

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Carlos Campos Araújo

**Reinserção no mercado de trabalho:
respostas dos programas de trabalho e renda**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**SÃO PAULO
2008**

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Carlos Campos Araújo

**Reinserção no mercado de trabalho:
respostas dos programas de trabalho e renda**

METRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora
como exigência parcial para obtenção do título
de MESTRE em Serviço Social, pela Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, sob a
orientação da Prof^a. Doutora Raquel Raichelis
Degenszajn.**

**SÃO PAULO
2008**

Banca Examinadora

À Josiane,

*Esposa, amiga e companheira de sempre, sem a qual, qualquer
esforço não teria sentido.*

Ao Murilo,

Nosso lindo filho que nos dá muita alegria e força todos os dias.

Aos meus pais, Urbano e Benedita,

Que com muito trabalho e amor me educaram.

A todos familiares e amigos,

Por partilharem as minhas dificuldades e conquistas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma maneira tive contato e colaboraram para a realização deste trabalho;

A Professora Terezinha Polesi, da Faculdade Paulista de Serviço Social – FAPSS/SP, que carinhosamente acompanha-me desde a graduação, incentivou-me para o ingresso no mestrado, ajudou-me na elaboração do Projeto de Pesquisa, emprestou-me livros e sempre se colocou a disposição para ajudar-me;

Ao Diretor Heliton Betetto e professores da Faculdade Paulista de Serviço Social de São Paulo – FAPSS/SP, pelos apoios recebidos;

Em especial, a professora e orientadora Raquel Raichelis Degenszajn, pelo acolhimento, pela atenção, dedicação e por todas as contribuições na trajetória do mestrado;

Aos Professores Evaldo Vieira e Carmelita Yazbeck, pelas importantes contribuições na Banca de Qualificação;

Aos professores Ladislau Dowbor, Maria do Carmo Brant de Carvalho, Maria Lúcia Carvalho, pelas importantes contribuições;

À Kátia, secretária do Programa de Pós-Graduação, pela atenção e dedicação que trata todos os alunos;

À Carmem, bibliotecária do CRESS-SP, pela afabilidade que somos tratados;

A todos os entrevistados, os quais não fizeram nenhuma objeção para colaborarem na pesquisa. Sem a colaboração dos mesmos, este trabalho não teria o mesmo valor;

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela bolsa de Mestrado, sem a qual não teria condições de realizar a pós-graduação;

Aos meus irmãos Neide, Nele, Antônio e Cássio, cunhada(os)s e sobrinha(o)s, pelo amor que nos une, apesar da distância que nos separa;

Aos meus segundos pais Arnaldo e Amália, pelo imenso carinho e amor que me tratam;

A Josiane e Murilo, Urbano e Benedita, pelo amor que nos sustenta, e por compreenderem e suportarem a minha ausência durante a realização deste trabalho.

Meus sinceros agradecimentos a todos vocês!!!

Muito obrigado.

Deus abençoe a todos.

*Vivemos um tempo em que a estabilidade da economia só é possível à
custa da instabilidade dos trabalhadores, em que a sustentabilidade das
políticas sociais exige a vulnerabilidade crescente dos cidadãos em caso de
acidente, doença ou desemprego.*

Boaventura de Sousa Santos "A Flexinsegurança",
Centro de Estudos Sociais.
Coimbra/Portugal. Agosto, 2007.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado teve o objetivo de analisar os tipos de respostas dos programas de trabalho e renda, seus limites e possibilidades como mecanismos de reinserção de desempregados no mercado de trabalho, na cidade de São Paulo, entre 2001 a 2006.

A pesquisa partiu da idéia de que as respostas são limitadas e paliativas frente ao aumento do desemprego e à precarização do mercado de trabalho. O trabalho apoiou-se em levantamento bibliográfico, de documentos e pesquisa empírica junto a beneficiários dos programas, assistentes sociais e gestor.

O estudo revelou que os programas sociais de trabalho e renda atendem parcialmente as demandas de trabalho e renda de uma parcela da população pobre e não garantem a reinserção no mercado de trabalho.

Os tipos de respostas encontradas foram a concessão de um auxílio-monetário para suavizar as dificuldades da população em relação à falta de trabalho; responsabilização da pessoa por sua situação de desemprego; a propagação de formas alternativas de trabalho e geração de renda, através do auto-emprego e de formas associativas de distintas modalidades.

Palavras-chave: emprego; geração de trabalho e renda; políticas sociais.

ABSTRACT

The present master's dissertation had the objective to analyze the types of responses the programmes of work and income, its limits and possibilities as mechanisms for reintegration of unemployed in the market of work, in the city of São Paulo, between 2001 to 2006.

The search started the idea that the answers are limited and palliatives front to the increase of the unemployment and the precarization of the market of work. The work was supported in bibliographical survey, of documents and empirical research with the beneficiaries of the programs, social workers and managers.

The study showed that the social programs of work and income meet partially a share of the demands of work and income of a parcel of the poor population and do not guarantee the reintegration in the market of work.

The types of answers were the granting of aid-money to smooth the difficulties of the population about the lack of work; responsibility of the person by their situation of unemployment, the spread of alternative forms of employment and generation of income through self - employment forms and associations of different modalities.

Keywords: employment; generation of work and income; social policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL E NO MUNDO	15
1.1 A Questão Social na contemporaneidade: O Desemprego e a Precarização do Trabalho	30
1.2 Expressões da questão social no Brasil: o que dizem os dados sobre desemprego e precarização do trabalho	35
1.2.1. A Questão do Desemprego na Região Metropolitana de São Paulo	43
1.3. Concepções orientadoras das políticas voltadas para a questão do desemprego	45
CAPÍTULO II	
A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL	51
2.1. O Sistema Público de Emprego Brasileiro	56
2.2. As Políticas de Trabalho e Renda no Estado de São Paulo	62
2.3. A Política de Trabalho e Renda no Município de São Paulo	73
2.4. Os atuais programas de trabalho e renda da Prefeitura de São Paulo	79
2.5. Situando o debate atual sobre o Sistema Público de Emprego no Brasil	80
CAPÍTULO III	
PROGRAMAS SOCIAIS DE TRABALHO E RENDA: TIPOS DE “RESPOSTAS” OFERECIDAS	84
3.1. Objetivos dos Programas	87
3.2. Qualificação dos Bolsistas	96
3.3. O Auxílio-monetário	103
3.4. Colocação no Mercado de Trabalho	105
3.5. Participação e Visão do Serviço Social	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
BIBLIOGRAFIA	117
ANEXO 1	122
ANEXO 2	124
ANEXO 3	125

INTRODUÇÃO

Iniciamos o século XXI com uma grave crise de emprego no Brasil e em todo o mundo. A relativa segurança de trabalho que existiu no século passado chegou ao seu fim. O desemprego e as formas de precarização do trabalho se tornaram o centro da questão social no mundo contemporâneo.

O assistente social, de distintas formas, atua com a multiplicidade de situações sociais desencadeadas pelo aumento do desemprego e da pobreza. A partir de nossa atuação como assistente social em uma organização filantrópica, no Centro de São Paulo, no atendimento de pessoas desempregadas e de famílias pobres, passamos a questionar a capacidade de intervenção dos programas sociais na criação de medidas para promoção de novos empregos e de proteção aos desempregados.

Durante a atividade profissional era perturbador o encontro de pessoas que permaneciam em situação de desemprego e de pobreza, “virando-se sozinhas para ganhar o pão de cada dia”, mesmo já tendo sido atendidas por programas voltados para o trabalho e renda, criados pela Prefeitura de São Paulo ou pelo Governo do Estado.

Outro aspecto instigante era conhecer as condições precárias de trabalho de pessoas, que se juntavam para realizar um tipo de produção associada, dentro dos princípios cooperativistas, às vezes mantendo-se por meio de doações de equipamentos de trabalho e de matéria-prima, colaborações de profissionais voluntários e até empréstimo do espaço físico do local de trabalho.

Começamos a questionar então: se a pessoa continuava *sem apoio de políticas públicas* após a participação nos programas, que tipos de repostas (*soluções*) esses programas ofereciam para essas pessoas atendidas? Qual era a importância desses programas para a sociedade e para o mercado de trabalho?

Essas perguntas, que foram sendo elaboradas no decorrer da vida profissional, despertaram o interesse de aprofundar o conhecimento dos **tipos de respostas** dos programas sociais de trabalho e renda, também chamados de

programas redistributivos, para o enfrentamento da questão do desemprego na cidade de São Paulo.

O presente trabalho é o resultado da pesquisa que teve o objetivo de levantar os **tipos de respostas dos programas sociais de trabalho e renda** para a questão do desemprego na cidade de São Paulo. Ou seja, quais os *tipos de “soluções”* os programas **“garantem”** à população atendida.

A pesquisa objetivou também o conhecimento dos significados dessas respostas para a população atendida na atual conjuntura de altas taxas de desemprego. Procurou-se saber ainda como os assistentes sociais vêm as respostas dos programas e se para eles existe a possibilidade de respostas diferentes para a problemática do desemprego.

Tratou-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória, que para Marconi e Lakatos (1990) consiste em *“procedimentos sistemáticos ou para obtenção de observações empíricas ou para análises de dados (ou ambas, simultaneamente). Obtêm-se freqüentemente descrições tanto quantitativas quanto qualitativas do objeto de estudo, e o investigador deve conceituar as inter-relações entre as propriedades do fenômeno, fato ou ambiente observado. Uma variedade de procedimentos de coleta de dados pode ser utilizada, como entrevista, observação participante, análise de conteúdo etc., para o estudo relativamente intensivo de um pequeno número de unidades, mas geralmente sem o emprego de técnicas probabilísticas de amostragem”* (Marconi e Lakatos, 1990:77).

A pesquisa desenvolveu-se a partir de levantamento bibliográfico e documental e de pesquisa empírica junto a 4 ex-bolsistas, 3 assistentes sociais e 1 gestor, num total de 8 sujeitos, todos ligados aos programas sociais voltados para o trabalho e renda, executados na cidade de São Paulo, no período de 2001 a 2006.

A pesquisa empírica se realizou através dos seguintes procedimentos metodológicos:

1) entrevistas semi-estruturadas com base em roteiro orientador (ANEXO 1), com 4 ex-participantes dos programas sociais voltados para o trabalho e renda: 1 trabalhador por conta-própria; 1 trabalhador associado a um grupo de trabalho; 1 desempregado; 1 trabalhador com carteira assinada;

2) entrevistas semi-estruturadas com base em roteiro orientador (ANEXO 2), com 3 assistentes sociais que atuaram em programas voltados para o trabalho e renda nos últimos três anos;

3) entrevista semi-estruturada com base em roteiro orientador (ANEXO 3), com 1 profissional gestor de um dos programas voltados para trabalho e renda na cidade de São Paulo.

Foram selecionados os programas que objetivavam o atendimento de pessoas desempregadas, maiores de 21 anos, e realizavam a concessão de um auxílio-monetário, desenvolvidos no município de São Paulo no período de 2001 a 2006. A partir desses critérios, trabalhamos com os programas **Operação Trabalho, Começar de Novo e Frentes de Trabalho**.

O **Programa Começar de Novo** foi desenvolvido no período de 2001 a 2004. O **Programa Operação Trabalho** teve início em 2001 e foi incorporado na gestão de 2004 a 2008. O **Programa Frentes de Trabalho**, desenvolvido pelo Governo estadual para todo o Estado de São Paulo, foi implantado no município de São Paulo em 1999 e mantido até hoje.

O resultado desse trabalho está estruturado em três capítulos:

O *primeiro capítulo* é uma recuperação histórica de dois importantes períodos do desenvolvimento capitalista mundial - 1945-1974 e pós-1974 até o momento atual, enfocando as transformações desencadeadas no período *pós-crise do capitalismo* e suas repercussões na atual conjuntura da sociedade brasileira e no desenho das políticas sociais. Nesse capítulo buscamos explicitar como o desemprego e as formas de precarização do trabalho se transformam em *núcleos* da questão social no país e no mundo, encerrando com indicações das tendências das políticas voltadas para o mercado de trabalho.

No *segundo capítulo* é realizada uma breve recuperação histórica da estruturação das políticas voltadas aos desempregados no Brasil. Apresentam-se os principais elementos que vão determinar a emergência das políticas voltadas para o mercado de trabalho. Nesse capítulo também é exposta a estrutura da política de trabalho e renda no Estado e município de São Paulo, os conteúdos programáticos dessas políticas, destacando-se os programas Operação Trabalho, Começar de Novo e Frentes de Trabalho, objetos de interesse nesse estudo.

O *terceiro capítulo* realiza um esforço de análise crítica dos programas selecionados, a partir dos depoimentos dos sujeitos entrevistados, com apoio na literatura pesquisada. Buscou-se evidenciar os tipos de respostas dos programas e os seus significados frente às demandas objetivas da população e o modo de entendimento dos assistentes sociais sobre essas respostas para o problema do desemprego.

Por fim, nas *considerações finais* apresentam-se a recuperação das questões centrais da pesquisa, uma síntese dos resultados da investigação sobre o objeto de estudo, relacionando-os à lógica de dominação societal nos marcos do desenvolvimento do capitalismo mundial.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL E NO MUNDO

Para compreender a construção da política de emprego no Brasil e a sua atual configuração é necessário considerar os períodos de recuperação e expansão do capitalismo após a II Guerra Mundial, para ressaltar as profundas modificações ocorridas no cenário político-econômico e ideológico com a grande crise do capital nos anos 1970.

Um primeiro período compreende três décadas de intenso crescimento e organização do capitalismo, conhecido como “anos dourados” ou “trinta anos gloriosos” (1945-1974), sob a hegemonia do pensamento keynesiano. O segundo período é marcado pela crise do capitalismo na década de 1970 e pelo início de um longo processo de reestruturação do capital até o momento atual, orientado pela visão neoliberal.

O capitalismo mundial tem uma rápida expansão e se fortalece durante três décadas de crescimento econômico nos principais países centrais, sob a organização e sustentação de um Estado protetor, o chamado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social.

O Estado capitalista tinha como aporte ideológico a teoria de Keynes, que defende a criação de uma política de “pleno emprego” e a consolidação de um sistema de seguridade social como mecanismos de redução da pobreza e da desigualdade socioeconômica, possibilitando a expansão de um mercado consumidor.

As idéias de Keynes foram propícias para os momentos de crise do capitalismo. O pensamento keynesiano é contrário ao *laissez faire*, ou seja, aos pressupostos de que a livre concorrência resolveria os problemas econômicos e sociais, defendia a intervenção do Estado na economia com o objetivo de assegurar o pleno emprego, sem colocar em risco o modo de produção capitalista.

Para atingir a esse objetivo, o keynesianismo deveria ultrapassar a esfera econômica e constituir-se em um referencial inovador para a organização do Estado e das sociedades capitalistas (Leal, 1990).

Segundo o próprio Keynes:

“[...] uma socialização mais ampla dos investimentos, será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda espécie que permitam o Estado cooperar com a iniciativa privada”¹.

As modificações ocorridas a partir dos anos pós II Guerra Mundial não se limitaram às transformações na estrutura econômica, mas abrangeram as relações sociais a partir da emergência de uma nova divisão do trabalho, com a consolidação do fordismo e taylorismo e a passagem histórica para novas formas de relação entre Estado e sociedade.

As economias arrasadas pelas guerras entraram em um novo período de reestruturação, organização e crescimento, possibilitando um novo processo de recuperação e desenvolvimento capitalista no cenário internacional. Os Estados Unidos (EUA) se tornaram a maior potência econômica, política, industrial e militar, e passaram a centralizar os encontros internacionais para regulamentar as relações econômicas internacionais, não só com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos, mas também por entenderem que os problemas econômicos influíam seriamente nas relações entre os países.

A partir do acordo realizado na cidade de Bretton Woods², nos Estados Unidos, em 1944, foram criados o BIRD (Banco Mundial), o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Gatt³. Também foi discutida a criação da Organização

¹ KEYNES, John M. *A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*. Atlas, Ed. São Paulo, 1982 apud LEAL, 1990:4.

² O objetivo do encontro em Bretton Woods (EUA), em 1944, foi superar as instabilidades monetária e financeira crônicas, das décadas anteriores. Este acordo estabeleceu as taxas de câmbio fixas e o dólar americano como a moeda mundial ancorada no ouro. Os Estados Unidos não poderiam alterar esta taxa sem a expressa concordância dos demais países signatários (inclusive o Brasil). Este acordo foi rompido em 1971, por parte do governo dos EUA, em função da explosão da dívida e do crescente déficit da balança de pagamentos, reforçada pela emissão de dólares para financiamento da Guerra do Vietnã, gerando o esvaziamento das reservas norte-americanas. (ver: http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf, acessado em janeiro/2008).

³ “O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), foi estabelecido em 1947, tendo em vista harmonizar as políticas aduaneiras dos Estados signatários. Está na base da criação da Organização Mundial de Comércio. É um conjunto de normas e concessões tarifárias, criado com

Internacional do Comércio – OIC, com o objetivo de regulamentar as operações financeiras no âmbito do comércio internacional, e funcionar como uma agência especializada das Nações Unidas.

Mais tarde, os Estados Unidos passaram a investir em países da Europa Ocidental e Japão, fundando empresas multinacionais e ampliando o processo de difusão tecnológica e intensa internacionalização produtiva, permitindo, com isso, a recuperação da economia daqueles países e dinamização do comércio internacional.

O desenvolvimento econômico foi possível graças à intervenção do Estado, que buscava criar condições de financiamento do capital e a reprodução da força de trabalho, medidas tomadas como necessárias para impulsionar a produção, ampliar mercados e preservar certo poder aquisitivo da população, capazes de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamização da economia.

A característica desse período foi a ampla expansão da economia sob a liderança do capital industrial, apoiada em uma organização da produção de bases fordistas/tayloristas, como estratégia de gestão dos processos de trabalho.

Segundo Antunes (1995, 2001), esse modelo baseava-se na “*mescla da produção em série fordista com o cronômetro taylorista*”⁴, estruturado em uma intensa produção em massa, mais homogeneizada e verticalizada, através da linha de montagem, e pelo *controle do tempo e movimentos e parcelamento e fragmentação* do trabalho; separação nítida entre elaboração e execução no processo de trabalho; e da constituição e expansão do *operário-massa*.

As funções do Estado foram ampliadas no âmbito das políticas sociais, as quais envolveram uma rede de serviços sociais, permitindo liberar parte da renda monetária da população para o consumo de massa e a conseqüente dinamização da produção econômica.

Foi neste contexto que se desenvolveu o *Welfare State*, nos países centrais, que com variações entre os países, permitiu a estruturação de uma ampla política de emprego *voltada diretamente para o mercado de trabalho* e de uma efetiva política de proteção social, concebidas de maneira sistêmica e articuladas à política

a função de impulsionar a liberalização comercial, combater práticas protecionistas, regular, provisoriamente, as relações comerciais internacionais”. (Enciclopédia digital Wikipédia – <http://pt.wikipedia.org> acessado em janeiro/2008)

⁴ Cf Antunes (2001:37).

macroeconômica, ou seja, direcionadas para a expansão do nível geral do emprego e proteção social para os trabalhadores que ficavam desempregados temporariamente (Pochmann, 1999).

O Estado, através de políticas econômicas e sociais, contribuía para a redução sensível do exército industrial de reserva, atuando tanto do lado da *oferta* quanto do lado da *demand*a da força de trabalho. Foram desenvolvidos programas complementares como o seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, formação profissional, concessão de subsídios para a contratação de trabalhadores e de crédito para pequenos empresários e produtores, além da redução sistemática da jornada de trabalho⁵.

Cabe ressaltar que a estrutura da política de emprego construída no pós-guerra não pode ser confundida ou reduzida a um conjunto de programas específicos, pois seu objetivo principal era aumentar a demanda de mão-de-obra de forma a garantir postos de trabalho em número suficiente para absorver a força de trabalho disponível, buscando generalizar um padrão salarial, de trabalho e renda ao conjunto da força de trabalho.

Isso não significa dizer que não houvesse uma atuação mais localizada ou especializada, dado que se reconhecia a existência de desequilíbrios no mercado de trabalho. Entretanto, as políticas de emprego desenvolvidas no pós-guerra visavam em primeiro lugar à criação de empregos e somente, por conseqüência, satisfaziam outras necessidades, como a inserção em programas específicos de grupos mais vulnerabilizados pelo desemprego ou o estímulo para obtenção de emprego pelo desempregado.

