho.

Além de contribuir com este debate, outros estudos, pesquisas e experiências concretas são necessárias para aprofundarmos as relações entre a assistência social, a economia solidária e o trabalho; notadamente no campo do Serviço Social, considerando que os temas desemprego, pobreza e exclusão social estão no âmago das expressões da questão social. Nesse sentido, através deste estudo procuramos trazer contribuições, mais especificamente, ao campo do Serviço Social.

⁸⁶ Conforme informações publicadas na Folha de São Paulo, em 10 de abril de 2006, na Entrevista da 2ª, com o economista Ricardo Paes de Barros, pesquisador do IPEA, demonstrando que a "Ação social não tira famílias da pobreza".

BIBLIOGRAFIA

ALBA, Rosa Salete. *Espaço urbano: os agentes da produção em Chapecó*. Chapecó: Argos, 2002.

AMORIM, Brunu M.; ARAÚJO, Herton Ellery. Economia solidária no Brasil: novas formas de relação de trabalho? *Mercado de Trabalho*, Brasília, IPEA, n. 24, p.45-52, ago. 2004.

ANDRADE, Iraci de; SEABRA, Nuely Fátima. Assistência Social: construindo inclusão social e cidadania. In: SIGNORI, Andréia Aparecida; BOSENBECKER, Luciane; UCZAI, Pedro Francisco. (Orgs.) *Chapecó: uma cidade transformada*. Chapecó: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2004. p.221-248.

ANSCHAU, Cleusa T. *Diagnóstico sócio-econômico e ambiental da suinocultura no Distrito de Marechal Bormann – Chapecó/SC*. 2002. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Comunitária Regional de Chapecó.

ARAÚJO, Herton Ellery; SILVA, Frederico A. Barbosa da. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? *Mercado de Trabalho. Conjuntura e Análise*, Brasília, IPEA/MTE, n. 28, p.31-40, set. 2005.

ARAÚJO, Lidice Maria Silva de. *Os jovens do Recife e o lugar de cada um*. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – PUC/SP.

ARENDT, Hannah. Prólogo; Labor; Trabalho; Ação. In: *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998.

_____. RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jun.-dez. 1995.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. *A Economia Solidária como Política Pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social) – PUC/SP.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. O cooperativismo, ocupação e renda em Portugal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 80, p. 111-145, nov. 2004.

BARROS SILVA, Pedro Luiz. Reforma do Estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. *Caderno de Pesquisa*, Campinas, NEPP/UNICAMP, n. 31, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BECK, Ulrich. *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press, 2000.

BERTAUX, Daniel. L' Approche biographique: sa validité methodologique, ses potentialités. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, v. LXIX, 1980.

BLASS, Leila. *Imprimindo a própria história: o movimento dos trabalhadores gráficos de São Paulo no final dos anos 20*. São Paulo: Loyola, 1986.

_____. A formação multicultural do trabalhador assalariado brasileiro: o invisível pertinente. *IV Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Porto, 5 a 9 de setembro, 2000.

_____. Nas interfaces do trabalho, emprego e lazer. *Cadernos do CEOM. Trabalho e Lazer*, Chapecó, Argos, n. 19, 2004.

_____. Trabalho e suas metamorfoses. In: DOWBOR, Ladislau et al. (Orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BOSCHETTI FERREIRA, Ivanete. Direito à renda ou direito ao trabalho? *Revista INSCRITA*, Brasília, CFESS, n. 4, mai. 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, Ivanete Boschetti, 2003.

BRANCO Francisco. *A Face Lunar dos Direitos Sociais – virtualidade e limites do RMG como direito de cidadania em Portugal*. 2001. Tese (Doutorado em Serviço Social) - PUC/SP.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado, Brasília, 1988.

_____. *Lei 8.742*. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 07/12/1993.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. SENAES. *Plano de Ação*. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. SENAES. *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. SENAES. www.mte.gov.br consulta em agosto de 2005.

BRUSCHINI, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. Médicas, arquitetas, advogadas e engenheiras: mulheres em carreiras profissionais de prestígio. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, Florianópolis/SC, CFCH/UFSC, v. 7, n. 1 e 2, p.9-24, 1999.

CABANES, Robert. *Travail, famille, mondialisation: récits de la vie ouvrière, São paulo, Brésil*. Paris: IRD Éditions, Karthala, 2002.

CAILLE, Alain. Vers un revenue minimum inconditionnel? *Recherches*, n. 7, p.3-22, 1996.

CALEIRAS, Jorge. Globalização, trabalho e desemprego. Trajectórias de exclusão e estratégias de enfrentamento. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra/Portugal, setembro de 2004, mimeo.