Dentre as conquistas no campo do bem-estar social, pode-se destacar o reconhecimento dos direitos do trabalho e a origem de um sistema de proteção social, atribuídas também ao crescimento da representatividade sindical. Os sindicatos exerceram funções políticas fundamentais nas conquistas dos trabalhadores ao buscaram um Estado que compatibilizasse crescimento econômico e distribuição e maior homogeneização social, ainda que dentro dos limites da sociedade capitalista. As organizações de massa da classe operária se fortaleceram, possibilitando as negociações dos trabalhadores e as suas conseqüentes conquistas

⁵ Muitos autores atribuem à Convenção nº. 88 da Organização Internacional do Trabalho, de 1948, o favorecimento da expansão dos Serviços Públicos de Emprego na maioria dos países centrais membros da OIT.

na legislação trabalhista, por intermédio da sua representação sindical com o Estado e empregadores.

O reconhecimento de direitos aconteceu em um contexto no qual as reivindicações dos trabalhadores foram incorporadas pelo Estado:

"Neste período adensaram-se as ações das lutas sociais e políticas, via manifestação de movimentos sindicais, de partidos operários e socialistas, acarretando uma maior socialização da política e expressão dos conflitos e interesses de classe. Este contexto permitiu a eclosão de diferentes orientações políticas e ideológicas, que nos seus mais variados matizes oportunizou o embate com os interesses burgueses, configurando a possibilidade de ascensão de perspectivas socialistas e social-democratas. Neste sentido, o acirramento da luta de classe abriu a possibilidade para se impor mudanças na forma de gestão econômica, no papel e estrutura do Estado, na relação salarial e no padrão de consumo" (Alencar, 2005:121).

De acordo com Mattoso (1995), o aumento do número de empregos em todos os países avançados, principalmente nos serviços privados e no setor público, pressionou a taxa do desemprego a nível baixíssimo no início dos anos 1950, considerando apenas a rotatividade do trabalho e o tempo de busca de trabalho, estabelecendo deste modo uma garantia e *segurança no mercado de trabalho*.

Os resultados alcançados no interior da sociedade capitalista naquele período do pós-guerra são explicados pela existência de um *pacto* entre capital/trabalho/Estado, onde o que predominou não foi o conflito de classes e o modo de produção, mas o projeto reformista assentado no binômio *crescimento e distribuição* (Leal, 1990).

O *pacto Keynesiano* foi sustentado na medida em que tornou possível alcançar as metas de pleno emprego e manter a segurança material, através de uma política de Bem-Estar Social.

Durante pelo menos três décadas o progresso econômico foi levado ao apogeu e a ideologia keynesiana tornou-se um referencial no momento em que se estabeleceu um suposto compromisso de classe: o limite possível para a compatibilização entre capitalismo e equidade, expressando-se através do aceleração da produção industrial, diminuição significativa dos níveis de desemprego e ampliação das funções do Estado, a fim de atender as reivindicações dos trabalhadores e as demandas do capital, garantindo assim a reprodução da mão-de-obra e certa integração social.

“Este compromisso não reservou ao Estado nacional somente um papel ativo na administração macroeconômica. A base deste compromisso teve por eixo o pleno emprego, obtido através da administração da demanda especial dos gastos governamentais, e a redução das desigualdades, obtida através da rede de serviços sociais gerados pelo Estado de Bem-Estar” (Mattoso, 1995:29).

No Brasil, não se constituiu um Estado de Bem-Estar Social, e muito menos uma política de pleno emprego, embora seja importante registrar que se trata de uma questão polêmica entre os estudiosos do *Welfare State*.

No entanto, tivemos bons momentos de crescimento do número de empregos urbanos, na indústria e depois nos serviços, nos períodos de maior intensificação da industrialização e do crescimento econômico, principalmente entre as décadas de 1950 e 1970. Também, neste mesmo período, houve o reconhecimento dos direitos trabalhistas e expansão de direitos sociais, quando o Estado pode garantir a uma metade da população, mesmo por um breve período na história, um emprego, com todos os direitos estabelecidos na legislação trabalhista e um salário relativo que lhe possibilitava a aquisição dos produtos necessários a sua sobrevivência e reprodução. Ao mesmo tempo, a outra metade permaneceu no campo da informalidade.

Naquelas décadas foram regulamentados e ampliados os serviços sociais e os direitos trabalhistas, como a assistência financeira, indenizações, o sistema de previdência social, o direito à aposentadoria e pensão. Ainda em uma década anterior, nos anos de 1940, foram criados o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC), integrando-se nos planos governamentais, compreendendo serviço social, assistência médica, odontológica, educacional e pesquisas.

No entanto, o crescimento econômico e a intensificação da industrialização ocorridos no Brasil naquele período, não garantiram uma melhor distribuição de renda e maior homogeneidade social, como aconteceu na Europa, no pós II Guerra Mundial. Mattoso (1995), observa que durante os períodos de crescimento:

“[...] houve também um aumento do pauperismo e do subemprego, dos desequilíbrios regionais e dos níveis de desigualdade social, com a ampliação sistemática da desigualdade na distribuição dos rendimentos do trabalho e na distribuição da renda nacional brasileira” (Mattoso, 1995:124).

A partir dos anos de 1965, iniciou-se uma nova crise econômica mundial, a qual foi acentuada entre 1968 e 1974. Esta crise colocou em xeque os mecanismos de acumulação, atingindo o próprio padrão do desenvolvimento capitalista, provocando a ruptura do *pacto social* do pós-guerra, nos países mais desenvolvidos, que incluía o pleno emprego e os demais direitos sociais e trabalhistas. Passou a existir uma profunda desestruturação da economia em escala planetária e do mundo do trabalho.

O entendimento dos elementos constitutivos essenciais dessa crise é de grande complexidade. Para Antunes (2001:31), ela “exprimira, em seu significado mais profundo, uma crise estrutural do capital, onde se destacava a tendência decrescente da taxa de lucro [...]”.

Constatava-se uma desaceleração do crescimento econômico, como também uma rápida queda das taxas de lucro e alta carga tributária. Somando-se a isso um alto déficit financeiro no setor público, atribuído pelos gastos sociais dos Estados.

O baixo crescimento e a aceleração inflacionária reduziram a arrecadação tributária e a capacidade de recolhimento das contribuições sociais, fazendo que se elevassem os custos sociais dos programas sociais e aumentassem as demandas por benefícios, face ao aumento do desemprego. Além do mais, o setor público apresentava-se relativamente ao setor privado com baixo nível de produtividade, penalizando ainda mais as finanças públicas, que não asseguravam mais os custos das garantias conquistadas pelos trabalhadores.

“As tradicionais políticas de corte econômico e financeiro mostravam-se incapazes de dar direcionamento ao crescimento da economia; os períodos expansivos tornavam-se mais curtos, as recessões freqüentes, a aceleração inflacionária crescente, o desemprego apresentava altas taxas, demonstrando que o estável crescimento dos anos 50 e 60 havia sido interrompido. Baixo crescimento, aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros parecem ter gerado um conflito entre política economia e política social, destruindo o círculo virtuoso do pós-guerra” (Leal, 1990:12).

A crise começou a ser atribuída principalmente pela intervenção do Estado. Para os capitalistas, essa intervenção impedia a ação eficiente dos mecanismos saneadores do mercado. Argumentavam, contudo, que as condições favoráveis para os trabalhadores no mercado de trabalho dificultavam para o capital o seu processo de acumulação, tornando-se necessário enfraquecer e desmobilizar a organização

da classe dos trabalhadores, a fim de recuperar em largas proporções a *taxa de mais-valia*.

Ao contrário como justificavam os capitalistas “[...] a expansão das lutas sindicais, a elevação dos salários e a diminuição da produtividade com repercussões sobre os lucros e a taxa de mais-valia já seriam, na verdade, conseqüências da perda de dinamismo e de debilitação dos fatores responsáveis pelo crescimento no pós-guerra” (Alencar, 2005: 36).

As políticas keynesianas passaram a ser consideradas como alternativas de elevados custos em termos de inflação e desequilíbrios e ainda com poucos ganhos em termos de oferta de novos empregos. Desse modo, as idéias de Keynes perdiam força nos meios acadêmicos e no âmbito das políticas governamentais, dando espaço para as proposições neoliberais, formando um relativo consenso no ideário político-econômico de que a intervenção estatal, na redução do desemprego, deveria se restringir ao âmbito do mercado de trabalho, ou seja, o próprio mercado de trabalho deve corrigir as causas do desemprego e o Estado deve garantir a reprodução do capital e as condições mínimas de sobrevivência da população.

No pensamento liberal, a excessiva intervenção estatal provoca inúmeras distorções na economia, na medida em que impede a liberdade do indivíduo em atuar diretamente no âmbito do mercado.

No centro do debate permaneceu, de um lado, a ação intervencionista do Estado, com os “efeitos danosos” do *Welfare State*, que não conseguiram recuperar mais as mesmas proporções das taxas de mais-valia e, do outro lado, o livre mercado, no ideário do liberalismo, que recuperaria as perdas da economia.

Para os defensores do liberalismo, os programas estatais de natureza social, ao promoverem o bem-estar social, diminuem a necessidade de exercício do trabalho pelo homem, tornando vulnerável o mercado e dificultando os mecanismos de acumulação capitalista. Os liberais justificam que esses programas reduzem a disposição dos trabalhadores para o trabalho e a produtividade, diminuem a rotatividade de mão-de-obra e dificultam o rebaixamento salarial; e ainda, ao garantir proteção e segurança econômica e social, a intervenção do Estado coloca em risco a taxa de mais valia do capitalismo, sobrecarregando o próprio Estado.

Assim, a crise do capitalismo, sob a ótica liberal, é consequência da ação do Estado para o próprio Estado. Os liberais justificavam que a intervenção do Estado no campo econômico e social dificultava os mecanismos de investimentos e de expansão do capital. Defendiam o *livre mercado* como a solução para a crise. O Estado deveria deixar fluir a economia e reduzir os mecanismos de proteção social (Leal, 1990).

O capital passa a reagir diante de sua própria crise, iniciando um longo processo de recuperação do seu ciclo reprodutivo e do seu sistema ideológico e político de dominação, ao mesmo tempo em que busca repor seu projeto de dominação societal. Na análise de Antunes:

“Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão maior forte; a isso se seguiu também um intenso *processo de reestruturação da produção e do trabalho*, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores Antunes (2001:31).” (destaque do autor)

O discurso neoconservador e neoliberal apontou os gastos sociais como um das principais causas da crise financeira com que se defrontaram os setores públicos dos diversos países. O sistema de proteção social vigente nos principais países desenvolvidos se tornou um dos principais alvos nessa nova fase do capitalismo, na ânsia de reduzir despesas e restabelecer o equilíbrio das contas públicas.

As idéias neoliberais são assumidas como “a grande saída”, nas palavras de Lamamoto (1999). Com o objetivo de recuperar os níveis dos rendimentos e a expansão do capital financeiro, as medidas de ordem neoliberal propunham a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal.

A introdução e fortalecimento do neoliberalismo ocorreram principalmente no início dos anos 1980, com a proeminência de governos conservadores em vários países capitalistas avançados, destacando-se os governos de Margareth Thatcher

na Inglaterra (1979), dos Republicanos, nos Estados Unidos com Ronald Reagan (1980) e de Helmut Kohl, na Alemanha (1982).

A crise do capitalismo mundial atingiu principalmente a economia norte-americana, com a crise do petróleo em 1973, o que proporcionou o aparecimento de novos blocos econômicos, encabeçados pela Alemanha e Japão⁶. Nos anos de 1980, com o desmonte do Leste Europeu, há um redimensionamento das relações de poder no mundo. Após isso, estabeleceu-se uma intensa concorrência por novos mercados, que passou a exigir melhores padrões da produção, criando as condições para a emergência de um novo padrão tecnológico e produtivo.

A crise econômica atinge o Brasil, principalmente na década de 1980, ficando conhecida como *década perdida*⁷. Foi uma crise em termos do crescimento econômico e estruturação do mercado de trabalho, tais como o comportamento negativo do PIB (Produto Interno Bruto), a debilidade do setor industrial e a queda na taxa de investimentos, crescimento da dívida interna e externa, elevação da inflação, aumento da taxa de juros, queda dos lucros, marcando o esgotamento do padrão desenvolvimentista, interrompendo o processo de assalariamento e de formalização das relações de trabalho⁸.

No Brasil, a *onda* neoliberal é mais veemente na década de 1990. O Estado Brasileiro assume as orientações neoliberais como respostas ao período de estagnação econômica e de alta inflação. As funções sociais do Estado ficaram cada vez mais reduzidas ao se priorizar as políticas de ajustes orçamentárias, através das privatizações de órgãos públicos, cortes nos gastos sociais, políticas de ajuste monetário e reforma fiscal, com fins de reduzir os impostos sobre os lucros do capital e favorecer a elevação das taxas de juros dos rendimentos.

⁶ Segundo Mattoso (1995:54), estes países “não demonstraram disposição ou capacidade hegemônica para impor aos demais países capitalistas uma hierarquia e instituições econômicas internacionais que permitissem a estabilização do crescimento com um novo padrão de desenvolvimento, que tampouco estaria claramente definido nestes países.”

⁷ *Década perdida*, do ponto de vista econômico, mas do ponto de vista dos direitos sociais foi riquíssima como ressaltou Evaldo Vieira na minha Qualificação de Mestrado (2007), podendo citar os avanços e conquistas no campo da cidadania, da saúde, assistência, seguridade social, educação, saneamento e mesmo no trabalho.

⁸ No entanto, estudos revelam que apesar da recessão econômica nos anos 1981-1984, o nível de emprego cresceu a uma taxa média 3,5% a.a., sendo a década que mais se gerou empregos, mesmo com o crescimento do PIB ter ficado em torno de 1,5 a.a. em comparação com o crescimento de 10% do PIB, nos anos 1970. Atribui-se a expansão do setor terciário – comércio, serviços e administração pública, que gerou 12 milhões de empregos de um total de 16 milhões de novos empregos. Porém, na década seguinte, o país conseguiu recuperar a taxa do PIB, mas reduz a geração de emprego para 1,3%a.a.. Cf. LEITE, M. Elenice (2001:131)

Segundo Mattoso (1995), o Estado Brasileiro ficou cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes, renunciando a importantes graus da soberania nacional, prevalecendo o capital financeiro, ou melhor, uma “financeirização da economia”.

Sobre a redução de importantes funções do Estado, principalmente no campo social e da garantia dos direitos, de acordo com Netto e Braz (2006), esse movimento é inerente ao processo de acumulação capitalista:

“[...] o objetivo real do capital monopolista não é a ‘diminuição’ do Estado, mas a diminuição das funções estatais *coesivas*, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um ‘Estado mínimo’, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um **Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital**” Netto e Braz (2006:227). (destaque dos autores)

O país cedeu às pressões internacionais e das agências multilaterais, como o FMI e Banco Mundial, e passou a impor as orientações neoliberais na política econômica-social.

No âmbito da produção, iniciou também o atual processo de reestruturação, com a introdução da chamada *acumulação flexível*, com base no *toyotismo*, com a inserção de novas tecnologias, desmontagem de vários setores produtivos, através da terceirização, flexibilização e maior racionalização na produção.

Segundo Antunes (1995), na década de 1980 ocorreu, em primeiro lugar, um grande salto tecnológico, a automação, a robótica e a microeletrônica, invadindo o universo fabril. Em segundo lugar, ocorreu uma fusão de diferentes processos produtivos, além do fordismo e o taylorismo. Em terceiro lugar, ocorreu uma flexibilização do processo produtivo, em contrapartida à rigidez da linha de produção, da produção em massa e em série. Por último, o toyotismo substituiu o fordismo em várias partes do capitalismo globalizado, favorecendo a redução dos direitos do trabalho, quando são desregulamentados e flexibilizados, para adequar-se às necessidades da produção. As indústrias começaram a inovar, incorporando uma produção flexível, com o objetivo de atenderem as particularidades das demandas dos mercados consumidores e a flexibilidade dos padrões de consumo.

Segundo Alves (2000), o que vai caracterizar a etapa superior da ofensiva do capital na produção em nosso país é o desenvolvimento de uma nova e complexa

reestruturação produtiva, intensificada nos anos 1990. Sendo um dos seus principais aspectos a busca de um *toyotismo sistêmico*, com a adoção, em maior intensidade e amplitude, do controle rigoroso do processo de trabalho e novas formas de contratação da mão-de-obra e da remuneração.

As transformações no âmbito político e da produção são elementos que somam para o agravamento da questão do emprego no Brasil, com o aumento do número de desempregados e do tempo de procura de trabalho, deixando de existir a relativa *segurança no mercado de trabalho* que ocorreu durante o período de crescimento da economia e da expansão industrial.

Segundo Mattoso (1999), o país perdeu 3,3 milhões de postos de trabalho formais ao longo dos anos 1990, em uma economia que tinha ao final do mesmo período 18,3 milhões de assalariados, ou seja, que contribuíam regularmente para a Previdência Social e eram regidos pelas leis trabalhistas, num total de 70 milhões de uma população economicamente ativa, considerando que desse total, apenas 7 milhões eram contribuintes individuais formais.

Esse processo é acentuado principalmente a partir do Plano Real, em 1994, com a adoção da automação microeletrônica nos pólos industriais mais desenvolvidos e o desenvolvimento da alta tecnologia. Somando a isso, deu-se maior abertura ao processo de flexibilização do contrato de trabalho, com a Lei do Contrato Temporário de Trabalho, promulgada em 1998, cujo objetivo principal é a constituição de novas estratégias de racionalizações de custo da produção capitalista no país (Alves, 2000).

O capitalismo monopolista redefiniu as suas forças produtivas em todo o mundo. Os mecanismos de acumulação capitalista passaram a ser centralizados no aumento da produtividade com custos menores, com menor emprego da mão-de-obra, passou a incorporar maior racionalização e flexibilização da produção. Somaram-se à produção a terceirização das atividades e a inovação tecnológica, da qualidade e da comunicação.

Esta nova reestruturação do capitalismo criou um novo padrão produtivo, tecnológico e organizacional, desencadeando um conjunto de transformações societárias, identificados com a existência de uma *terceira revolução industrial*:

“O surgimento da Terceira Revolução Industrial e a configuração de um novo paradigma tecnológico em condições de ofensiva do capital reestruturado teria gerado um novo trabalhador, ao mesmo tempo em que acentuado a fragmentação e heterogeneidade do mundo do trabalho, rompendo com as diferentes formas de defesa ou segurança do trabalho (*labour security*) gerados no pós-guerra” (Mattoso, 1995:76).

A organização da produção capitalista, que vem se desenvolvendo a partir da revolução tecnológica, tem por base a racionalização e a competitividade. Os processos de trabalho são cada vez mais otimizados, eliminando o tempo morto e as interrupções na direção da obtenção de novos ganhos de intensidade e de produtividade do trabalho. Justificando, assim, a automação do processo de trabalho nas indústrias e a brutal modificação das formas de organização do trabalho e da divisão social do trabalho.

O caráter rígido do processo de produção, em sua forma fordista entrou em contradição com uma demanda de bens de consumo mais fluante e mais diversificada e com os mercados mais incertos e heterogêneos, implicando desse modo, a necessidade de flexibilidade do processo de trabalho, com a introdução de meios de trabalho capazes de ajustar a capacidade produtiva a uma demanda diversificada em volume e em composição.

Dessa forma, no novo âmbito da produção capitalista, o trabalhador passou a ser requisitado para exercer múltiplas tarefas, ocupar diferentes postos de trabalho, para intervir em diferentes tipos de materiais, para inserir-se em diferentes segmentos do processo de trabalho, surgindo, nesse contexto, o trabalhador polivalente, que acumula várias funções, no mesmo tempo de trabalho e com o mesmo salário.

A flexibilidade do mercado de trabalho, em sua vez, vem impondo para os trabalhadores severas condições de trabalho que ferem o conjunto das conquistas históricas da classe trabalhadora, com as formas de contratação “flexíveis”, aparecendo com os ajustes na legislação trabalhista: liberação do trabalho parcial ou trabalho temporário; flexibilidade do tempo de trabalho, com a possibilidade do “banco de horas” e trabalho aos domingos e feriados, eliminando-se o pagamento de horas-extras; e flexibilidade do salário direto, tendendo fortemente a serem eliminados os salários-bases das categorias profissionais que ainda se mantêm

organizadas, cujos valores mínimos são negociados entre sindicatos e empregadores, de acordo aos preços e à produtividade.

A “flexibilização” é uma importante ferramenta do capital contra o trabalho, na eliminação dos direitos, como afirmam NETTO E BRAZ (2006:225-226):

A desmontagem (total ou parcial) dos vários tipos de *Welfare State* em todo o mundo é um exemplo emblemático da estratégia do capital nos dias correntes contra o trabalho, que prioriza a supressão de direitos sociais arduamente conquistados (apresentados como ‘privilégios’ dos trabalhadores) e a liquidação das garantias ao trabalho em nome da ‘flexibilização’ já referida.

A “flexibilidade” da produção também contribuiu para a desestruturação de diversos setores produtivos, conseqüentemente a redução do contingente de trabalhadores e o enfraquecimento da classe trabalhadora.

“(...) a saída capitalista para a crise deu-se mediante novas formas de exploração e de dominação do trabalho, consubstanciadas nos novos meios de trabalho, nas novas formas de organização do processo de trabalho, nas novas formas de contrato de trabalho, nos novos modos de mobilização da força de trabalho e de disciplina do trabalho” (Leal, 2005:44).

Segundo Iamamoto (1999), a *nova ordem produtiva* inverte o processo de concentração produtiva própria do fordismo para uma gestão “fluída e flexível de uma rede”, desenvolvendo-se através da fábrica “difusa”, “fluída” e “flexível”, implicando na externalização das funções produtivas ou administrativas, ou seja, a desconcentração das unidades produtivas, a descentralização de sua gestão, aparecendo nas formas da terceirização, da subcontratação, do trabalho por encomenda e da utilização das “formas marginais” de trabalho, o trabalho em domicílio e o trabalho clandestino.

A terceirização foi implantada inicialmente pelas corporações transnacionais e vem se constituindo mundialmente em uma rede complexa de produção de mercadorias, que tende a impulsionar, com maior intensidade e amplitude, a racionalização da produção capitalista na cadeia produtiva. Ela é um componente central do paradigma toyotista, que fragmenta o trabalho coletivo e desmobiliza a organização dos trabalhadores. Articula-se com os princípios da gestão horizontal do toyotismo (flexibilização, *just-in-time/kanban*, subcontratação, Círculos de Controle de Qualidade - CCQs, controle de qualidade total, *team work*, “gerência

participativa”, sindicalismo de empresa)⁹, utilizando-se das vantagens lucrativas das novas tecnologias microeletrônicas na produção.

A terceirização tornou-se, portanto, um importante elemento da acumulação capitalista, e da perspectiva do mundo do trabalho - um verdadeiro obstáculo à elaboração da consciência de classe, na medida em que pulveriza o trabalho coletivo (Alves, 2000).

A introdução da terceirização na produção capitalista assumiu notoriedade no Brasil nos anos 1980. No entanto, já se constatava desde o início da industrialização no país, nas montadoras automobilísticas, a externalização da produção, por uma rede de empresas fornecedoras de autopeças. Já nos anos 1990, ela tornou-se uma medida principal da reestruturação produtiva e como procedimento estratégico de recomposição e valorização do capital, com a criação de *redes de subcontratação*, absorvendo um grande número da mão-de-obra menos qualificada e especializada (Alves, 2000).

A realidade do mercado de trabalho vem se tornando cada vez mais dramática para a classe trabalhadora, pois a imposição das políticas neoliberais nas esferas econômicas e sociais e do intenso *processo de reestruturação da produção e do trabalho* tem provocado a exclusão de um enorme contingente de trabalhadores do mercado formal, o aumento da *heterogeneidade* entre os trabalhadores, a redução salarial, a desregulamentação dos direitos do trabalho, o enfraquecimento do poder político dos sindicatos (Antunes, 1999).

De acordo com os estudos de Antunes (1995, 2001), essas transformações no mundo do trabalho foram tão profundas que abrangeram as suas formas de inserção na estrutura produtiva, as suas formas de representação sindical e política e causaram repercussões tão intensas sobre a *classe-que-vive-do-trabalho*, atingindo seus níveis de *materialidade*, *subjetividade* e a sua própria *forma de ser*.

Como a opressão do capital sobre o mundo do trabalho vem tornando cada vez mais heterogênea a classe trabalhadora, Ricardo Antunes (1995; 2001) criou a expressão “*classe-que-vive-do-trabalho*”, para se referir ao conjunto de trabalhadores, em suas mais diversas condições no mercado de trabalho:

⁹ Antunes, 2001:54-55 apresenta uma descrição sintética do toytismo e seus princípios e técnicas na gestão do processo produtivo; Alves (2000:29-64) dedica um capítulo inteiro sobre o assunto.

“[...]compreende a *totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho e que são despossuídos dos meios de produção*, não tendo alternativa de sobrevivência senão vender sua força de trabalho sob a forma de assalariamento. [...] todos aqueles e aquelas que *vendem sua força de trabalho* em troca de *salário*, incorporando, além do proletariado industrial, dos assalariados do setor de serviços, também o proletariado rural, o qual vende sua força de trabalho para o capital. Essa noção incorpora o *proletariado precarizado*, o *subproletariado* moderno, *part time*, [...] os trabalhadores *assalariados* da chamada ‘*economia informal*’ (*sem carteira de trabalho*), que muitas vezes são indiretamente subordinados ao capital, além dos trabalhadores desempregados, expulsos do processo produtivo e do mercado de trabalho pela reestruturação do capital e que hipertrofiaram o exército industrial de reserva, na fase de expansão do *desemprego estrutural*’ (Antunes 2001:103).

Não pertencem à *classe-que-vive-do-trabalho* todos os detentores do capital, desde os grandes proprietários das indústrias e dos bancos até os pequenos empresários e proprietários rurais; excluem-se ainda os altos funcionários responsáveis pela gestão do processo de trabalho e pelo aumento dos lucros, e inclusive aqueles que obtiveram um capital acumulado e vivem da especulação e dos juros (Cf. Antunes, 2001:104).

1.1 A questão social na contemporaneidade: o desemprego e a precarização do Trabalho

É mais do que evidente o quanto o desemprego se configurou ao longo dos anos 1990 como um dos mais graves problemas sociais do país (e do mundo), na forma de um “fenômeno de massa” (Pochmann, 2001). Trata-se, na verdade, do agravamento de um quadro já dotado de características histórico-estruturais complexas: a dualidade e a heterogeneidade do mercado de trabalho.

A imposição das políticas neoliberais, da reestruturação produtiva e das mudanças no mercado de trabalho tem feito crescer nas sociedades a *insegurança* e a *precarização das condições de trabalho*, como ressalta Mattoso (1995), ao indicar o aparecimento da *insegurança do trabalho*, inclusive em vários países capitalistas avançados, que se manifesta em diferentes níveis:

- a) insegurança quanto à permanência no mercado de trabalho;
- b) insegurança no emprego, decorrente da redução dos empregos estáveis e aumento da participação dos trabalhadores temporários, eventuais e terceirizados;
- c) insegurança na renda, produzida pela instabilidade e perda de garantias dos rendimentos do trabalho;
- d) insegurança na contratação do trabalho, função da crescente descentralização dos níveis de contratação entre capital e trabalho;
- e) insegurança na representação do trabalho, relacionada à queda das taxas de sindicalização entre os trabalhadores.

O fenômeno da *insegurança do trabalho*, segundo Mattoso (1995), tem sua origem, sobretudo, com a redução daqueles níveis de segurança do trabalho gerados no período pós-guerra, que se deu com a ruptura do compromisso keynesiano do pleno emprego e com as transformações no mundo do trabalho, cujos resultados são o crescimento visível do número de desempregados, o enfraquecimento do poder político dos sindicatos, a flexibilidade da legislação trabalhista, o aumento da competitividade entre os trabalhadores e das desigualdades frente ao desemprego, a redução salarial, a perda do padrão de consumo pela classe trabalhadora, causando aumento das necessidades sociais, tornando-se um desafio de superação das desigualdades e da miserabilidade social, com garantia dos direitos sociais conquistados.

“Tais fatores geram na atualidade uma verdadeira desordem do trabalho e ampliam as dificuldades para reconstruir-se uma nova hegemonia transformadora” (Mattoso, 1995:77).

De acordo com IAMAMOTO (1999) a ampliação do *desemprego e a ampliação da precarização das relações de trabalho* são aspectos centrais da questão social na atualidade.

As conseqüências do agravamento da questão social na sociedade brasileira e no mundo contemporâneo são hoje explicitadas por três fenômenos que se destacam (Iamamoto, 2005)¹⁰:

¹⁰ Para Marilda Iamamoto (2005) “expressões da questão social”, que ela conceitua como “[...] expressão das desigualdades inerentes ao processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras – o que se encontra na base das exigências de políticas sociais públicas” (idem, p. 79). Também,

- *Retrocesso no emprego* - aumento da população excluída do mercado de trabalho e a ampliação das condições precárias de trabalho, expressas na persistência de trabalhos escravo, trabalho infantil e aumento da informalidade, redução dos direitos trabalhistas e exclusão no sistema previdenciário;

- *Distribuição regressiva de renda* - redução dos valores reais dos salários, aumento da população com ganhos de até dois salários mínimos e aprofundamento da concentração de renda;

- *Ampliação da pobreza e da miserabilidade* - explicitadas pela persistência dos altos índices de analfabetismo e dos baixos níveis educacionais dos jovens, da mortalidade infantil, pelas condições precárias de moradia e, inclusive, aumento da população em situação de rua, entre outros.

Estes agravantes da questão social incidiram principalmente sobre os países periféricos e do “antigo mundo socialista”, de acordo com Azeredo (1998:3), tornando a questão do emprego e do desemprego o centro das preocupações dos governos.

A questão do emprego se tornou mais complexa para qualquer país, independente do seu grau de desenvolvimento. Há inúmeros estudos, dados estatísticos e outras comprovações que denunciam a existência de milhões de trabalhadores sem emprego e sem renda no Brasil e no mundo.

Hoje, encontramos facilmente uma família que tem um dos seus membros desempregado ou que já viveu o drama de estar desempregado. No entanto, o trabalhador que retorna para o mercado de trabalho, quando isso acontece, volta numa situação mais precária em relação a anterior, com menor salário ou com inserção no setor informal¹¹ ou sem um contrato formal de trabalho.

a autora afirma que a questão social não é um fenômeno novo, próprio desse tempo, como defendem outros autores ao analisarem em uma outra perspectiva teórica-metodológica, mas a questão social é “[...] uma renovação da velha questão social, inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas na sociedade contemporânea, aprofundando suas contradições” (idem, p.82).

¹¹ Para diferenciar o setor informal da informalidade, Dedecca (2007:19) explica: o setor informal engloba “[...] os pequenos ‘negócios’, registrados ou não, individuais, familiares ou com até cinco empregados, caracterizados por produção em pequena escala e baixo nível de organização. Além disso, fazem parte desse grupo – segundo alguns estudiosos – profissionais altamente qualificados, como consultores de empresas, que trabalham sem vínculo empregatício.” Já a informalidade “está relacionada ao não cumprimento das normas de proteção aos trabalhadores (basicamente, a ausência de contribuição para a previdência social e outros fundos que beneficiam a força de trabalho)”. Segundo este autor “[...] uma parcela do setor informal (por exemplo, empregados domésticos com carteira assinada) recolhe os encargos sociais e, portanto, não está na

Segundo o Relatório da Organização Internacional do Trabalho – OIT, de 2007, no mundo há cerca de três bilhões de pessoas ocupadas e o crescimento econômico no ano de 2006 gerou cerca de 45 milhões de empregos¹², contudo, isso não causou um impacto significativo sobre o desemprego. A taxa de desemprego continuou constante em 6 por cento, aumentando de cerca de 187 milhões de pessoas sem ocupação em 2006 para 190 milhões no ano seguinte.

Como mostra o Relatório da OIT (2007), o crescimento da economia e do emprego não garantiu a criação de empregos regulamentados, pelo contrário, verificou-se também o aumento dos empregos vulneráveis, isto é, trabalhadores em situação precária no trabalho, com baixos salários, sem proteções e em condições insalubres.

O Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia alertou: “Embora o crescimento econômico gere milhões de empregos a cada ano, o desemprego ainda está elevado e este ano pode alcançar níveis sem precedentes. Embora haja mais pessoas empregadas do que nunca houve, isso não significa que sejam empregos decentes. Há muitas pessoas que quando não estão desempregadas ficam retidas nas filas dos trabalhadores pobres, dos mais vulneráveis e dos sem-esperança”¹³. Ele destacou ainda: “podemos ver como o crescimento econômico não se traduz automaticamente em mais trabalho decente. Isto demonstra uma vez mais que as políticas do mercado de trabalho devem estar no centro das políticas macroeconômicas para garantir que o crescimento seja integrador e que o desenvolvimento implique gerar empregos bons e decentes”.

Entre os grandes desafios que a humanidade enfrenta no âmbito trabalhista está o de tirar da pobreza cerca de 1,37 bilhão de trabalhadores, 43,5 por cento do total, que vivem com menos de US\$ 2 por dia. A OIT estima ainda que cerca de 487 milhões de trabalhadores, ou seja, 16,4 por

informalidade, enquanto muitas empresas do setor formal (aquelas regularizadas, com maior escala de produção e inseridas no mercado capitalista) utilizam os serviços de trabalhadores sem vínculos empregatícios e sem recolher os encargos correspondentes (essa parcela do setor formal, portanto, está na informalidade).” Dedecca (2007:19-20).

¹² O relatório anual da OIT diz que a Ásia Meridional liderou o aumento de empregos em 2007, principalmente na agricultura, contribuindo com 28 por cento dos 45 milhões de postos criados no mundo. Ao mesmo tempo, a região tem a maior quantidade de emprego vulnerável, o que é revelador de empregos de baixa qualidade.

¹³ OIT. *Relatório anual: tendências mundiais de emprego*. 24 de Janeiro de 2008. OIT, Genebra <http://www.oitbrasil.org.br/news/> acessado em janeiro de 2008.

cento do total, não ganham o suficiente para superar junto com suas famílias a linha de pobreza de 1 dólar diário por pessoa.

Em todo o mundo, em 2007, cinco de cada dez pessoas com emprego eram trabalhadores familiares não remunerados ou por conta própria, informa o Relatório Anual da OIT (2008).

Outro problema que persiste no mercado de trabalho mundial são as desigualdades de condições entre homens e mulheres. Segundo a OIT (2008), 74% dos homens com mais de 15 anos estão trabalhando, enquanto o número de mulheres trabalhando nesta faixa etária é de 49,6%.

A OIT (2008) prevê que o número de desempregados poderá aumentar em 5 milhões em todo o mundo, mesmo com a criação de cerca de 40 milhões de novas vagas e o nível de desemprego no mundo deve aumentar de 6% para 6,1%¹⁴.

Desemprego no mundo (em milhões)	
1997	- 164,8
2002	- 188,9
2003	- 185,9
2004	- 190,8
2005	- 189,6
2006	- 187,0
2007	- 189,9

Fonte: OIT - Tendências Mundiais de Emprego 2008

"O cenário do mercado de trabalho internacional está marcado pelos contrastes e pela incerteza", afirmou o diretor-geral da OIT, Juan Somavia¹⁵.

Segundo a OIT (2008), na América Latina, a taxa de desemprego permaneceu estável em 8,5% em 2007, em relação ao ano anterior. O índice é superior aos 8% de dez anos atrás e menor ao observado nos últimos cinco anos, com a taxa de 8,9%. O emprego vulnerável¹⁶ aumentou na América Latina,

¹⁴ Para a OIT (2008) a desaceleração do crescimento nas economias industrializadas, por causa da crise do crédito nos Estados Unidos, tem sido compensada pelo crescimento acelerado em outras partes do mundo, especialmente na Ásia, mas alerta que o aprofundamento da crise pode aumentar o desemprego.

¹⁵ OIT, 2008.

¹⁶ "El nuevo indicador, denominado 'empleo vulnerable', se calcula como la suma de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores familiares no remunerados respecto del empleo total. Son personas que

passando de 31,4% do total em 1997 para 33,2% o ano de 2007. Sendo que esta região é a única no mundo inteiro em que essa proporção aumentou. E também, a maioria dos trabalhadores atua no setor de serviços, onde os números indicam que os postos de trabalho são os mais inseguros e mal remunerados.

A OIT entende que para reduzir o número de desempregados e de trabalhadores pobres no longo prazo é indispensável que nos períodos de alto crescimento econômico se adotem medidas para criar mais empregos produtivos e trabalho decente¹⁷.

1.2 Expressões da questão social no Brasil: o que dizem os dados sobre desemprego e precarização do trabalho

No Brasil, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, desde 2001 vêm sendo geradas novas ocupações no mercado de trabalho a uma média anual de 3,4%; no entanto, 50,4% da população ocupada encontrava-se na informalidade, ou seja, não tinha carteira de trabalho assinada, trabalhava por conta própria ou era não-remunerada (23,2%, 21,2% e 6%, respectivamente)¹⁸, das 89,3 milhões¹⁹ em atividades remuneradas (agrícolas e não

suelen trabajan con arreglo a modalidades informales. Su inclusión en la categoría de trabajadores con 'empleo vulnerable' permitirá confirmar o invalidar la aseveración de que los mercados de trabajo experimentan un proceso de informalización. Si su número es considerable, puede estar indicando una situación de pobreza generalizada. Su vinculación con la pobreza se justifica si se considera que son trabajadores vulnerables que carecen de protección social y de redes de seguridad que les puedan brindar amparo cuando baja la demanda y porque en general no poseen ahorros para hacer frente a las vicisitudes que los afecten a ellos y sus familias. Ambas categorías de trabajadores están expuestas a elevados riesgos económicos. Algunas de las limitaciones de este indicador son: 1) incluye personas expuestas a elevados riesgos económicos pese a que desempeñan un trabajo remunerado por el que reciben un sueldo o un salario, 2) excluye a los desempleados, pese a que son vulnerables 3) incluye a personas en estas categorías que no están expuestas a riesgos económicos elevados. Pese a estas limitaciones, el empleo vulnerable indica empleo en la economía informal, en particular en las economías y regiones menos desarrolladas. No obstante, la magnitud del empleo vulnerable se debería interpretar en combinación con indicadores del mercado laboral como la tasa de desempleo y el número de trabajadores pobres." ILO, *Tendencias Mundiales del Empleo*, Enero (2008:12, nota 5).

in: <http://www.oit.brasil.org.br/>, acessado em janeiro/2008. Disponível in: www.ilo.org.br

¹⁷ OIT. *Tendências Mundiais de Emprego 2008*. Notícias da OIT. Genebra. 23 de Janeiro de 2008 www.oitbrasi.org.br, acessado em Janeiro 2008.

¹⁸ Restringindo-se aos vínculos mais concretos (assalariamento remunerado, trabalho autônomo e empregadores). PNAD, 2006

¹⁹ A PNAD 2006 indica que em 2001 o país tinha 75,5 milhões de pessoas ocupados, passou para 89,3 milhões em 2006, superando inclusive o crescimento da produção. Diferentemente do que ocorreu em relação à década anterior, quando se chegou a registrar crescimento do produto e queda no emprego.

agrícolas). Atualmente existem apenas 42,4%²⁰ com carteira assinada e 6 milhões de funcionários públicos. Há 35 milhões de jovens entre 15 e 24 anos no país, 23% deles estão excluídos do emprego e 26% deles não possuem o ensino médio.

Desemprego entre os mais escolarizados

Segundo dados da PNAD 2006, a taxa de desemprego entre os brasileiros com 11 ou mais anos de escolaridade (8,3%) foi mais do que o dobro da taxa daqueles com apenas um ano de instrução (4,1%). Mesmo com essa diferença, a Pesquisa mostra que a expansão do mercado de trabalho entre 2005 e 2006 favoreceu as pessoas mais escolarizadas, indicando a redução gradativa daquela diferença, mostrando que a tendência do mercado de trabalho é exigir mais anos de estudo e melhor formação profissional.