CARDOSO JR., José Celso. Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego. *Texto para Discussão*, Brasília, IPEA, n. 751, 2000.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.

_____. *Metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CHAHAD, José P. Z. *Mercado de trabalho, segurança de emprego e de renda no Brasil: estágio atual e as lições da experiência internacional*. Tema 44. FIPE/Ministério do Trabalho e Emprego, São Paulo, mar. 2003.

_____. O programa brasileiro de seguro-desemprego: diagnóstico e proposições de aperfeiçoamento. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Políticas Públicas, n. 8, dez. 1992.

_____. FERNANDES, Reynaldo. O seguro-desemprego e as transições no mercado de trabalho: uma avaliação do programa brasileiro. *XXII Encontro Brasileiro de Econometria*, Campinas, SBE, 2000. Cd-Room.

DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001.

DRAIBE, Sônia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, v. 11, n. 4, p. 3-15, out.-dez. 1997.

_____. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Caderno de Pesquisa*, Campinas, NEPP/Unicamp, n.8, 1993.

_____. & HENRIQUES, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, n. 6, 1988.

EUZEBY, Chantal. *Le revenue minimum garantie*. Paris: La Découverte, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula. In: _____. *et al.* (Orgs.). *A Era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: Inesc, 2003.

FIGUEIRÓ, Jussara A. *A Política de Ação Comunitária e o Serviço Social no processo de organização dos catadores de material reciclável na Região do Bairro São Pedro*. 2001. Monografia (Graduação em Serviço Social) - UNOESC/Chapecó.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Um caminho para a autonomia. In: *Histórias de um Brasil que funciona – governos locais ajudando a construir um país justo*. Ciclo de Premiação 2004. São Paulo: FGV, 2004.

FGV-EAESP. <http://inovando.fgvsp.br> consulta em novembro de 2005.

GAIGER, Luiz Inácio. Significados e tendências da economia solidária. In: CUT/Brasil. *Sindicalismo e Economia Solidária. Reflexões sobre o projeto da CUT*. São Paulo: CUT, 1999a.

_____. *et al.* A Economia Solidária no RS: viabilidade e perspectivas. *Cadernos CEDOPE*. Movimentos Sociais e Cultura. São Leopoldo/RS, Unisinos, 1999b.

GOMES, Paulo de O. *A ação da Igreja Católica no Bairro São Pedro: um depósito de massa sobrando 1959-1985*. 1998. Monografia (Graduação em História) - UNOESC/Chapecó.

GORZ, André. *Metamorfoses do trabalho: crítica da razão econômica*. Trad. Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2003.

GORZ, André. *Misères du présent. Richesses du possible*. Paris: Ed. Galilée, 1997.

GORZ, André. *Misérias do presente, riqueza do possível*. Trad. Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2004.

GORZ, André. Revenu minimum et citoyenneté. Droit au travail vs. Droit au revenu. *Revue Futuribles*, Paris, n. 184, 1994.

GOUGH, Ian. Do Welfare ao Workfare: integração social ou trabalho compulsivo? *Seminário Europeu: Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*. Almancil/Portugal, União Europeia, fevereiro de 2000.

GUIBENTIF, Pierre e Bouget, Denis. *As políticas do rendimento mínimo na União Europeia*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas, 1997.

HADDAD, Fernando. Hay que ser solidario pero sin perder la combatividad jamás. In: MELLO, Sylvia Lesser de (Org.). *Economia solidária e autogestão: encontros internacionais*. São Paulo: NESOL/USP, ITCP/USP, PW, 2005. p.22-28.

HASS, Mônica. *Os partidos políticos e a elite chapecoense: um estudo de poder local 1945 a 1965*. Chapecó: Argos, 2001.

HECKERT, Sonia Maria Rocha. A emergência e potencialidades da economia solidária e autogestão no contexto das transformações do mundo do trabalho: a participação da universidade. In: *Revista Mercado de Trabalho*, Brasília, IPEA, n.24, 2004.

HESPANHA, Pedro. Activação. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra/Portugal, setembro de 2004, mimeo.

HESPANHA, Pedro. Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais. *VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administracion Pública*, Lisboa/Portugal, outubro de 2002, mimeo.

HOINOSKI, Luci. *A organização da juventude do Distrito de Marechal Bormann: um resgate histórico cultural*. 2002. Monografia (Graduação em Serviço Social) - UNOESC/Chapecó.

KOWARICK, Lúcio. *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KRAYCHETE, Gabriel. Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia. In: KRAYCHETE, Gabriel et al. (Orgs.). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes, 2000.

KRUPPA, Sônia Maria Portella. A Secretaria Nacional de Economia Solidária – uma boa nova! In: MELLO, Sylvia Lesser de (Org.) *Economia solidária e autogestão: encontros internacionais*. São Paulo: NESOL/USP, ITCP/USP, PW, 2005. p.129-137.