No entanto, a partir desses dados podemos pressupor que as pessoas qualificadas são absorvidas mais facilmente no mercado de trabalho, porém em empregos precários, mal remunerados, onde o trabalhador exerce mais de uma função, às vezes sem contrato de trabalho, com sobrecarga de horas de trabalho, sem pagamento de horas extras e demais direitos. E as melhores vagas, aquelas que oferecem condições mais justas de trabalho, com carga horária de 40 horas semanais, melhores salários, melhores benefícios, entre outros, são em menor número e exigem mais anos de preparo e qualificação. Desse modo, isso explica o porquê da taxa de desemprego ser maior entre os mais qualificados: não há boas oportunidades de empregos para todos que são qualificados.

Como podemos ver na tabela a seguir, apesar das taxas de desemprego serem menores para as pessoas com poucos anos de escolaridade, essas taxas se mantiveram praticamente estáveis, e as taxas entre aqueles com mais anos de escolaridade têm sido reduzida nos últimos anos:

²⁰ PNAD 2007.

Taxas de Desemprego		
Anos de Estudo	2005	2006
Menos de 1 ano	4,3%	4,1%
1 a 3	5,5%	5,3%
4 a 7	9,3%	8%
8 a 10	14,6%	13,1%
11 ou mais	9,2%	8,3%

A insegurança no mercado de trabalho entre os profissionais com nível superior e entre os assistentes sociais

Acreditamos ser importante abrir um breve comentário para contribuir com a reflexão e ao debate sobre a situação de trabalho do assistente social na atualidade²¹.

Como vimos, a insegurança no mercado de trabalho atinge todos os trabalhadores, independente da escolaridade, em níveis diferentes. Nesse item queremos trazer a situação precária de trabalho dos profissionais qualificados com nível superior, sobretudo dos assistentes sociais.

Considerando que o assistente social é um trabalhador especializado que *vende sua força de trabalho em troca de salário*, as mudanças no mundo do trabalho afetam diretamente a sua inserção nesse mercado. Apesar da profissão ser regulamentada como profissão liberal, o assistente social depende de um empregador que contrate o seu trabalho, considerando o caráter institucionalizado do exercício profissional dos assistentes sociais, que tem nas políticas sociais sua principal mediação.

O crescimento do desemprego, mais os cortes no financiamento de políticas sociais e a transferência de funções do Estado para as organizações sociais da sociedade civil, têm feito acirrar a concorrência das melhores vagas entre esses

²¹ No item, aproveitamos da pesquisa com os assistentes sociais entrevistados, os quais estão qualificados no capítulo 3, na página 86, para dar maior ênfase a nossa análise.

profissionais. Como não há vagas para todos, cresce para essa categoria o fenômeno da *insegurança no mercado de trabalho*, da mesma forma que atinge a todos os trabalhadores que integram a *classe-que-vive-do-trabalho*.

Passou a ser comum encontrar profissionais de diferentes categorias, e também os assistentes sociais, em ocupações mal-remuneradas, exercendo múltiplas funções no mesmo cargo, sem um contrato de trabalho ou sem registro em carteira, sofrendo as mais diferentes formas de flexibilização e precarização das condições de trabalho. Encontramos profissionais desempregados há mais de seis meses, exercendo trabalhos voluntários como meio de se manter no mercado de trabalho ou para adquirir experiência. Há situações em que o profissional “paga para trabalhar”, como nos casos de prestação de serviços autônomos, inclusive para órgãos públicos.

Hoje, a aceitação da *flexibilidade* (em todos os sentidos, inclusive, nas formas de contrato de trabalho), a aquisição de novas aptidões e de novos conhecimentos tornaram-se componentes obrigatórios para o assistente social se manter no mercado de trabalho. Ele deve estar atento às rápidas mudanças e às novas exigências desse mercado. O conhecimento de informática, domínio de língua estrangeira, especializações e até critérios um tanto estranhos para essa categoria, como saber dirigir²² e possuir carro próprio, passaram a ser novas exigências para esse profissional, na atualidade.

O mercado exige o constante aprimoramento desse profissional, e hoje, como em todas as profissões, a graduação não garante mais nem a entrada nem a permanência no mercado de trabalho.

Um elemento a ser destacado é que o processo de capacitação continuada passou a ser mais um encargo individual do profissional, e não pensamos que deveria ser, uma responsabilidade das instituições públicas e privadas de investir na qualificação do seu quadro técnico, na perspectiva de ampliar a qualidade dos serviços oferecidos.

“Fiz o curso de especialização em Serviço Social na área da Saúde, na UNIFESP e atualmente faço curso de Gestão em Políticas Públicas, na Universidade São Francisco.”

Assistente Social I

²² O assistente social que não sabe dirigir perde a vaga de emprego que tem como critério “saber dirigir”. Nessa vaga, o profissional acumula duas funções: motorista e assistente social.

“Eu busquei me atualizar. Fiz curso de formação em psicodrama e dois cursos relacionados à pedagogia e até um curso de cidadania, que foram os cursos maiores que eu fiz; fora isso, fiz cursos pequenos, de dinâmicas, de reciclagem/atualização em Serviço Social. Atualmente faço mestrado na USP, que é uma busca minha.”

Assistente Social III

“O curso (a graduação em Serviço Social) foi suficiente para eu atuar; mas sou eu que tenho que buscar, enriquecer minha formação. Fiz pequenos cursos ligados ao terceiro setor, com adolescentes e idosos.”

Assistente Social II

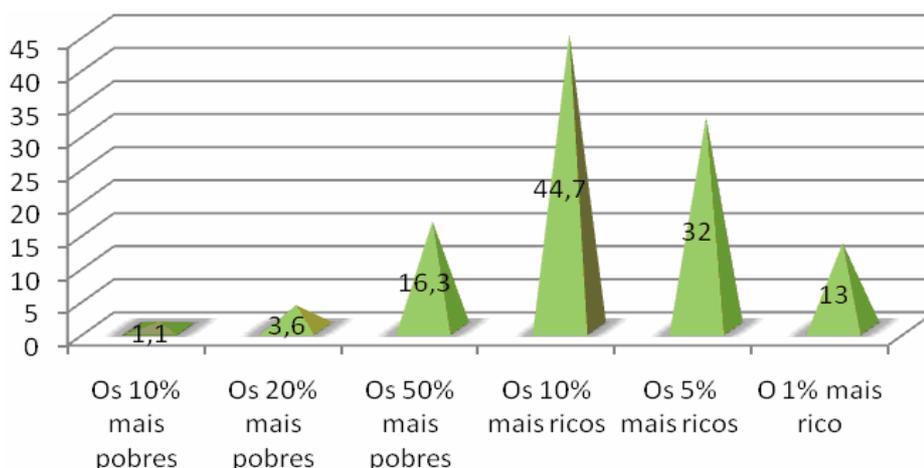
A realidade de trabalho para esse profissional vem se tornando cada vez mais complexa, exigindo melhor capacitação e novas competências, para além dos títulos. Os profissionais devem se manter atualizados, capacitados intelectualmente, familiarizados às novas tecnologias e atentos às novas oportunidades de trabalho. Cito a eloquência da Marilda lamamoto sobre essa questão:

“Orientar o trabalho profissional nos rumos aludidos requisita um profissional culto e atento às possibilidades descortinadas pelo mundo contemporâneo, capaz de formular, avaliar e recriar propostas ao nível das políticas sociais e da organização das forças da sociedade civil. Um profissional informado, crítico e propositivo, que aposte no protagonismo dos sujeitos sociais. Mas também um profissional versado nos instrumentos técnico-operativo, capaz de realizar as ações profissionais, aos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladoras da participação dos usuários na formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais de qualidade.” lamamoto (1999:144). (destaques da autora)

Desigualdade na Renda

A estrutura de distribuição de renda do país continuou estática ao longo desses anos. Na década de 1980, 62% da renda nacional pertenciam aos 20% mais ricos da população e apenas 8% da renda eram divididas entre os 40% mais pobres. A renda somada de 1% dos brasileiros mais ricos continua sendo muito próxima à renda dos 50% mais pobres.

Distribuição da Renda Nacional 2005 (%)



Fonte: IBGE, PNAD, 2007. Elaboração DIEESE.

Essa estrutura econômica levou o Brasil a ser reconhecido mundialmente como um dos países com os maiores índices de desigualdade social, expressos na concentração de renda nas classes economicamente protegidas.

A renda para o trabalhador é o principal elemento necessário para sua sobrevivência e de sua família. No Brasil, é de conhecimento geral que se remunera mal. Um parâmetro que se utiliza para estabelecer essa relação é o poder de compra dos trabalhadores de itens necessários a sua sobrevivência e de seus familiares. Ainda que o salário mínimo tenha recuperado seu poder de compra, a renda dos trabalhadores é muito baixa. Em 2005, segundo dados da PNAD 2006, cerca de 68% dos trabalhadores formais recebiam até 2 salários mínimos, ou seja, a maioria dos trabalhadores formais recebia em média R\$ 600,00 por mês. Regionalmente, o nordeste apresentou maior densidade (cerca de 85%) daqueles trabalhadores que recebem até 2 salários mínimos.

Os dados sobre renda e pobreza ilustram bem a brutalidade da desigualdade de renda no Brasil. Cerca de 45% da renda do trabalho no Brasil está nas mãos de apenas 10% da população mais rica. Já os 5% mais ricos detêm 32% da renda do trabalho no país. Por outro lado, os 20% mais pobres se apropriam de apenas 3,6% da renda do trabalho no Brasil.

Trabalho escravo

O lado “perverso da precarização” aparece no trabalho escravo, uma das formas de trabalho mais atroz, no contexto global contemporâneo, que se realiza numa sociedade de princípios democráticos. Observamos como a exclusão do mercado de trabalho, e com ela a miserabilidade, facilita a exploração de mão-de-obra por um prato de comida ou abrigo. Por mais que tenha se combatido o trabalho escravo, o número de casos e de pessoas envolvidas ainda é extremamente elevado. Em 2007 ocorreram 177 conflitos envolvendo cerca de 5.127 pessoas, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (2008).

Trabalho Infantil

O trabalho infantil está entre os grandes desafios a serem superados no País. Quando o desemprego é muito grande e a pobreza ampla, milhares de crianças e adolescentes são colocados no trabalho, a fim de ampliar a renda familiar para a subsistência, tirando destes a possibilidade de seguir os estudos e usufruir de condições mínimas para o seu desenvolvimento psico-social.

A exploração infantil não acontece somente nas periferias rurais, mas incentivada também pelas grandes indústrias, não diretamente, mas vendendo e comprando insumos e produtos produzidos por crianças (Iamamoto, 1999).

A estrutura econômica altamente desigual em termos da distribuição de renda, associada ao fenômeno do crescimento da população infanto-juvenil, em sua maioria excluída socialmente, levou ao aumento dramático do número de crianças e adolescentes de até 18 anos trabalhando no País.

Em 1992, o número de crianças e adolescentes de 5 a 14 anos trabalhando atingiu o marco de 4,1 milhões de trabalhadores, o que representava 12,13% da população dessa faixa etária. Esse número vem diminuindo anualmente, atingindo quase 2 milhões de crianças e adolescentes na mesma faixa etária, e um total de 5,1 milhões, com idade entre 5 a 17 anos, o que representa que 5,7% da população com idade ativa estava trabalhando no Brasil, segundo dados da PNAD 2006. Estas crianças e adolescentes vinham de famílias cujo rendimento médio domiciliar *per capita* estava em torno de R\$ 280,00. Em média, tinham uma carga horária semanal

de 20 horas de trabalho, e 59,1% residiam nas áreas rurais. Entre as que viviam no meio rural, 4,0% não sabiam ler e escrever, e 22,6% estavam fora da escola. Cerca de 36,1% das crianças e adolescentes ocupados não tinham remuneração e 37,9% eram empregados.

Segundo análises do Ministério do Trabalho e Emprego (2004), a redução não foi uniforme em todos os estados da Federação, tampouco nas zonas rural e urbana. Assim, o trabalho infantil diminuiu intensamente no Sul e no Centro-Oeste, bem como reduziu mais acentuadamente na zona rural, em comparação com a zona urbana.

A diminuição do número de crianças e adolescentes trabalhando no Brasil deve ser atribuída a diversos fatores. Dentre eles, podem ser destacados: a diminuição do crescimento populacional da faixa etária de referência em comparação com as décadas anteriores; a desaceleração da economia nas décadas de 80 e 90 (ainda que não se conheça a fundo a relação entre essa desaceleração e a menor incidência de trabalho infantil); e a introdução no País de diversas ações direcionadas ao combate do trabalho infantil, desde o início da década de 90, por parte de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, de sindicatos, do setor produtivo e de organismos internacionais.

Insegurança na Representação do Trabalho – Sindicato.

Notadamente a partir da década de 1990, os sindicatos se enfraqueceram diante da ofensiva do capital. As terceirizações e o desemprego estrutural reduziram expressivamente o poder de barganha dos sindicatos. No Brasil a reforma sindical pode, em maior ou menor grau, representar uma saída para esse problema. Contudo, o número de pessoas sindicalizadas é baixo, apesar de que, desde 1996, vem sendo verificado aumento de associados a sindicatos, tendo sido registrado naquele ano apenas 16,6% da população ocupada filiada a sindicato, o que em 2006 passou para 18,6%, ou seja, 16,5 milhões dos trabalhadores sindicalizados²³.

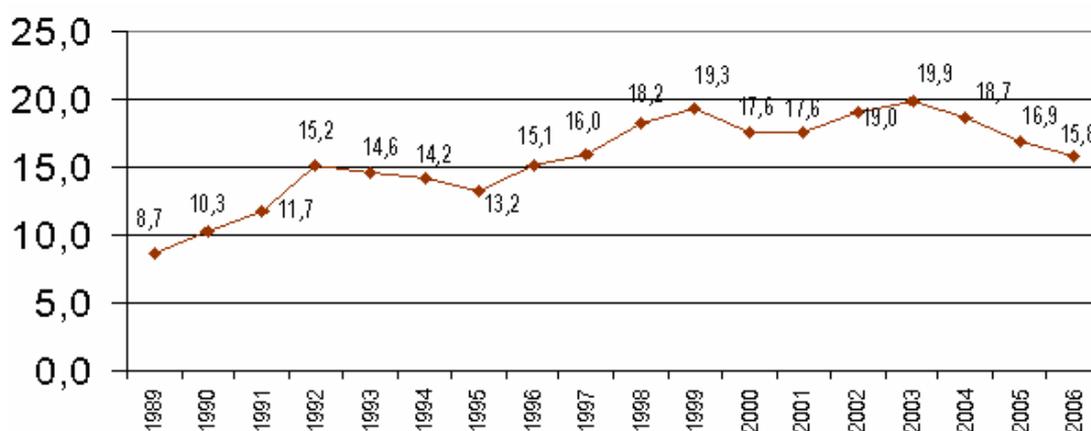
²³ Cf. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006. IBGE

1.2.1 A questão do desemprego na região metropolitana de São Paulo

O DIEESE calculou para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em maio de 2006, a estimativa de 1,7 milhão de desempregados.

Como já indicado, até o final da década de 1980, os índices de desemprego nas capitais brasileiras se mantiveram baixos e apresentavam um caráter friccional, ou seja, desemprego de curta duração e geralmente motivado pela rotatividade e por flutuações na produção; após os anos 1990, o desemprego assumiu outras proporções, com elevadas taxas e longa duração, como já apontado. Como mostra o gráfico abaixo, o desemprego total passou de 8,7% para 15,8%, em 2006 na RMSP.

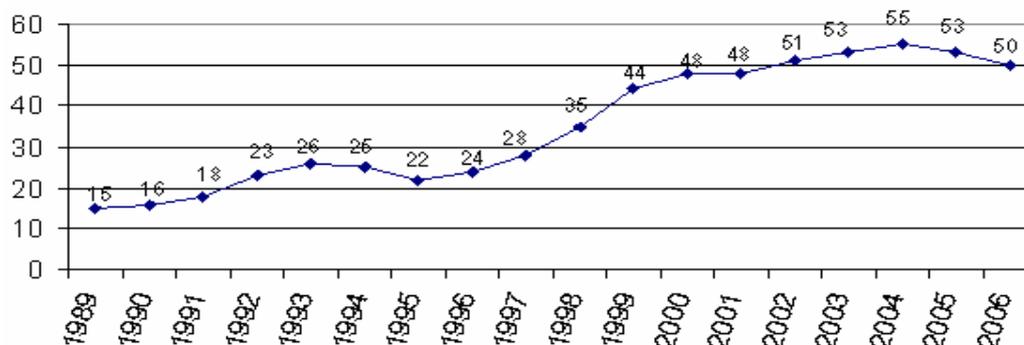
**Taxa de Desemprego Total – RMSP –
PED - 1989- 2006 DIEESE/SEADE (em %)**



Fonte: Relatório PNAD 2007.

O tempo médio despendido na procura de trabalho dobrou em duas décadas. Em 1985 o tempo médio de procura era de 25 semanas (6 meses), em 2006 o desempregado despendia em média 50 semanas (12 meses) na procura de trabalho.

**Tempo médio despendido na procura de trabalho Grande São Paulo
1985 – 2006 (em semana)**



Fonte: Relatório PNAD 2007

As informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, realizada pela Fundação Seade e pelo Dieese, mostram que a taxa de desemprego total vem diminuindo nos últimos anos, passando de 15,8% em 2006 para 14,2% em 2007, sendo estimado em 1.470 milhão de pessoas, 122 mil a menos do que no ano anterior. No entanto, isto não tem gerado melhores salários e melhores ocupações, como já foi indicado anteriormente e veremos novamente mais adiante.

Estimativa da População Economicamente Ativa (PEA) e Taxa de Desemprego da Região Metropolitana de São Paulo (2003-2007) (em 1.000 pessoas)					
Categoria	2003	2004	2005	2006	2007
PEA*	9.770	9.941	10.038	10.075	10.354
Ocupados	7.826	8.082	8.342	8.483	8.884
Desempregados	1.944	1.859	1.696	1.592	1.470
Taxa de Desemprego em (%)	19,9	18,7	16,9	15,8	14,2

Fonte: DIEESE/Seade, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego
Elaboração: DIEESE

Nota: (*) População Economicamente Ativa (PEA) é a soma de ocupados e desempregados

Obs.: Médias anuais

1.3 Concepções orientadoras das políticas voltadas para a questão do desemprego

Como vimos, num período de 30 anos após a II Guerra Mundial, existiu nos países centrais do capitalismo uma política mais ampla, cujo eixo central era a política macroeconômica, associada a um conjunto amplo de elementos voltados para o bem-estar. Já nos anos posteriores à crise econômica da década de 1970, tais políticas sofrem uma redução. Ao mesmo tempo, o seguro desemprego, a intermediação da mão-de-obra e a formação profissional - componentes do conjunto daquela política de crescimento econômico e pleno emprego - e que visavam à prevenção do desemprego ou mesmo à atuação sobre os segmentos mais atingidos pelo desemprego, passaram a constituir na contemporaneidade a chamada *Política Pública de Emprego e Renda*.

Para Azeredo (1998), o *velho welfare state* não foi – ou pelo menos, ainda não foi totalmente 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.

A compreensão das causas do desemprego retoma o posicionamento liberal e observa-se uma tendência a sua *naturalização* e aceitação, como algo intrínseco às mudanças tecnológicas, produtivas e econômicas. Os problemas do emprego são geralmente circunscritos aos supostos desequilíbrios do mercado de trabalho e à sua rigidez, principalmente às medidas de regulação dos mercados e das relações de trabalho, o alto custo do trabalho, os altos salários e até os fatores de atributos individuais da força de trabalho.

“[...] O aumento do desemprego deixa de ser relacionado ao padrão de crescimento econômico e ao papel e função do Estado na regulação econômica e social, via as políticas macroeconômicas, por exemplo, para ser, no entanto, tratado como questão restrita ao funcionamento do mercado de trabalho, às ‘disfunções’ e ‘desequilíbrios’ originados do próprio funcionamento do mercado” (Alencar, 2001:128).

Neste sentido, a OIT, a OCDE, o Banco Mundial e o FMI vêm ressaltando a importância da atuação governamental para a construção de políticas de emprego orientadas para a retomada do crescimento econômico (uma posição mais da OIT), ao ajuste salarial e para as políticas de requalificação da mão-de-obra e voltadas ao mercado de trabalho.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fazem referências às causas do desemprego, culpando a rigidez das legislações que protegem o trabalho, ao seu custo e aos salários elevados. O Banco Mundial e o FMI ainda responsabilizam os sindicatos pelos baixos investimentos. Relacionam a luta sindical por melhores salários aos elementos que dificultam o bom funcionamento da economia, pois o custo dos salários é repassado para os preços dos produtos, diminuindo as vendas e a lucratividade das empresas, forçando a redução dos custos para as empresas, com a demissão de trabalhadores e acumulação das atividades com o emprego de menor número de trabalhadores. Já a OIT defende a diminuição do desemprego a partir do crescimento econômico e da maior flexibilização e organização do mercado de trabalho.

“[...] seguindo os diagnósticos e as recomendações dos organismos multilaterais, em especial da OIT, da OCDE, Banco Mundial e FMI sobre as políticas de emprego, temos três políticas fundamentais: retomada do crescimento econômico (em especial a OIT); políticas de moderação salarial; e políticas de caráter laboral ou voltadas ao mercado de trabalho”. (Gimenez, 2001:71).

Por conta destes aspectos nas políticas de emprego contemporâneas, Alencar (2005:141) denomina-as de *políticas liberais de emprego*, principalmente por sua natureza distinta do período anterior a década de 1970, caracterizando-as por “residuais, localizadas e compensatórias”.

Atualmente as “políticas de emprego e geração de renda” são caracterizadas por um conceito parcial, cujo objetivo específico tem uma ação direta explícita sobre o mercado de trabalho. Há certo consenso entre alguns dos estudiosos das políticas de emprego (Pochmann, 1999; Azeredo, 1998, Ramos, 2003; GIMENEZ, 2003), partindo da concepção dos organismos internacionais, sobretudo a OCDE e a OIT²⁴,

²⁴ GIMENEZ (2003) realiza uma análise sobre as políticas de emprego e como elas são tratadas pela OIT, OCDE e Banco Mundial.

em denominar de **Política de Emprego** “[...] *toda política cujo objetivo fosse a geração de novos empregos*”²⁵, ou seja,

“[...] aquelas medidas que tendem a afetar, de forma mais ou menos direta, a oferta e/ou demanda de trabalho. Dessa forma estão descartadas todas as políticas macroeconômicas e as alterações no marco legal/institucional que regula o mercado de trabalho. Também não estão incluídas aquelas medidas que tendem a afetar a demanda de forma indireta e incerta, como o salário mínimo.” RAMOS, (2003:14-15).

A dificuldade na conceituação das políticas de emprego e renda se explica pela existência de outras formas políticas que geram algum impacto na sociedade e na questão do emprego e acabam afetando o mercado de trabalho, bem como o número e o tipo de empregos gerados, como é o caso das políticas macroeconômicas, das políticas estruturais e das políticas de proteção social. Para superar este impasse, entre os estudiosos da política de emprego passou a existir um consenso sobre o entendimento das *políticas de emprego* ou *políticas de mercado de trabalho*, baseado na concepção da OCDE e OIT, que dividem tais políticas em duas categorias: *medidas passivas de garantia de renda* e *medidas ativas de mercado de trabalho*.

As políticas *passivas* ou *compensatórias para o mercado de trabalho* (OCDE) se caracterizam pelos programas que visam uma transferência monetária ao trabalhador desempregado ou a criação de programas potenciais de redução sobre a oferta de trabalho disponível no mercado. (Azeredo1998; Ramos, 2003).

De modo geral, as principais medidas passivas da política de emprego, de acordo com Ramos (2003) compreendem:

a) O *Seguro-Desemprego* - considerado o mais antigo e importante instrumento de política passiva no mundo, consolidado nos países centrais, nos anos pós-segunda guerra, durante a vigência do *Estado de Bem-Estar Social*, sendo o primeiro programa organizado na França, em 1905. Possui natureza compulsória, voltado para garantir proteção ao desemprego involuntário²⁶.

²⁵ Op cit RAMOS (2003:14)

²⁶ Cf. Azeredo (1998)

b) *Extensão dos Ciclos Escolares* - Consiste em medidas que incentivam maior permanência dos jovens no sistema escolar, objetivando a redução da pressão do mercado de trabalho, diminuindo direta ou indiretamente o desemprego. Na verdade, trata-se de uma medida que posterga a pressão sobre o mercado de trabalho.

c) *Aposentadoria Precoce* - Trata-se da antecipação da retirada do mercado de trabalho pessoas praticamente sem nenhuma chance de reinserção no mercado formal de trabalho, devido suas idades e formações, por meio de aposentadorias e pensões vitalícias. O provimento da aposentadoria pode ser menos oneroso para o cofre público do que o pagamento do seguro-desemprego por longos períodos.

d) *Expulsão dos Imigrantes* – Trata-se de imposição de exigências no processo de imigração, para barrar a entrada de estrangeiros ou para deportação daqueles que não cumprem as exigências; justificando-se que haverá mais vagas no mercado de trabalho se houver menos estrangeiros, com isso, a diminuição da taxa de desemprego. É uma medida que se tornou popular e polêmica nos últimos anos, nos países centrais, pois, faz parte do discurso populista e carrega conceitos discriminatórios.

As políticas *ativas* compreendem as ações que tendem a gerar mais empregos, tanto no setor privado como no público, e alterar o perfil da oferta de trabalho, sendo as principais:

a) *Formação Profissional*: Medidas de formação, capacitação, qualificação ou reciclagem profissional, voltadas às necessidades de mercado de trabalho (nem sempre) para adultos e jovens que já saíram do sistema escolar para a vida ativa. São previstos custos com formação, subsídios financeiros (ajuda com alimentação, transporte para locomoção do beneficiário, bolsa-auxílio, etc), estágios. Visam atingir adultos desempregados e trabalhadores com risco eminente de perda de emprego. Esta talvez seja a Política Ativa mais popular, tanto no Brasil como nos países mais desenvolvidos. É uma Política Ativa dado que se parte da suposição que ao se elevar a qualificação ou formação de um indivíduo aumentam suas chances de encontrar um emprego ou para se evitar demissão, no caso da pessoa ocupada.

b) *Intermediação* – Consiste na formação de um “balcão de emprego”, que visa estabelecer a intermediação entre demanda e oferta de trabalho, diminuindo o tempo da procura de emprego e da mão-de-obra. Entre as atividades deste programa se incluem o levantamento das vagas oferecidas pelas empresas (faixa etária requerida, perfil educacional e de qualificação, salário, perspectivas profissionais, etc.) e das características dos indivíduos que procuram emprego (também faixa etária, qualificação, etc.).

c) *Apoio aos Micros e Pequenos Empreendimentos* – Esta medida é muito comum nos países subdesenvolvidos; trata-se de o governo fornecer às pequenas e micro-empresas subsídios financeiros e até apoio técnico na gestão do negócio, no desenvolvimento tecnológico, *design*, busca de novos meios de comercialização, etc. Os programas voltados às pequenas e micro-empresas estão vinculados às potencialidades destas em termos de geração de empregos, baseados nos levantamentos de dados, os quais mostram que essas empresas geram mais postos de trabalho se comparadas com as grandes empresas e, dessa forma, ajudá-las em seu desenvolvimento significa promover indiretamente a geração de novos empregos.

d) *Subsídios à Contratação de uma Determinada População Alvo* – Esta medida estimula, de forma direta ou indireta, à contratação de um segmento populacional com dificuldades específicas de inserção no mercado de trabalho, como os jovens sem experiência profissional e/ou sem qualificação, e os trabalhadores com necessidades especiais. Esse tipo de medida pode utilizar-se de concessão de subsídios às empresas, na medida em que elas empregam esse grupo populacional e recebem em troca, abatimento no sistema tributário, por exemplo.

e) *Criação Direta de Trabalho pelo Setor Público* – Esta é uma medida aplicada em casos excepcionais, em situação de emergenciais, como no caso de catástrofes. No Brasil, ela apareceu como frentes de trabalho e em certos países desenvolvidos, em ocasiões muito específicas, como as grandes crises de desemprego. Contudo, na maioria das ocasiões, essa forma de gerar empregos era indireta, mediante obras públicas e não mediante a contratação direta (elevar o número de funcionários públicos para reduzir o desemprego). O pensamento

neoliberal predominante coloca esta iniciativa do lado de fora das políticas de emprego, justificando ser de alto custo para os cofres públicos.

f) *Redução da Jornada de Trabalho* – Embora não haja consenso sobre esta medida como uma política ativa, ela permite um aumento da demanda de trabalho através da distribuição do mesmo tempo de trabalho por um número maior de trabalhadores, desde que sejam limitadas às horas extras e que o setor público subsidie parte dos custos adicionais assumidos pelo empresariado (Barbosa, A Moretto, A., 1998).

No Brasil, as *políticas de emprego e renda* são classificadas, de um modo geral, em dois tipos²⁷:

- As chamadas *políticas passivas* para o mercado de trabalho, compreendidas pelo benefício do seguro-desemprego, que atua no provimento de assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado oriundo de emprego formal; pelo abono salarial para as faixas salariais mais baixas; e pelos serviços de intermediação de mão-de-obra voltados para diminuir o número de pessoas que procuram emprego.

- As *políticas ativas*, que objetivam aumentar as oportunidades de trabalho e renda para os trabalhadores, garantindo-lhes renda para sua sobrevivência e da família, tirando-os da situação de miserabilidade. Compreendem a qualificação da mão-de-obra, programas de apoio a pequenos e micro empreendimentos, aumento da escolaridade básica dos trabalhadores, requalificação profissional, crédito aos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais, com potencial de geração de empregos, incentivos à melhoria de qualidade e de oferta do trabalho autônomo.

²⁷ Atualmente, estão em debate outros tipos de classificação. Por exemplo, Pochmann apud Lima (2007) distingue as políticas de emprego em *ativas* (que geram, de fato, emprego) e *compensatórias* (que atenuam a situação do desemprego e/ou contribuem para a reentrada no mercado de trabalho). Neste caso, permite-se incluir a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional. Cf Lima (2007:96-97)

CAPÍTULO II

A POLÍTICA DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL

O Brasil tem uma recente experiência de “*políticas de emprego e de geração de renda*”²⁸. Elas surgem em conjunturas recentes para diminuir a pressão sobre o mercado de trabalho e para conter os níveis de pobreza e da desigualdade econômica e social.

Somente a partir da década de 1990 é que tem início no país uma organização dos programas que vão constituir o **Sistema Público de Emprego**, concebido pela Convenção nº 88 da OIT, de 1948. É preciso observar, contudo, que há autores como Pochmann (2006), que afirmam que o país nunca teve uma política de emprego e renda, mas sim programas e projetos esparsos que não chegaram a configurar políticas articuladas, continuadas e permanentes.

É importante ressaltar também que as políticas sociais no país são muito recentes em comparação aos países europeus²⁹. Por exemplo, a primeira medida de previdência social é de 1923, com a Lei Eloy Chaves, e sua consolidação, em forma próxima da atual, se deu em 1960, com a publicação da Lei Orgânica da Previdência Social.

As primeiras leis visavam uma assistência financeira ao desempregado. A Constituição de 1934 previu a proteção aos desempregados sem justa causa e na

²⁸ Neste trabalho, estamos tratando de modo distinto “*políticas de emprego*” e “*políticas de trabalho*”. A primeira expressão é utilizada para referir a todos os tipos de políticas voltadas à criação de novos empregos formais, assalariados (com carteira de trabalho assinada e contribuição previdenciária). A segunda, de conceito mais amplo, respaldado pela ótica neoliberal, defendida por muitos formuladores de políticas sociais, para referir a criação de todos os tipos de trabalhos, formais ou informais, ou a criação de novas ocupações no mercado de trabalho. Nem todos autores realizam essa distinção.

²⁹ “As primeiras medidas de proteção social aos trabalhadores no Brasil surgiram com uma defasagem de trinta anos em relação aos países desenvolvidos. Esta defasagem pode ser explicada por três motivos: em primeiro lugar, a industrialização não havia ainda se difundido pelo país, sendo o trabalho assalariado mais a exceção do que a regra. Em segundo lugar, o poder de pressão dos sindicatos no Brasil era menor, já que estes estavam restritos a algumas atividades. Finalmente, a estrutura política no Brasil – tanto no Executivo como no Legislativo – estava assentada em algumas oligarquias estaduais poderosas, diferentemente do caso europeu.” Barbosa, A e Moretto, A. (1998:62-63)

Constituição de 1967 foi criado o seguro-desemprego como um dos benefícios a serem cobertos pela previdência social, aos trabalhadores formais.

No que se refere às políticas voltadas ao mercado de trabalho no Brasil, elas datam do período desenvolvimentista, quando foram organizados os serviços voltados à capacitação da mão-de-obra. Podemos citar a criação inicial do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC)³⁰, mantidos com os recursos públicos provenientes das contribuições dos empregadores sobre a folha de salário, e a criação de escolas técnicas públicas, vinculadas ao sistema de educação formal.

Praticamente o primeiro programa governamental de formação profissional foi o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra – PIPMO, criado em 1963, submetido ao MEC, que tinha como objetivo atender à crescente demanda de mão-de-obra especializada por parte do parque industrial, em acelerado ritmo de crescimento.

Em 1966 foi criado o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), espécie de conta vinculada ao contrato de trabalho, sendo depositado nesta, mensalmente, o valor correspondente a 8% do salário recebido pelo empregado. Em caso de demissão sem justa causa, foi estabelecido o pagamento de uma indenização ao funcionário. Embora o FGTS tenha propiciado certa proteção aos funcionários, na prática, passou a funcionar como uma espécie de seguro-desemprego restrito aos trabalhadores formais, diminuindo para os empregadores os encargos com indenizações na demissão dos empregados, facilitando deste modo, a rotatividade da mão de obra (Barbosa, A. e Moretto, A. 1998).

O serviço de intermediação de mão-de-obra começou ser implementado somente com a criação do Sistema Nacional de Emprego – SINE, em 1975, quando o Ministério do Trabalho, incorporou o PIPMO.

O SINE foi criado para promover os serviços voltados à intermediação de mão-de-obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o país (postos de atendimento), propiciando ao trabalhador informação e orientação quanto à escolha de emprego e tinha que prestar informações ao mercado consumidor de

³⁰ Fundados, respectivamente, pelos Decretos-Lei nos 4.048/42 e 8.622/46.

mão-de-obra sobre a disponibilidade dos mesmos. Previa também o desenvolvimento de uma série de ações relacionadas com essa atividade principal: organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho (em nível local, regional e nacional), 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. Tinha como coordenador e supervisor o Ministério do Trabalho. Competia ao Ministério definir as prioridades, programas, normas técnicas e administrativas do SINE (bem como baixar instruções para o registro, funcionamento e articulação dos órgãos do sistema).

Muitos estudiosos da política de emprego atribuem a Convenção da OIT nº 88, de 1948, a responsabilidade pelo grande salto na constituição dos sistemas públicos de emprego, na maioria dos países membros da OIT.

“Conforme definição da OIT, as políticas públicas de emprego se referem a uma intervenção do Estado no sentido de assegurar uma maior igualdade de oportunidade, seja estruturando o processo de ajustamento entre oferta e procura, seja melhorando a integração de grupos menos favorecidos. Estas políticas variam desde a concessão de empregos públicos, subsídios ao auto-emprego, implantação de agências de emprego, entre outros. Pela convenção 88 da OIT, em 1948, cada país deve manter um sistema público e gratuito de emprego, formado por uma rede de escritórios locais e regionais, com participação dos trabalhadores e empresários, a fim de intermediar os trabalhadores na busca de emprego, orientar a adaptação profissional, recolher informações sobre o mercado de trabalho, colaborar para o seguro-desemprego” (Valle, 1998 in Domingues Junior, 2006:16).

Entretanto, naquela época (década de 1940-1950), o Brasil estava bem distante de constituir tal sistema³¹. Com a predominância da visão neoliberal no mundo desde a década de 1970, a construção da política de emprego passou a ser orientada em três funções básicas: o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional.

O Sistema Público de Emprego tem por função proteger os trabalhadores na ausência de trabalho, buscar a recolocação destes em um menor espaço de tempo e promover a qualificação com o objetivo de favorecer sua inserção no mercado de

³¹ Cabe ressaltar que o país vai desenvolver nos anos 1990 programas caracterizados de “Políticas de Emprego”, baseados em uma concepção que nasceu em pleno período de desenvolvimento nos países centrais do capitalismo mundial, onde a configuração de programas como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional eram medidas complementares de uma política maior, voltada para o pleno emprego e distribuição da renda, como já indicado no capítulo anterior.

trabalho. Essas funções básicas, em geral de natureza permanente, podem ser complementadas por outras de natureza transitória, orientadas para problemas de emprego específicos ou conjunturais do mercado de trabalho (Dedecca, C., Barbosa, A. e Moretto, 2007).

No Brasil, a criação do SINE significou o primeiro passo para a formação de um sistema público de emprego, com o objetivo de atender aos interesses econômicos da época, que previam o incremento da produção das chamadas indústrias de base e também informar aos trabalhadores desempregados sobre os empregos existentes (Moser, 2006).

Entretanto, segundo Azeredo (1998), 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 perdeu suas referências, entrando em processo de desagregação, sendo recuperado apenas nos anos 1990 com o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Como a economia cresceu a taxas elevadas entre 1945 e 1980, o desemprego não era visto como um fenômeno relevante para os formuladores de políticas, até pelo menos o início dos anos 1980.

Somente a partir da recessão econômica de 1981-83 e do aumento drástico do desemprego, sem que a população trabalhadora tivesse acesso às políticas de emprego e proteção social (como as que haviam sido consolidadas nos países desenvolvidos, após a Segunda Guerra Mundial), que começou a ser pensado um sistema de proteção para os desempregados.

A mesma conjuntura dos anos 1980 foi marcada pela redemocratização da sociedade, com ampla participação dos trabalhadores, que culminou na conquista da nova Constituição Federal, promulgada em 1988.

A Constituição de 1988 representa um grande avanço na concepção das políticas sociais e dos direitos. No campo da regulação do trabalho podemos destacar, entre outras medidas, a jornada de trabalho de 44 horas semanais, a remuneração das horas extras em valor 50% superior ao salário base, o bônus de um terço do salário nas férias, a ampliação da licença-maternidade para 120 dias, a licença-paternidade (regulamenta em cinco dias e o seguro-desemprego em caso de

desemprego involuntário). Houve também uma expansão das políticas sociais e do emprego público em áreas como saúde e educação (Barbosa e Moretto, 1998).

Com a discussão que se percorria a favor da criação de um sistema de proteção aos desempregados, foi criado o Decreto-Lei nº 2.283 de 1986, instituindo o seguro-desemprego no Brasil. Contudo, alguns estudos sobre o seguro-desemprego (Pochmann, 1990; Azeredo, 1998; Barbosa e Moretto, 1998) revelam que essa Lei praticamente não se efetivou, pois, menos de 5% dos trabalhadores formais tiveram acesso ao seguro. A Lei foi alterada em 1990, em conformidade com a Constituição de 1988 reduzindo as exigências para o recebimento do benefício e ampliando para quase 100% o número de assegurados que o requisitassem.

Segundo Azeredo (1998), a nova Lei do Seguro-Desemprego incluiu também funções de ajuda na recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a sua reciclagem profissional, revestidas de um caráter mais amplo, possibilitando um avanço na direção de um sistema público de emprego, caracterizado, de um lado, por uma política passiva do mercado de trabalho, ao indenizar o desempregado através do pagamento do benefício; e, de outro, como política ativa através dos programas de qualificação, requalificação profissional e intermediação do emprego.

O país sofre uma nova crise econômica em 1991/92³² e se recupera entre 1993 a 1995. A discussão da criação de medidas para enfrentar a situação do desemprego só ganhou força quando foi reconhecida que a recuperação econômica não foi capaz de repor as perdas dos postos de trabalho geradas na recessão de 1992 (Moretto et alii, 2003).

Tornou-se inevitável a busca de políticas de emprego e renda como resposta ao agravamento da questão social no país. No entanto, a estruturação de políticas de emprego no Brasil, naquele período, tornou-se uma árdua tarefa, levando-se em conta que o desemprego crescia mais rápido do que os instrumentos políticos disponíveis. (Barbosa e Moretto, 1998).

³² Especialistas da política econômica, como Márcio Pochmann (1997, 2006), verificaram que entre 1990 a 1992, ocorreu uma grande recessão da economia brasileira, a abertura comercial, o ajustamento no setor privado em busca de maior competitividade, o plano de estabilização econômica e a privatização repercutiram sobre a ocupação, a desocupação e o rendimento dos indivíduos. O país perdeu cerca de dois milhões de postos de trabalho formais; no Estado de São Paulo, o setor industrial diminuiu quase 25% dos empregos. A recuperação da economia vem se dando sem o registro positivo de forte repercussão sobre o nível de o emprego regular. O aumento da produção não tem resultado na alteração substancial da evolução nos salários e nos empregos.