LAVILLE, Jean Louis. Iserção e *workfare* na Europa: perspectivas histórica e ideológica. Reflexões a partir do exemplo francês. *Seminário Europeu: Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*. Almancil/Portugal: União Europeia, fevereiro de 2000.

LAVILLE, Jean-Louis. *Une troisième voie pour le travail*. Paris: Desclée de Brouwer, 1999.

LAVINAS, Lena. *Universalizando Direitos*. Observatório da Cidadania. Consultado no Aparte – Inclusão social em debate, site acadêmico do Instituto de Economia da UFRJ, 2004. www.ie.ufrj.br/aparte.

_____. As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, v. 4, n. 2, p. 64-479, 1996.

LEITE, Márcia de Paula. Qualificação, desemprego e empregabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, n. 1, 1997.

LISBOA, Armando. A emergência das redes de economia popular no Brasil. In: DAL RI, Neusa Maria (Org.). *Economia solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho*. São Paulo: Arte e Ciência, 1999.

MACEDO, Myrtes de Aguiar. Trabalho informal e política de inserção: uma relação em debate. *Revista de Políticas Públicas*. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, São Luís, EDUFMA, v. 6, n. 1, 2002.

MACHADO PAIS, José. *Ganchos, tachos e biscates: jovens, trabalho e futuro*. Porto: Ambar, 2003.

_____. *Vida cotidiana: enigmas e revelações*. São Paulo: Cortez, 20001.

MARQUES, Rosa Maria. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bional, 1997.

MARTINS; Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto. A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 73, p.46-74, mar. 2003.

MÉDA, Dominique. *Le Travail: une valeur en voie de disparition?* Paris: Ed. Aubiere, 1995.

MÉDA, Dominique. *O Trabalho: um valor em vias de extinção*. Lisboa: Fim de Século Edições, 1999.

MINGIONE, Enzo. Fragmentação e exclusão: a questão social na fase atual de transição das cidades nas sociedades industriais avançadas. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, 1998.

MORETO, A.; BARBOSA, A. F. *Políticas de Emprego e Proteção Social*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998.

NEVES JÚNIOR, Leonardo Ferreira. *Aumento de parcela do seguro-desemprego ou política ativa de mercado de trabalho? Notas e Estudos*. Observatório do Mercado de Trabalho. Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, 2003.

NEVES, Magda de Almeida; RIBEIRO, Maria de Fátima Queiroz. Políticas Públicas de Emprego. *Revista Ciências Sociais UNISINOS*, Centro de Ciências Humanas/UNISINOS, São Leopoldo, Ed. UNISINOS, n. 162, 2003.

PAIS, José Machado. Trabalho precário. In: *Ganchos, tachos e biscates. Jovens, trabalho e futuro*. Porto: Âmbar, 2001.

PAUGAM, Serge. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. Trad. Camila Giorgetti e Tereza Lourenço. São Paulo: EDUC, Cortez, 2003.

PEDRINI, Dalila. Bruscor: uma experiência que aponta caminhos. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

PEDROSO, Paulo. Inserção pela economia: aprofundar a activação da luta contra a exclusão em Portugal. *Não à Pobreza - A inclusão pela economia. Erradicação da Pobreza 1997-2006*. Coordenador Rogério Roque Amaro, Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza/Ministério do Trabalho e da Solidariedade: Lisboa, 2001.

PEREIRA, Potyara. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

POCHMANN, Marcio (Org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. (Org.). *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites. *Mercado de Trabalho*, Brasília, IPEA, n. 24, p.23-34, ago. 2004a.

_____. (Org.). *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez, 2004b.

_____. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, v. 2, n. 18, 2004c.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLI, Odilon. *Demandas educacionais em organizações econômicas populares no oeste catarinense*. Projeto de Doutorado. Campinas, UNICAMP, mai. 2001.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Versão Oficial. Encarte da *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 80. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. *Programa de Geração de Trabalho e Renda*. Chapecó/SC, 2002.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Secretaria de Agricultura e Abastecimento. *Empresa Mãe de Cooperativas Populares*. Chapecó/SC, 2003.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Secretaria de Agricultura e Abastecimento. *Empresa Mãe de Cooperativas Populares*. Chapecó/SC, 2004.

_____. Fundação de Ação Social de Chapecó. *Projeto de Implantação do Programas Frentes de Trabalho – Qualificação e Auxílio Emergencial*, 2005.

RENK, Arlene. *A luta da erva: um ofício étnico brasileiro*. Chapecó: Grifos, 1997.