2.1 O Sistema Público de Emprego Brasileiro

A construção do **Sistema Público de Emprego** ou **Política Pública de Trabalho e Renda**, como é tratado pelo Ministério do Trabalho e Emprego³³, tem como marco normativo a Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 7.998/1990 que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

Para Mehedeff (2001), o Sistema Público de Emprego foi estruturado sobre os princípios da democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e, fundamentalmente, sobre a integração e articulação entre os diversos programas que o compõe.

Ele é executado e acompanhado de forma descentralizada, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE, comissões estaduais e municipais de emprego, também tripartites, entidades contratadas pelos estados, municípios e consórcios de municípios, além de outras entidades conveniadas diretamente com o Ministério do Trabalho e Emprego.

Constituem o Sistema Público de Emprego³⁴:

a) Abono Salarial;

b) Informações sobre o Mercado de Trabalho - Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD/IBGE), Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)

c) Programa do Seguro-Desemprego - Benefício do Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão-de-Obra (SINE), Qualificação Profissional;

d) Programas de Desenvolvimento Econômico - Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional

³³ Cf. Vogel, Arno, Yannoulas, Silvia C. (Orgs.) *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

³⁴ No presente texto, temos como prioridade trabalhar o Programa Seguro-Desemprego e o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, por estarem mais relacionados com o nosso tema. Por isso, não trabalhamos com os demais programas que compõe o Sistema Público de Emprego no Brasil. Para maiores informações consultar o site <http://www.mte.gov.br>

de Estímulos ao Primeiro Emprego, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – (PNMPO);

e) Salário Mínimo;

f) Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS);

O PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) instituiu o Programa Seguro-Desemprego como o responsável pelo *tripé básico* da **Política Pública de Trabalho e Renda**:

Benefício do Seguro-Desemprego - Foi instituído como medida para assegurar condições de sobrevivência durante o período de desemprego involuntário, através de assistência financeira temporária, em virtude de dispensa sem justa causa. Apesar de ser uma conquista das lutas sindicais dos anos 1980, destina-se apenas aos trabalhadores do mercado formal. A representação sindical no Codefat tem constantemente defendido a proposta de ampliação do benefício, tanto em relação aos valores como ao número de parcelas;

Intermediação de mão-de-obra - com objetivo de buscar a inserção e recolocação do trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, realiza o cadastro do trabalhador desocupado, cruzando com o perfil profissional demandado pelas empresas, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores, podendo ainda, orientá-lo na sua necessidade de qualificação/requalificação para melhor se adequarem ao mercado;

Em alguns estados a intermediação também presta serviço de orientação ocupacional a candidatos em busca do primeiro emprego, atendimento a portadores de necessidades especiais, orientação profissional individual e até encaminhamentos a atendimento especializado, como médicos, terapeutas, dentista, serviços de orientação vocacional, entre outros (Mehedeff, 2001).

Qualificação Social e Profissional - Inicialmente realizada pelo Plano Nacional de Qualificação do trabalhador – Planfor, entre 1995 a 2002, e após 2003 até hoje, pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade, a qualificação social e profissional objetiva as ações que podem proporcionar ao trabalhador a aquisição de conhecimentos básicos, específicos e/ou de gestão para facilitar o processo de inserção ou reinserção no mercado de trabalho (Oliveira, 2007).

A educação profissional abrange atividades como cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos, concebidas com foco no setor produtivo, conjugando interesses e necessidades de trabalhadores e empresários. Buscam contribuir para elevar a produtividade, desenvolver a capacidade de geração de trabalho e renda, melhorar as condições de vida de pessoas, grupos, comunidades ou empreendimentos e ampliar as chances individuais de acesso e permanência no mercado de trabalho (Mehedeff, 2001).

Historicamente, a formação profissional era viabilizada pela constituição do “Sistema S”, sendo incluída no Sistema Público de Emprego a partir de 1995, com a implantação do PLANFOR, através do MTE e Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR). Com os recursos do FAT, sua operacionalização ocorreu 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 e trabalhadores, fundações, universidades e organizações internacionais.

O PLANFOR foi extinto em 2002 pelo MTE, pelo diagnóstico em que se verificou a sua deficiência em relação à articulação com as demais políticas Públicas de Trabalho e Renda e pela incapacidade de interagir decisivamente com a política de qualificação³⁵, entre outros, para se construir um novo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, com vigência inicial de 2004 a 2007.

Diante do baixo nível de escolaridade da força de trabalho brasileira, a política educacional e a formação profissional têm sido priorizadas na política de emprego e

³⁵ Cf. Moser, 2006:176 e site www.mte.gov.br, acessado em jan/fev 2008.

renda no país, ao se levar em conta que a maior parte dos trabalhadores brasileiros não possui o ensino fundamental (8a. Série)³⁶ e ao reconhecer que o mercado de trabalho passou a exigir melhor qualificação e níveis avançados de educação básica.

OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os programas de desenvolvimento econômico visam o aumento da capacidade produtiva da economia e dotação de capital social básico para a geração e a manutenção de empregos. Potencializam, também, o emprego futuro, ao expandir a fronteira de recursos da sociedade e da economia.

Promovem ações que gerem emprego e renda, preferencialmente através da criação de linha especiais de crédito para setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção e o financiamento de programas voltados a geração de emprego e renda, destacando-se o PROGER.

O BNDES é o principal aplicador de recursos do FAT. Realiza investimentos em projetos de serviços sociais básicos, como saúde, educação e melhorias das condições de vida da população de baixa renda e na criação de novos postos de trabalho a um baixo volume de investimento em atividades de apoio a trabalhadores demitidos.

Além dos programas para micro e pequenos empresários, o FAT financia também programas voltados para setores estratégicos, como transporte coletivo de massa, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país, fundamentais para o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

³⁶ Apesar de que tem sido registrado aumento da escolaridade em período recente, a PNAD 2006 constatou a taxa média brasileira de anos de escolaridade em 7,2; tendo como extremos as regiões Sudeste (7,9 anos) e Nordeste (5,8 anos). Contudo, isso revela que apenas a primeira região está em vias de atingir, ao menos em termos médios, a escolarização mínima obrigatória de oito anos de estudos, estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

Os recursos do FAT são alocados pelo CODEFAT em depósitos especiais nos agentes financeiros oficiais federais destinados ao financiamento de projetos especiais para geração de emprego e renda. Os atuais agentes financeiros são: Banco do Brasil S/A - BB, Banco do Nordeste S/A - BNB, Caixa Econômica Federal - CAIXA, Banco da Amazônia - BASA, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP.

O PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA – PROGER

Em 25 de março de 1994 foi instituído o PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda, pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, através da Resolução CODEFAT nº 59.

Segundo Azeredo (1998), os programas de geração de emprego e renda são aqueles financiados por fundos públicos como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundos Estaduais ou Municipais para o trabalho e até mesmo mantidos por organismos internacionais ou por organizações não-governamentais. Considerados programas ativos, cujo objetivo é a concessão de linhas especiais de crédito com vistas à geração de emprego e renda aos setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro ou pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção e iniciativas de produção próprias da economia informal.

Os recursos do PROGER, de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE (2008), são destinados aos seguintes grupos:

a) Às pessoas que hoje estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, como por exemplo, as que fazem serviços de marcenaria, fabricação de roupas, comidas, doces caseiros, artesanato, etc.; aos profissionais recém-formados; aos mini e pequenos produtores rurais; aos pescadores artesanais (com fins comerciais), aos seringueiros que se dedicam à exploração extrativista da seringueira na Região Amazônica, dentre outros;

b) Às pequenas e microempresas;

c) Às cooperativas e associações de produção, formadas por micro ou pequenos empreendedores, urbanos e rurais;

d) Aos professores da rede pública e privada de ensino, para aquisição de equipamento de informática;

e) Às pessoas físicas, para aquisição de material de construção ou para aquisição de unidade habitacional.

No Brasil, os programas de geração de emprego e renda começaram a surgir isoladamente a partir da década de 1980, através de iniciativas dos organismos internacionais - multilaterais, governamentais ou privados³⁷. Somente a partir de 1994 ganham um formato de programa nacional com um volume de recursos significativos. Eles começaram a ser implantados definitivamente a partir de meados de 1996, coordenados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e executados de forma descentralizada pelos estados.

O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi criado para financiar as principais ações do Sistema Público de Emprego – o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e os Programas de Desenvolvimento Econômico. O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, nos termos do que determina o seu art.239 da Constituição Federal de 1988.

O FAT também financia programas voltados para setores estratégicos (como transporte coletivo de massa, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura

³⁷ Agências alemãs como o Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social - Sactes, a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica - GTZ e a Fundação Friedrich Naumann. Algumas redes com o apoio do BID, como o Banco da Mulher na Bahia, Viva Cred (agência criada pelo Viva Rio) e a Rede Ceape (centro de apoio aos pequenos empreendedores) Azeredo (1998).

voltadas para a melhoria da competitividade do país), fundamentais para o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FAT (CODEFAT)

O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, que atua como gestor do FAT. É composto por quatro representantes dos trabalhadores, quatro dos empregadores e quatro do governo. Dentre as suas funções, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, acompanhar e avaliar seu impacto social e propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. Igualmente importante é o papel no controle social destas políticas - cujas competências são as de análise das contas do FAT, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT.

O CODEFAT estipulou critérios para o reconhecimento das comissões de emprego estaduais e municipais, seguindo recomendação da OIT quanto à participação da sociedade organizada na administração do sistema público de emprego.

O CODEFAT faz referência também à necessidade de articulação com o Programa de Combate à Fome e à Miséria.

2.2. As políticas de trabalho e renda no Estado de São Paulo

Além do conjunto das políticas que formam o Sistema Público de Emprego, já apresentado, um grupo de programas específicos tem sido formulado e implementado nos estados e municípios no sentido de atender a demandas e clientela específicas.

A partir de 1990, os programas de trabalho e renda vêm ganhando cada vez mais importância diante do crescimento do desemprego nos principais estados e

municípios brasileiros. Aqui, em função do nosso objeto de pesquisa, destacamos o Estado e o município de São Paulo.

No ano de 1995, com os grandes saltos do índice de desemprego em São Paulo, o governo buscou rever o papel da antiga Secretaria de Relações do Trabalho³⁸, que tratava apenas de questões voltadas para as relações de trabalho (negociações coletivas, orientação trabalhista ao desempregado, emissão de carteira do trabalho, fiscalização das condições de higiene e saúde do trabalhador e lazer do trabalhador).

Naquele mesmo ano, a palavra “emprego” foi acrescentada ao nome daquela Secretaria, devendo consolidar os compromissos assumidos pelo governo vigente, tendo como objetivo principal o de definir e executar políticas públicas de emprego no Estado de São Paulo, buscando ações geradoras de emprego e renda, num estímulo ao desenvolvimento regional, marcando o início da constituição do Sistema Público de Emprego no Estado de São Paulo.

A partir de então, começou a se delinear uma diversidade de programas voltados à dinamização da economia regional e local, através de incentivos para a criação de pequenos empreendimentos, e a elaboração de programas voltados para o mercado de trabalho, oferecendo qualificação e intermediação de mão-de-obra e auxílio financeiros.

A seguir, apresentamos os atuais programas considerados mais importantes desenvolvidos pela SERT:

**a) O Programa Emergencial de Auxílio ao Desemprego – PEAD
- Frentes de Trabalho -**

O Programa Emergencial de Auxílio ao Desemprego - PEAD - Frentes de Trabalho, coordenado pela Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (SERT), em conjunto com outros órgãos estaduais, ganhou grande relevância social pelo seu aspecto diferenciado em relação aos demais programas executados por essa Secretaria. O que diferencia o Programa é a concessão de um auxílio financeiro, durante o período em que o participante permanece no programa, a possibilidade de um curso de qualificação profissional e

³⁸ Criada pelo artigo 5º. do Decreto 5.928 de 15 de março de 1975

o contato com o mercado de trabalho a partir de uma atividade laboral exercida em uma organização parceira da SERT.

Trata-se de um Programa que pretende ser uma resposta de emergência ao desemprego, e tem por objetivo reintegrar o trabalhador desempregado no mercado de trabalho, por meio de uma atividade produtiva e cursos de qualificação profissional.

O Programa foi criado pela Lei estadual nº 10.321, de 8/06/1999. Na sua origem previa atendimento aos desempregados maiores de 18 anos, permitindo atender apenas uma pessoa por núcleo familiar, com residência de dois anos, no mínimo, a qual deveria ser próxima da organização onde o beneficiário iria exercer uma atividade laborativa, tendo prioridade em caso do número de inscritos ser superior ao número de vagas:

- 1 – pessoas com maiores encargos familiares;
- 2 – mulheres arrimo de família;
- 3 – maior tempo de desemprego;
- 4 – pessoas de mais idade.

O Programa prevê atendimento especial às pessoas com necessidades especiais e egressas do sistema penitenciário do estado, reservando-lhes respectivamente 3% e 2% de postos para seus atendimentos.

O artigo 4º da referida Lei afirma que a participação no Programa implica a colaboração, em caráter eventual, com a prestação de serviços de interesse da comunidade local, do município ou com órgãos públicos como: METRÔ, CPTM, SABESP, CDHU, DERSA, entre outros.

O Programa consistia na concessão de bolsa auxílio-desemprego, no valor mensal de R\$ 150,00, com fornecimento de cesta básica e a realização de um curso de qualificação profissional.

A jornada de atividade no Programa seria de 6 (seis) horas por dia, 4 (quatro) dias por semana, mais 1 (um) dia de curso de qualificação profissional ou alfabetização.

Sucessivas alterações foram sendo efetivadas no desenho do Programa:

- A Lei 10.852 de 13 de Julho de 2001 alterou a Lei 10.321, de 8 de junho de 1999: a bolsa auxílio-desemprego é alterada para R\$190,00, contando com a participação das centrais sindicais, sindicatos, sociedades amigos de bairro, organizações não-governamentais, cooperativas sociais, representantes do Poder Executivo local e da Comissão de Relações do Trabalho da Assembléia Legislativa.

- O Decreto nº 47.765, de 11 abril de 2003, alterou o valor mensal do Programa bolsa auxílio-desemprego para R\$210,00. Depois disso, não houve mais alteração no valor da bolsa, que era sempre R\$10,00 acima do valor do salário mínimo.

- O Decreto nº 49.017, de 6 de outubro de 2004 incluiu moradores de rua no Programa³⁹

b) Projeto Frentes de Trabalho Especial

Atendendo ao Decreto 49.017, de 6 de outubro de 2004, foi criado o Projeto Frentes de Trabalho Especial, desenvolvido pela Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho (SERT) e Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) e entidades sociais parceiras que trabalham com o segmento de pessoas em situação de rua, com a meta de atender 500 bolsistas.

O Programa tem objetivos de proporcionar ocupação, qualificação profissional e renda para moradores de rua e possibilitar, em médio prazo, adaptação/readaptação e inclusão no mercado de trabalho. Os participantes são indicados pelas entidades sociais parceiras que já desenvolvem trabalho com moradores de rua. O contrato é mediante assinatura do Termo de Adesão.

Os cursos oferecidos pelo programa podem ser: alfabetização, jardinagem, eletricidade, pintura, cabeleireiro, informática básica e média, cozinheiro, telemarketing, auxiliar de escritório, ajudante geral, entre outros, concedendo certificado de participação.

³⁹ Cabe a observação que o Decreto foi lançado logo após o assassinato de moradores de rua, em agosto de 2004, na região da Praça da Sé, em São Paulo. Leia-se em seu parágrafo único: "Considera-se residente, para efeito de alistamento no Programa, o morador de rua que, albergado ou não, tiver assento permanente em qualquer um dos logradouros públicos existentes na área de cadastramento".

O programa tem duração de 9 (nove) meses, com carga de 30 (trinta) horas semanais, assim distribuídas: 4 (quatro) dias de 6 (seis) horas de prestação de serviços e mais 1 (um) dia de 6 (seis) horas de capacitação no curso.

Dispõe dos seguintes benefícios: Bolsa trabalho (R\$210,00); bolsa alimentação (R\$ 46,64) mediante cartão magnético da Nossa Caixa Nosso Banco; e auxílio deslocamento para o bolsista que residir a uma distância superior a 3,5 km da Frente de Trabalho.

O desligamento do participante no programa é feito com a desistência, exclusão ou óbito.

O monitoramento e a avaliação são de atribuição da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento e Social (SEADS), através de visitas às entidades sociais parceiras e de reuniões de avaliação.

Apontamentos históricos das Frentes de Trabalho

Segundo Brunacci (2003), o Programa Frentes de Trabalho tem relação com o *New Deal* ou o “Novo Acordo”, criado por Franklin D. Roosevelt, com objetivo de recuperar a economia dos Estados Unidos na década de 1930 e combater a onda do desemprego que assolava a sociedade americana⁴⁰. Esse plano de inspiração keynesiana, considera a importância da intervenção do Estado na economia como meio para vencer os períodos de crise econômica-social, e consistiu em um conjunto de medidas práticas de caráter emergencial, com objetivos específicos de estimular a recuperação da indústria e assistir aos desempregados - as “vítimas da Grande Depressão”. Significou, nesses termos, os primórdios de uma política de geração de emprego e renda.

O maior mérito dessas medidas, consideradas audaciosas naquela época, ficou por conta dos planos que incluíam diversos programas dirigidos diretamente aos desempregados. Com efeito, a eles era pago um salário para trabalharem na manutenção de estradas, na construção de locais de recreio, de parques, de esgotos, aeroportos, etc.

⁴⁰ Nos anos que seguiram após a queda da bolsa de Nova York, os Estados Unidos tinham 13,5 milhões de desempregados em 1933, o equivalente a 27% de sua força de trabalho. “Surgiu então uma nova classe de norte-americanos – os famintos” Fred L. Israel apud Brunacci (2003:75).

Aquelas medidas procuravam também estimular as habilidades individuais dos desempregados e dedicar atenção especial aos excluídos da época: os jovens, estudantes ou não, em busca do primeiro emprego e os negros e, igualmente, os “desocupados” do mundo das artes - cantores, artistas, atores, escritores, entre outros.

O nome “Frentes de trabalho” surgiu por analogia aos vocábulos de uso militar, as expressões do tipo “linha de frente”, “*front*”, “frentes de batalha”, “posição de vanguarda”, que desloca um grupo de pessoas para executar um determinado trabalho de emergência (Brunacci, 2003).

“São quatro os fatores que caracterizam a formação de uma ‘frente’: a) o surgimento de uma situação de emergência, justificando o deslocamento do grupo; enchente, queimada, seca, desmoronamento, como exemplos; b) o emprego de esforço concentrado de mão-de-obra, de preferência braçal, para resolver a emergência; c) o local de atuação da ‘força-tarefa’ situada fora – distante ou não – do posto de trabalho normal dos envolvidos; d) o caráter provisório da tarefa” (Brunacci, 2003:77).

Um dos primeiros registros da criação de frentes de trabalho no Brasil se refere aos anos 1970, período em que se ocorreu o chamado “milagre econômico” e de grande incentivo à industrialização no país - a extinta Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) criou o Plano de Ação para Emergência da Seca para combater as conseqüências da longa estiagem que castigou imensas áreas do nordeste. Esse plano trazia as primeiras Frentes de Serviço que deslocaram das lavouras milhares de camponeses flagelados pela seca com suas famílias para trabalharem na construção ou na manutenção de açudes e de rodovias federais e estaduais. Os resultados desse plano foram a Transamazônica (inacabada até hoje), as usinas nucleares (tiveram suas construções paralisadas), a Ponte Rio-Niterói, as hidroelétricas de Itaipu e de Tucuruí, a Ferrovia do Aço, o Proálcool. Também há registros de inúmeros casos de morte provocados por distúrbios intestinais e por acidentes e outras doenças de diferentes etiologias⁴¹.

Ramos (2003) faz ressalvas explicando que, no passado, as frentes de trabalho tiveram certo apelo em alguns países desenvolvidos, ainda que em ocasiões bem específicas, como as grandes crises de desemprego. Contudo, na

⁴¹ Cf. Brunacci (2003)

maioria dessas ocasiões, a forma de gerar empregos era indireta, mediante obras públicas e não mediante a contratação direta – de elevar o número de funcionários públicos para reduzir o desemprego. Afirma que esta forma de política de emprego se tornou marginal, utilizada só em casos verdadeiramente excepcionais, como nas catástrofes; atribui a isso a predominância no mundo do pensamento neoliberal, que faz toda restrição à elevação dos gastos públicos, à presença do Estado na economia.

O Governo do Estado de São Paulo tendo por base a experiência do *New Deal* e as frentes de trabalho no nordeste brasileiro lançaram o Programa Emergencial de “Auxílio-Desemprego”, ou “Frentes Emergenciais”, ou “Frente de Trabalho” para combater os efeitos do desemprego no espaço urbano-industrial.

As frentes de trabalho foram criadas como alternativa imediata e provisória para a crise do emprego no Estado de São Paulo, para “[...]oferecer uma ocupação cuja tarefa reverta em benefício da sociedade; dar um auxílio financeiro e, no caso do programa paulista, abrir uma oportunidade para a requalificação profissional”⁴².

O desígnio “emergencial” do título do Programa foi criado para referir que esta medida não garantiria uma nova ocupação, nem representaria a solução definitiva do desemprego. Articulada a outras medidas, significaria um esforço do Governo do Estado em viabilizar o desenvolvimento econômico ou a criação de empregos em todo o Estado (Brunacci, 2003).

Esse tipo de programa foi elaborado como uma medida capaz de promover o ajustamento daqueles trabalhadores menos qualificados que não são absorvidos no mercado de trabalho, mesmo quando há crescimento da economia com a criação de novos empregos.

A primeira Frente de Trabalho no Estado de São Paulo teve início no dia 30 de junho de 1999, com 250 contratados, para a limpeza e manutenção dos trilhos da linha de trem Itaim-Paulista – Calmon Viana, da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Após dois meses do início do programa, havia aproximadamente 20 mil bolsistas atuando em diversos setores de atividades, em diferentes órgãos públicos do Governo do Estado. No início do ano 2000, as Frentes de Trabalho estavam atendendo 41 mil desempregados e já havia fornecido 158 mil

⁴² Brunacci (2003:79).

cestas básicas, 45 mil bolsas auxílio-desemprego, contando com oitenta e oito tipos de cursos de qualificação, em onze entidades com cursos em andamento.

c) O Banco do Povo

O Banco do Povo é um programa de iniciativa da Secretaria de Emprego e de Relações do Trabalho - SERT, do Governo do Estado de São Paulo, financiado com recursos próprios. Foi criado em 1997, com base na lei nº 9.533, de 03/04/97, que criou o Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular do Estado de São Paulo, e começou a funcionar a partir de setembro de 1998, no município de Santo André. Na capital, o Banco do Povo começou a funcionar em 2002. A Prefeitura de São Paulo também criou um programa baseado no Banco do Povo – a Central de micro-crédito São Paulo Confia, lançado em 2001.

Os recursos do Banco do Povo destinam-se a concessão de crédito a micro e pequenos empresários dos setores formal e informal, cooperativas ou associações de produção e até iniciativas individuais. Diferentemente das instituições financeiras tradicionais, no Banco do Povo são os agentes de crédito que saem à procura dos potenciais usuários dos recursos da instituição.

O Banco do Povo é formado por um conselho tripartite, representado por sindicatos, empresários e governo, para discutir as prioridades de investimentos, ou seja, a decisão sobre como aplicar os recursos, a escolha dos melhores projetos ou negócios apresentados, a implementação e o acompanhamento dos mesmos.

A implantação do programa é feita por meio de parcerias com os Municípios, em que o Estado participa com 90% dos recursos financeiros para a constituição do Fundo de Investimento de cada Município, forma os Agentes de Crédito, gerencia e supervisiona as atividades operacionais. Aos Municípios cabem, além da participação financeira de 10% do Fundo Municipal, suprir os recursos humanos e a infra-estrutura, tais como, instalações prediais, móveis e equipamentos, além do transporte dos Agentes de Crédito e a divulgação.

Os valores de crédito são definidos da seguinte forma: de R\$ 200,00 a R\$ 5.000,00 para pessoas físicas e jurídicas, e de R\$ 200,00 a R\$ 25.000,00 para cooperativas e associações. O Prazo para pagamento é de até 6 meses para capital de giro e de até 18 meses para investimento fixo, com taxa de juros a 1% ao mês.

d) Programa de Auto-Emprego (PAE)

O Programa de Auto Emprego (PAE) foi criado pela SERT em outubro de 1996 (encerrado atualmente), em convênio de cooperação técnica com a Agência das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), com o escopo de estimular alternativas de geração de emprego e renda em comunidades carentes.

Os programas de auto-emprego consistiam em fornecer suporte financeiro, informações e serviços de treinamento para novos pequenos negócios. Combinando auxílio financeiro, mercadológico e organizacional, o Estado incentivava e viabilizava o estabelecimento de desempregados como autônomos, sócios de cooperativas ou donos de pequenos negócios.

Em 2001, o programa já havia formado cerca de 5.000 empreendedores, somando ao todo 22.071 empreendedores capacitados desde o início do Programa⁴³.

e) Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência - PADEF

O Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência – PADEF - foi iniciado em 1995, com o objetivo central de proporcionar o ingresso no mercado de trabalho das pessoas com deficiência. O PADEF realiza a qualificação profissional, a orientação profissional e a intermediação de mão de obra, auxiliando no acesso desses trabalhadores às empresas, estimulando a contratação, ressaltando as suas potencialidades e capacidades, propagando uma consciência que desmistifique a incapacidade da pessoa com deficiência, buscando o seu direito de trabalho.

f) Time do Emprego

O objetivo principal do Programa Time do Emprego é preparar o trabalhador desempregado para retornar ao mercado, através do resgate da sua auto-estima e de uma metodologia que possibilite a reflexão sobre as experiências profissionais anteriores, de forma que o participante possa reconhecer suas próprias habilidades e atributos.

⁴³ Cf. SERT/DIEESE. Relatório pesquisa com os empreendimentos gerados a partir de ações do PAE Programa de auto-emprego. Março de 2002.

Funciona através de 16 reuniões, com até 25 pessoas, proporcionando a troca de experiência entre os participantes, até mesmo sobre suas iniciativas individuais bem-sucedidas, e onde recebem também orientações sobre como atuar nesse processo de busca por um emprego, desde a candidatura a uma vaga, elaboração do currículo, entrevistas, testes psicológicos e provas específicas, como matemática, português e redação.

O Time do Emprego é resultado da adaptação de uma tecnologia transferida do Canadá, por meio de um convênio realizado em 2001. Até hoje, o programa criou 216 equipes e orientou 5.440 pessoas (1.998 homens e 3.442 mulheres), com 70% de aproveitamento⁴⁴.

O Governo do Estado promete desenvolver neste ano de 2008 em 14 cidades, sendo: Colinas, Bragança Paulista Caraguatatuba, Mogi das Cruzes, Mauá, Rio Grande da Serra, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Leme, Limeira, Piracicaba, Rio Claro, Boituva e Pilar do Sul⁴⁵.

g) Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades - SUTACO

A SUTACO realiza cursos de qualificação profissional e de aperfeiçoamento, voltados à atividade artesanal como alternativa geradora de renda e ao mesmo tempo, preservando as formas tradicionais da cultura popular. Capacita o artesão no gerenciamento dos processos de produção e na comercialização do artesanato e orienta-o na busca de alternativas para programas de linhas de crédito diferenciado compatível com sua necessidade e possibilidades de desenvolvimento profissional e econômico. Os cursos são dirigidos à população de baixa renda, egressos e internos de estabelecimentos correccionais, desempregados e outros segmentos em situação de exclusão social.

Os cursos são realizados a partir da solicitação das entidades parceiras e estas, obrigatoriamente, deverão dispor de infra-estrutura e de materiais permanentes (fogão, ferro, teares, panelas etc.), necessários à sua execução.

A SUTACO conta com recursos próprios e/ou oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

⁴⁴ <http://www.emprego.sp.gov.br/> acessado em fevereiro de 2008.

⁴⁵ Cf. <http://www.emprego.sp.gov.br/> acessado em fevereiro de 2008.

Nesse programa foram cadastrados, de 1995 até junho de 2001, 7.814 artesãos, sendo 1.202 artesãos/ano na gestão atual 1999-2002. Houve ampliação da área de atuação da SUTACO nos últimos dois anos, passando a atuar em todos os municípios do Estado⁴⁶.

h) Programa Jovem Cidadão – Meu primeiro Trabalho

O "Meu primeiro trabalho"⁴⁷ tem por objetivo criar oportunidade de inserção no mercado de trabalho a estudantes pertencentes a famílias de baixa renda, regularmente matriculados e com freqüências efetivas no Ensino Médio da Rede Pública Estadual da Região Metropolitana de São Paulo, com idade entre 16 e 21 anos, por meio de estágio remunerado em empresas e entidades sem fins lucrativos parceiras. O estágio tem duração de 6 (seis) meses, prorrogáveis por igual período, desenvolvido em jornada diária de 4, 5 ou 6 horas. O valor mínimo da bolsa-estágio é de R\$130,00, R\$162,50 e R\$195,00, conforme a carga horária. O Governo do Estado participa com R\$65,00 desse valor, além do seguro de vida e de acidentes pessoais. A instituição parceira se responsabiliza pelo pagamento do complemento da bolsa, além do vale-transporte. O estágio não cria vínculo empregatício e, portanto, está isento de encargos sociais.

i) Programa Estadual de Qualificação e Requalificação Profissional

É um programa coordenado pela SERT, através de parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Oferece oportunidade de treinamento profissionalizante, por meio de cursos gratuitos elaborados a partir da identificação das necessidades locais de capacitação, realizadas pelas Comissões Municipais de Emprego. Destinado para pessoas desempregadas ou em risco de perder o emprego, para pequenos e micro produtores e para trabalhadores autônomos. Prioriza a população de baixa escolaridade, com menor nível de renda, além de regiões mais pobres e setores de atividade com maiores problemas em relação à produtividade.

⁴⁶ Cf. <http://www.sutaco.com.br/sutaco.html> acessado em fevereiro de 2008.

⁴⁷ Esse programa foi instituído pelo Decreto Estadual 44.860/00, fundamentado na Lei 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e na Lei 7.494/77 de 7/12/1977, alterada pela Lei 8859 de 23/03/1994 e do Decreto nº 87497 de 18/08/1982.

Para a realização dos cursos, a SERT contrata sindicatos, associações de trabalhadores e empresariais, órgãos públicos, organizações não-governamentais e instituições de ensino profissionalizantes sem fins lucrativos.

COMISSÕES DE EMPREGO ESTADUAL E MUNICIPAIS

A **Comissão Estadual de Emprego**⁴⁸, bem como as **comissões municipais de emprego**, seguem o modelo do CODEFAT, ou seja, organizadas de forma tripartite e paritárias, com representantes do poder público (estadual ou municipal), dos trabalhadores e dos empregadores, objetivam a participação na definição, acompanhamento e avaliação das políticas que compõem o Sistema Público de Emprego do Estado de São Paulo, em níveis regionais e locais, respectivamente.

A **Comissão Estadual de Emprego** é considerada instância máxima no âmbito do Estado, estando a ela vinculada as Comissões Municipais, salvo em casos excepcionais, por decisão conjunta do MTE/CODEFAT e Estado/Comissão⁴⁹. E tem por finalidade o estímulo e a aprovação, em parceria com a SERT, da criação das comissões municipais de emprego para colaborar no desenvolvimento de políticas públicas locais de trabalho e renda.

2.3 A política de trabalho e renda no município de São Paulo

No auge do *misto* de orientações ideo-políticas em um país que é, sobretudo, complexo e heterogêneo, têm sido elaborados implementados no município de São Paulo *programas sociais de trabalho e renda* ou "*programas redistributivos*", como são tratados por Márcio Pochmann (2002), concebidos com o propósito de enfrentamento da pobreza, de qualificação profissional aos desempregados e de possibilitar, de algum modo, a colocação no mercado de trabalho e a geração de renda.

⁴⁸ Criada pelo Decreto nº 40.322 de 15 de setembro de 1995.

⁴⁹ Regimento Interno da Comissão Estadual de Emprego no Estado de São Paulo.

Dentre esses programas, nossa atenção volta-se principalmente para o conjunto dos programas urbanos desenvolvidos no município de São Paulo, desde 2001, para adultos desempregados (maiores de 21 anos), e que oferecem bolsa-auxílio mensal e impõem condicionalidades como a frequência obrigatória em curso profissionalizante ou o aprimoramento profissional e/ou a prestação de serviço em órgãos públicos ou conveniados⁵⁰.

A partir de 2001, a Prefeitura de São Paulo começou a desenvolver uma série de programas sociais que envolviam concessão de auxílios financeiros, em forma de bolsa-auxílio, cursos com conteúdo sobre cidadania e de qualificação para o mercado de trabalho, incentivos a auto-empregabilidade, através da formação de pequenos empreendimentos coletivos e individuais, incluindo orientação, assessoria e financiamento de equipamentos e tecnologias. Foi criada a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), pela Lei Municipal nº 13.164, de 05-07-01, para se encarregar do planejamento, execução e controle dos programas sociais (Pochmann, 2003).

Os programas foram organizados em três blocos, sendo integrados e articulados entre si, formando a “*estratégia paulistana de políticas sociais e do trabalho, do desemprego e da desigualdade de renda*”, como se refere Marcio Pochmann (2002) ao conjunto de programas sociais desenvolvidos no período de 2001 a 2004, no qual foi responsável pela pasta.

“[...]O conjunto das políticas desenvolvidas busca criar um corpo de proteção social que, além de transferir renda às camadas mais frágeis da população paulistana, crie condições para que os indivíduos e famílias saiam da situação de pobreza e risco social recuperando as rédeas de suas próprias vidas com dignidade. [...]” (Pochmann, 2002:15).

Márcio Pochmann (2002) caracterizou como *redistributivos* os quatro programas que integravam o primeiro bloco. Funcionaram garantindo uma renda através da distribuição de *benefícios monetários sempre com condicionalidades*:

⁵⁰ Embora façamos referência aos programas voltados para famílias (Renda Mínima, Bolsa Família) e jovens (Bolsa Trabalho, Jovem Cidadão, ProJovem) não é o nosso objetivo o aprofundamento do estudo para esses segmentos.

“[...] ingresso e manutenção das crianças e dos adolescentes na rede escolar (Renda Mínima); permanência na escola e participação em cursos de capacitação e formação (Bolsa Trabalho); participação em programas de formação, aquisição de competência e habilidades (Começar de Novo); atividades de valorização das habilidades básicas acumuladas e exercício de ações de utilidade pública (Operação Trabalho)” (Pochmann, 2002:74).

Se fossemos seguir essa concepção de *programa redistributivo*, poderíamos incluir também as *Frentes de Trabalho* e o *Jovem Cidadão*, desenvolvidos pelo Governo do Estado de São Paulo, voltados para o mercado de trabalho, por serem programas que mantêm, desde a sua criação, a concessão de bolsa-auxílio com assistência financeira e condicionalidades, como a frequência nos cursos de qualificação e atividades laborais nas organizações conveniadas.

Realizamos uma breve apresentação dos “*programas redistributivos*”, voltados para o mercado de trabalho:

Programa Bolsa Trabalho

Programa destinado a jovens pertencentes a famílias pobres (com renda *per capita* mensal de até meio salário), sem rendimentos próprios, desempregados e com idades entre 16 a 20 anos, posteriormente estendido para os jovens de até 29 anos e que estejam estudando ou tenham concluído o ensino médio. Tinha por objetivos oferecer condições para que os jovens permanecessem no sistema escolar e obtivessem uma formação complementar voltada para a cidadania (integração dos jovens aos seus bairros e desenvolvimento de atividades comunitárias).

O programa Bolsa Trabalho foi posteriormente desdobrado em vários subprogramas. O primeiro chamado *Bolsa Trabalho Renda*, que garantia uma renda ao jovem, enquanto o mesmo aumentava sua escolaridade, além de cursos ligados às questões da cidadania. O *Bolsa-Trabalho Cursinho* possibilitava o acesso a cursos pré-vestibulares, como também disponibilizava bolsas em universidades privadas. Outro desdobramento do programa – *Bolsa Trabalho Estágio* – oferecia estágios em empresas públicas ou estatais. Já a *Bolsa Trabalho Emprego* possibilitava a experiência de formação no trabalho com contrato de trabalho (Pochmann, 2004).

Programa Operação Trabalho

O programa Operação Trabalho foi criado em setembro de 2001, para pessoas desempregadas há pelo menos oito meses, preferencialmente na faixa etária entre 21 a 39 anos (podia atender pessoas fora dessa faixa, maiores de 18 anos, se a pessoa não estava sendo atendida por outros programas sociais da Prefeitura), com pouca escolaridade, moradoras de São Paulo há pelo menos um ano e em situação de pobreza (com renda mensal de até meio salário mínimo *per capita*).

Com as modificações ocorridas ainda na gestão 2001-2004⁵¹, o programa fornece um repasse mensal que varia de 2/5 (dois quinto) até um salário mínimo e meio, a critério da coordenação do Programa e disponibilidade financeira, mais custos com alimentação e transporte, por um período de até 12 (doze) meses, podendo ser prorrogados por mais 12 (doze) meses, O bolsista obrigatoriamente deve participar das *atividades de capacitação* (cursos de curta duração e palestras sobre cidadania) e das *experiências laborais* (atividades práticas realizadas em órgãos municipais ou nas entidades conveniadas ou parceiras).

Programa Começar de Novo

Criado para atender desempregados com mais de 40 anos, residentes no município de São Paulo no mínimo há dois anos, desempregados há pelo menos seis meses e pertencentes a famílias com renda igual ou inferior a meio salário mínimo *per capita*. Os beneficiários recebiam uma capacitação ocupacional ou comunitária e orientação para a formação de pequenos negócios, como alternativa de geração de renda após o término do programa. O programa fornecia benefício monetário de dois terços de um salário mínimo no período de seis meses (se renovado, este valor era reduzido para meio salário mínimo), mais o valor do vale-transporte, além do seguro de vida coletivo. Os participantes realizavam atividades comunitárias e de formação (agente cuidador de idosos, restaurador e encadernador, conservador de instalações, além atividades na área de reciclagem de materiais sólidos). (Pochmann, 2002).

⁵¹ Lei 13.689, de 19 de dezembro de 2003.

O programa se desenvolveu em duas modalidades: O *Começar de Novo Renda*, que possuía integração com os *Programas Emancipatórios* (Oportunidade Solidária), visando à geração de renda e o desenvolvimento local, através do estímulo a formação de empreendimentos individuais ou coletivos; e o *Começar de Novo Emprego*, que buscou a requalificação do bolsista no próprio local onde desenvolveu a atividade laboral. Estava articulado com os Programas Desenvolvimentistas (São Paulo Inclui), com a finalidade de intermediação desta mão-de-obra ao setor formal ou informal (Pochmann, 2004).

A proposta era que todos os programas “*redistributivos*” estivessem articulados com os chamados **Programas Emancipatórios** e com os **Programas de Desenvolvimento Local**⁵². Assim, as pessoas que haviam participado no primeiro bloco de programas podiam participar tanto do programa **Capacitação Ocupacional e Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva**, como da **Oportunidade Solidária** e do **São Paulo Confia**.

A **Capacitação Ocupacional** incluía conteúdos de “*educação para o trabalho*” e para a “*vida comunitária*”. O primeiro, compreendia atividades de capacitação nas áreas de construção civil, alimentação, costura, estética, serviços, artesanato, informática, entre outras, e a preparação de agentes comunitários de saúde, de esporte, lazer, meio ambiente, trânsito. O segundo, abrangeeria a formação cidadã, por meio de cursos de dois meses, com conteúdos sobre ética, cidadania e cultura política e econômica.

Programa Oportunidade Solidária e São Paulo Confia

O Programa Oportunidade Solidária consistia em um programa muito semelhante ao PAE, e objetivava a capacitação técnica, assessoria e assistência para a constituição de pequenos empreendimentos. Além disso, havia vários cursos sobre cidadania e temas gerais para os seus participantes. O objetivo final era a formação de pequenas empresas autogestionárias, cooperativas, autônomas, individuais, nas áreas mais pobres e com os maiores índices de exclusão da cidade, de acordo com o mapa da exclusão da cidade de São Paulo. Desta forma, eram

⁵² Cf. Pochmann (2002, 2004).

privilegiadas regiões como Brasilândia, Lajeado, Capão Redondo, Grajaú, entre outras.