_____. *Migrações: de ontem e de hoje*. Chapecó: Grifos, 1999.

_____. *Sociodisséia às avessas*. Chapecó: Grifos, 2000.

ROSANVALLON, Pierre. *La nouvelle question sociale*. Paris: Ed. du Seuil, 1995a.

_____. *La nueva question social: repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires: Manantial, 1995b.

SALLES OLIVEIRA, Paulo de. Cultura solidária, um aprendizado sem fim. In: MELLO, Sylvia Lesser de (Org.). *Economia solidária e autogestão: encontros internacionais*. São Paulo: NESOL/USP, ITCP/USP, PW, 2005. p.34-41.

SANTOS, Adriana Aparecida dos. *Da pobreza à recuperação das capacidades: avaliação do Programa de Transferência de Renda de Londrina*. 2004. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual de Londrina.

SANTOS, José Martins dos. Inclusão produtiva. In: SIGNORI, Andréia Aparecida; BOSENBECKER, Luciane; UCZAI, Pedro Francisco. (Orgs.) *Chapecó: uma cidade transformada*. Chapecó: Prefeitura Municipal de Chapecó, 2004. p.249-268.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.

SAWAIA, Bader (Org.). *As Artimanhas da Exclusão: Análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

SEABRA, Nuely Fátima. *O trabalho dos assistentes sociais na política de assistência social de Chapecó*. 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UFSC.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SILVA, Armindo. Políticas de activação e de inclusão social no quadro da União Europeia. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra/Portugal, setembro de 2004, mimeo.

SILVA, Silvio César. *Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC: emprego e inclusão social*. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – PUC/SP.

SILVA, Maria Ozanira e Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. A economia solidária no governo federal. *Revista Mercado de Trabalho*. Brasília, IPEA, n. 24, 2004.

_____. Introdução. In: MELLO, Sylvia Lesser de (Org.). *Economia solidária e autogestão: encontros internacionais*. São Paulo: NESOL/USP, ITCP/USP, PW, 2005. p.9-16.

_____. SOUZA, André Ricardo de (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. A inclusão social e o Programa de Renda Mínima. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 66, p.76-90, jul. 2001.

_____. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 77, p.30-53, mar. 2004.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal – do Consenso de Washington a Seattle. *Seminário Europeu: Políticas e instrumentos de combate à pobreza na União Europeia: a garantia de um rendimento mínimo*. Almancil/Portugal: União Europeia, fev. 2000.

_____. *O Estado e a Sociedade em Portugal 1974-1988*. Porto: Afrontamento, 1990.

SOUZA, André Ricardo de. Um instantâneo da economia solidária no Brasil. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

TAUILE, José Ricardo; RODRIGUES, Huberlan. Economia solidária e autogestão: a criação e recriação de trabalho e renda. *Mercado de Trabalho*, Brasília, IPEA, n. 24, p.35-43, ago. 2004.

_____. Economia solidária e autogestão no Brasil: síntese de uma pesquisa. *Mercado de Trabalho. Conjuntura e Análise*, Brasília, IPEA/MTE, n. 28, p.41-54, set. 2005.

TESTA, Vilson Marcos *et al.* *O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense: Proposta para discussão*. Florianópolis/SC: Epagri, 1996.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p.91-126.

TIRIBA, Lia Vargas. A economia popular solidária no Rio de Janeiro: tecendo os fios de uma nova cultura do trabalho. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. *Economia popular e cultura do trabalho: pedagogia (s) da produção associada*. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2001.

_____. Economia popular e produção de uma nova cultura do trabalho: contradições e desafios frente à crise do trabalho assalariado. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

TORFING, J. Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European Social policy*. 9 (1), 1999.

TRICKEY, H; LODOMEL, I. *Workfare in Six European Countries*. Comunicação não publicada, 1999.

VAINER, Carlos. O presente de um futuro possível. In: GUIMARÃES, Gonçalo (Org.). *Sindicalismo & Cooperativismo. A economia solidária em debate: transformações no mundo do trabalho*. São Paulo: Unitrabalho, s/d. p.37-62.

VALCARENGUI, Cristiane R. S. *A organização dos moradores da Região do Bairro São Pedro: uma história de dominação e exclusão*. 2001. Monografia (Graduação em Serviço Social) – UNOESC/Chapecó.

VAN PARIJS, Philippe *A alocação universal contra o desemprego*. Seminário Internacional Renda Mínima e Exclusão, São Paulo, PUC/SP, 1996.

VILLALOBOS, Verônica. O Estado de Bem-Estar Social na América Latina: necessidade de redefinição. *Cadernos Adenauer*. Pobreza e política social. São Paulo, Fundação Conrad Adenauer, 2000.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

Livros Grátis

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

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

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

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

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