Os participantes dos programas (Bolsa Trabalho, Começar de Novo, Operação Trabalho e Renda Mínima) podiam passar pela Oportunidade Solidária e solicitar o financiamento para a estruturação dos empreendimentos através do Programa São Paulo Confia.

O **São Paulo Confia** é uma Organização Social de Interesse Público (OSCIP) que funciona em parceria com a Secretaria de Trabalho da Prefeitura de São Paulo, constituída para atender as necessidades de financiamento dos pequenos empreendimentos populares, os quais podem solicitar empréstimos a juros de 3,9% a.m, que podem variar de R\$50,00 a R\$5.000,00, destinado ao atendimento de *grupos solidários* formados por quatro a sete pessoas⁵³.

Por fim, os programas **Desenvolvimentistas: São Paulo Inclui e Desenvolvimento Local**.

O *São Paulo Inclui* constituiu-se em um amplo serviço de intermediação da mão-de-obra e de um banco de dados de ofertas e de oportunidades de trabalho na cidade de São Paulo. O programa Desenvolvimento Local promoveu fóruns setoriais com representantes da sociedade civil, buscando o aquecimento da economia local e o seu desenvolvimento, através do apoio de iniciativas locais e *a recuperação de empresas falidas e investimentos em cooperativas* (Pochmann, 2002).

⁵³ Cf. http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/trabalho/sp_confia acessado em março/2008.

2.4. Os atuais programas de trabalho e renda da Prefeitura de São Paulo

Apresentamos os atuais programas coordenados pela Secretaria Municipal do Trabalho na gestão 2001-2008⁵⁴:

- **Bolsa Trabalho Renda:** É um programa que integrava o amplo Programa Bolsa Trabalho desenvolvido na gestão anterior (2001-2004). Voltado para jovens de 16 a 20 anos, desempregados.

- **Programa Inclusão Eficiente:** Serviço de intermediação de mão-de-obra para pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida.

- **Centros de Apoio ao Trabalho:** Oferece serviços de intermediação de mão-de-obra, encaminhamento do seguro-desemprego, microcrédito e fomento a atividades empreendedoras.

- **Programa Capacitação Ocupacional e Utilidade Pública:** Criado em 2001, é voltado para a qualificação profissional de desempregados. Integra o Programa Capacita Sampa, ProJovem e o PLANTEQ.

- **Capacita Sampa** (semelhante ao *Bolsa Trabalho desenvolvido na gestão anterior*), destinado para jovens de 16 a 20 anos de baixa renda, com o intuito de facilitar a sua entrada no mercado de trabalho. Fornece bolsa-auxílio no valor de R\$200,00 durante a duração dos cursos, voltados para a área da gastronomia, hotelaria, informática e cultura.

- **Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)** é um programa criado pelo Governo Federal e executado em parceria com as prefeituras. Tem duração de um ano e oferece a oportunidade de completar o ensino fundamental, aprender inglês e informática e R\$ 100 por mês. Destinado para jovens de 18 a 24 anos de idade, moradores na Capital, que tenham terminado a 4ª série, mas que não tenham concluído a 8ª série, nem possuam carteira de trabalho assinada⁵⁵;

- **Plano Territorial de Qualificação do Município de São Paulo (Planteq):** inclui cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de perder o emprego, maiores de 16 anos. Atualmente são oferecidos cursos

⁵⁴ Cf <http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/trabalho> acessado em fevereiro/2008.

⁵⁵ Este programa está em processo de mudanças em função da redefinição do Governo Federal das políticas voltadas para a juventude.

de rotinas administrativas básicas, rotinas administrativas avançado, técnicas de venda, monitoria de recreação e lazer, montagem de estrutura em eventos, assistente de viagem; recepcionista de eventos, garçom e garçonete, corte e costura, zeladoria e manutenção e recuperação de micros.

- **Programa Operação Trabalho** – É o mesmo programa implantado na gestão anterior.

- **Programa Central de Crédito Popular São Paulo Confia** – Também implantado na gestão anterior. Voltado para facilidade de microcrédito para empreendimentos populares.

Pode ser observado que as gestões José Serra/ Gilberto Kassab – 2004-2008, não deram continuidade à estrutura dos programas sociais montada na gestão anterior (200-2004). Reduzindo aquela estrutura a programas isolados e desarticulados das demais políticas. Torna-se clara a opção por uma política reducionista e a prioridade de uma política fiscal-monetária.

Infelizmente, no Brasil, é tradição a falta de continuidade das políticas e programas na administração pública, no sentido de avançar na sua construção e consolidação, o que contribui para o desperdício de recursos públicos e regressão no estabelecimento de uma rede social de proteção.

2.5. Situando o debate atual sobre o Sistema Público de Emprego no Brasil

Os diversos programas sociais voltados ao mercado de trabalho aparecem nas legislações como *políticas públicas de trabalho e renda*, integrantes do *Sistema Público de Emprego* brasileiro (Programa Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão-de-Obra, Qualificação Profissional, PROGER).

Em outra posição, há autores que preferem denominá-los de *políticas liberais de emprego* (Gimenez, 2001) ou *estratégias diversas de garantias de direitos sociais básicos* (Alencar, 2005) ou, genericamente, *políticas voltadas ao mercado de trabalho*, justamente por estarem bem distantes do conjunto das políticas constituídas no pós-guerra.

São programas sociais que não tem relação com as políticas sociais constituídas nos países centrais no período do pós-guerra, quando predominava a ideologia keynesiana, em prol do pleno emprego.

“As atuais políticas em curso, enquanto uma nova geração de políticas, tem como substrato uma atuação restrita e circunscrita aos supostos desequilíbrios do mercado de trabalho e não vislumbram qualquer intervenção sobre a dinâmica econômica das economias capitalistas “. ALENCAR (2005:140).

No Brasil, a situação é mais complexa, pois temos uma *Constituição Democrática*, que universalizou os direitos sociais, mas o país seguiu o *modismo neoliberal*, nas palavras de Evaldo Vieira (2004), aplicando diretrizes e programas socioeconômicos gerados nas agências multilaterais, como privatização, estabilização da moeda, cortes dos gastos públicos, descentralização administrativa, parceria do público com o privado, incentivos fiscais às empresas que operam a popular *Responsabilidade Social Empresarial (RSE)*, apoio para expansão e organização do *terceiro setor*⁵⁶, com a Lei das OSCIPs⁵⁷ (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e *políticas de renda mínima*, entre os *programas de combate a pobreza*.

Marcio Pochmann (2002:53) diz que no “Brasil, um misto de concepção neoliberal e social-liberal foi posto em prática desde 1990, mesmo sem a passagem por uma experiência de Estado de Bem-Estar social conforme vivida pelos países desenvolvidos”.

A principal crítica elaborada entre os estudiosos da política de emprego no Brasil, embora reconheça os avanços institucionais ocorridos nos anos 1990, na direção da concretização de um sistema público de emprego, destaca o isolamento das políticas públicas de emprego, desvinculadas de uma política macro-econômica mais ampla que objetive o crescimento econômico e, principalmente, a criação de

⁵⁶ A expansão do terceiro setor é vista muitas vezes com uma solução para o crescimento da pobreza, vinculado ao aumento do desemprego. Para Carlos Montañó (2002), o terceiro setor é um fenômeno que transfere responsabilidades do Estado para as organizações da sociedade civil, sustentadas por valores de solidariedade, auto-ajuda e ajuda - mútua, e para os próprios sujeitos que trazem as demandas sociais.

⁵⁷ Lei Nº 9.790, regulamentada pelo Decreto Nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Antes dessa Lei, também foram regulamentadas as organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais, como *marco legal do Plano de Reforma do Estado*, com a Lei nº 9.637 de 15/5/98, das Organizações Sociais – OS, que prestam serviços nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde; e a Lei nº 9.732, de 11/12/98, das Organizações Filantrópicas, que englobam os serviços de assistência, saúde e educacional, gratuitos a pessoas carentes. Cf.Silva, Ademir Alves da. (2004:141-143).

novos empregos. Critica-se a intensificação na criação de políticas alternativas de combate à pobreza e geração de ocupações em substituição às políticas de desenvolvimento para a geração de empregos e melhor distribuição da renda nacional.

A propagação das idéias neoliberais em todo o mundo e, particularmente, no Brasil, tem colocado no centro da política voltada para o trabalho, aquelas políticas que eram auxiliares e compensatórias às políticas de geração de emprego (tais como as de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), como medidas principais no quadro de crescimento do desemprego, iniciado nos anos 1980 e acentuado nos anos 1990.

Desta forma, a emergência das políticas ou programas no país, voltados para o mercado de trabalho, terminam por expressar uma reação ao quadro do desemprego e, ao mesmo tempo, exprimir a opção por uma política orientada à estabilização da economia, através da contenção da inflação, de ajustes fiscais e diminuição do gasto público.

No contexto das políticas sociais, as “políticas de emprego” se tornaram focalizadas, sendo priorizadas as pessoas menos qualificadas e mais arrasadas pelo desemprego, em situação de miserabilidade social. Tais “políticas”, que não consideramos políticas e sim *programas sociais voltados ao mercado de trabalho*, estão marcadas por inúmeras fragilidades, particularmente pela incapacidade de atuarem de maneira efetivamente articulada, aspecto esse bem trabalhado por muitos dos autores pesquisados⁵⁸, restringindo a solução para o desemprego às questões individuais e subjetivas dos trabalhadores, transferindo ainda para sociedade e para os próprios sujeitos a responsabilidade de respostas e soluções às conseqüências da *questão social*.

O sistema brasileiro de proteção social também apresenta uma estrutura muito frágil aos trabalhadores por falta de integração entre o seguro-desemprego e as políticas votadas para o mercado de trabalho. Nesse sentido, embora o seguro-desemprego 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

⁵⁸ Cf. Pochmann, 2006, Azeredo, 1998, Gimenez 2001.

dimensões dos problemas contemporâneos do desemprego no país. (Azeredo 1998).

Contudo, há o reconhecimento de certa importância das atuais políticas de emprego e renda no país, pois, diante do quadro complexo de pobreza e de desigualdade, faz-se necessária a criação de medidas emergenciais que busquem garantir proteção social aos segmentos da sociedade mais atingidos por essas transformações no interior do mercado de trabalho, consagrada fonte principal de meios de sobrevivência na contemporaneidade.

Esses programas se constituem na atualidade como *nova geração de políticas públicas*⁵⁹ tendo como referência às políticas complementares que envolviam a distribuição da renda e proteção social para aqueles que não tinham condições de trabalhar ou que estavam temporariamente afastados do sistema produtivo, desenvolvidas num período em que se predominou o *Estado de bem-estar social* (implantadas no pós-guerra, nos países centrais).

⁵⁹ Cf Azeredo, 1998; Alencar, 2005.

CAPÍTULO III

PROGRAMAS SOCIAIS DE TRABALHO E RENDA: TIPOS DE “RESPOSTAS” OFERECIDAS

Pretendemos com este capítulo levantar **os tipos de repostas** dos *programas sociais de trabalho e renda* (Começar de Novo, Operação Trabalho e Frentes de trabalho), caracterizados como “*programas redistributivos*”, desenvolvidos no município de São Paulo, para o problema do desemprego na cidade de São Paulo.

O presente capítulo se desenvolve a partir da análise e interpretação dos depoimentos⁶⁰ obtidos com as entrevistas realizadas a ex-participantes e profissionais dos programas selecionados, tendo por orientação de interpretação o estudo do material teórico consultado, constante na bibliografia do presente estudo.

Foram realizadas oito entrevistas no total, com as seguintes sujeitos⁶¹:

Ex-bolsista I. Sexo feminino, 31 anos, autônoma. Foi bolsista do Programa Operação Trabalho (Prefeitura de São Paulo), de novembro de 2001 a junho de 2002 e ex-bolsista do Programa Frentes de Trabalho (Governo do Estado) no ano de 2006.

Ex-bolsista II. Sexo masculino, 63 anos, sócio-cooperado da Cooperativa de Coleta de Materiais Recicláveis Caminho Certo. Ex-bolsista do Programa Começar de Novo, de junho 2002 a fevereiro de 2003 e participante do Programa Oportunidade Solidária, de onde se iniciou a Cooperativa.

Ex-bolsista III. Sexo masculino, 47 anos, desempregado. Bolsista pela segunda vez do Programa Operação Trabalho (com início em fevereiro de 2006 e

⁶⁰ Na transcrição dos depoimentos, procuramos ser o mais fiel possível com a fala de cada entrevistado. Assim, mantivemos a linguagem coloquial, os léxicos e vícios de linguagem, suprimindo apenas palavras soltas e eventuais gírias.

⁶¹ Por questões éticas, preferimos omitir os nomes dos nossos entrevistados.

previsão de término em fevereiro de 2007). Participou do Programa por 4 (quatro) meses em 2004. Na época da entrevista (dezembro/2006), realizava atividade laboral na Subprefeitura Sé, em serviços gerais.

Ex-bolsista IV. Sexo feminino, 43 anos. Trabalha com carteira de trabalho assinada, com o cargo de Recepcionista, porém exerce funções de auxiliar de escritório, na Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, da Prefeitura de São Paulo (STDS). Ex-bolsista do Programa Operação Trabalho no período de fevereiro de 2006 a agosto de 2007.

Assistente Social I. Sexo feminino, formada pela PUC-SP, em 2002. Trabalhou com o Programa Emergencial de Auxílio ao Desemprego - Frentes de Trabalho, do Governo do Estado de São Paulo, no período de 2005-2006, em parceria com a entidade filantrópica Província Franciscana da Imaculada Conceição do Brasil.

Assistente Social II. Sexo feminino, formada pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID), em 1996. Também ex-bolsista do programa Frentes de Trabalho. Atua na SERT, desde outubro/2006, como assistente social, no atendimento a bolsistas do Programa Emergencial de Auxílio ao Desemprego - Frentes de Trabalho.

Assistente Social III. Assistente Social, formada pela PUC-SP em 1982. Trabalha na Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, da Prefeitura de São Paulo. Foi responsável pela implantação dos programas Operação Trabalho, Comerçar de Novo, Bolsa Trabalho e Renda Mínima, desenvolvidos por essa secretaria, entre 2001 a 2005.

Gestor. Sexo masculino, economista, gerente operacional do Programa Emergencial de Auxílio ao Desemprego "Frentes de Trabalho", da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho (SERT), desde Janeiro/2007. Trabalha nesse mesmo programa há oito anos, passou por diversos setores, sempre ocupando cargos de direção.

As reflexões desenvolvidas neste capítulo estão organizadas a partir dos seguintes itens:

- Objetivos dos Programas;
- Qualificação dos Bolsistas;
- O Auxílio-monetário;
- Colocação no Mercado de Trabalho;
- Visão do Serviço Social.

Antes de prosseguir a análise fazemos uma breve consideração a respeito das nomenclaturas utilizadas, especialmente quanto ao significado do uso do termo “*programas redistributivos*”, caracterizado por Marcio Pochmann (2002; 2004), referindo que tais programas visam, sobretudo, a “distribuição da renda” através da concessão de um auxílio-monetário.

Entendendo que tal caracterização faz referência a um amplo programa de distribuição de renda como parte de uma política de desenvolvimento, o que não é o caso brasileiro, preferimos nomear esses programas, genericamente, de ***programas sociais de trabalho e renda*** ou ***programas sociais voltados para o trabalho e renda***.

Utilizamos o termo “**programas**” por entender que tais medidas governamentais em questão não se constituem em *projetos* e nem muito menos *políticas*; os *projetos* possuem prazos curtos, têm bem definidos os objetivos, público alvo e metas; as *políticas* têm planejamento amplo, visando o alcance de um objetivo geral, a missão de um governo, no longo prazo, e incluem as diretrizes gerais para a elaboração dos programas; Os *programas* são setoriais, com prazos determinados e público alvo definido. A articulação de diversos programas visa colocar em ação a política de um determinado governo. A palavra “**sociais**” é empregada por se tratarem de programas voltados para o atendimento de demandas sociais; aqui, é a falta de trabalho/ocupação e ausência ou insuficiência de renda; “**trabalho**” porque esses programas objetivam oferecer um *trabalho* ou uma *ocupação* para desempregados (às vezes tratados como desocupados: “*para estes pobres não ficarem somente na dependência do governo, sem trabalhar!*”); e a

palavra “**renda**” é utilizada para mostrar que são programas que visam primordialmente fornecer uma transferência monetária a pessoas e famílias em condições de desemprego e de pobreza.

3.1 Objetivos dos Programas

Os *programas sociais voltados para o trabalho e renda* vão surgindo no país paulatinamente com diversas nomenclaturas, sobretudo a partir da década de 1990, de modo isolado, muitas vezes por iniciativa de organizações que compõem o chamado *terceiro setor* e, mais recentemente, por iniciativas governamentais, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal.

Os programas são criados, de modo geral, objetivando a “reinserção” no mercado de trabalho, focando a qualificação profissional de jovens e adultos desempregados. Os programas criados em âmbito governamental, além de focarem a qualificação, realizam a transferência de um auxílio-monetário, como meio de atender emergencialmente a falta de renda da população.

Os programas analisados - Operação Trabalho, Começar de Novo e Frentes de Trabalho - são criados com dois objetivos em comum:

- Primeiro e principal: concessão de auxílio financeiro a fim de tirar pessoas e famílias da condição socioeconômica abaixo da linha da pobreza, ou seja, em situação de miserabilidade e de risco social, proporcionando ao mesmo tempo o aumento da auto-estima dos participantes e a criação indireta de empregos em nível local, a partir do incremento da renda familiar;

- Um segundo objetivo envolve o desenvolvimento de duas noções interligadas: a **empregabilidade** e o **empreendedorismo**.

Essas duas noções são desenvolvidas a partir da criação das *condicionalidades* como critério para que os atendidos recebam o auxílio-monetário e continuem nos programas.

Ao deparamos com declarações do tipo: “determinado número ou porcentagem de famílias saiu da linha da miserabilidade” ou “[...] foram investidos mais de 708 milhões de reais apenas no pagamento de benefícios monetários e 17 milhões de reais em microcréditos [...]”⁶², entendemos que o volume gasto com os benefícios sociais é o dado que mais interessa os avaliadores, deixando os elementos qualitativos em segundo plano. É por isso que insistimos ser a *concessão da bolsa-auxílio* o objetivo primordial do programa. Inclusive, tomando-se as legislações que instituíram os programas⁶³ pode ser verificado que a concessão do auxílio monetário aparece como o objetivo primordial em todas elas.

Transcrevemos o longo depoimento de uma das nossas entrevistadas, pois dá uma idéia geral da dinâmica dos *programas sociais de trabalho e renda* criados pela prefeitura de São Paulo, na gestão de 2001-2004:

“A Prefeitura de São Paulo criou quatro programas redistributivos, cujo objetivo é dar uma renda para a família e, por outro lado, com essa renda formá-la com outras aptidões. O Renda Mínima tinha como condição a frequência à escola e algumas reuniões com essa família, e uma pessoa do Renda Mínima poderia estar em um dos outros três programas. O programa Bolsa Trabalho destinado a jovens de 16 a 20 anos, com objetivos de melhorar e ampliar a escolaridade deles e retardar o ingresso no mercado de trabalho. Tinha uma bolsa, tinha uma qualificação, não uma qualificação formal, mas uma qualificação muito mais comunitária, ligada a uma escola, ligada a uma creche, no trânsito, no comparecimento assíduo das aulas, investimentos de instrumentos musicais. Envolvia trabalhos alternativos, no trabalho menos formal, onde eles pudessem ter uma renda. O Começar de Novo envolvia a dificuldade das pessoas acima de 40 anos desempregadas para retornar para o mercado de trabalho. Elas participavam de uma qualificação, participavam de um curso, desenvolviam uma atividade e recebiam uma bolsa. Elas participavam de trabalhos alternativos, pois não havia vagas para pessoas acima de 40 anos. O programa Operação Trabalho prepara a pessoa para o retorno ao trabalho. Ela trabalha a auto-estima, trabalha a qualificação, todos participam de curso de capacitação e no dia-a-dia, eles atuando dentro da própria Prefeitura, cada setor que estava atuando tinha responsabilidades por eles, e que os indicavam para uma futura contratação.[...] O objetivo do programa (Operação Trabalho) não era só dar a bolsa, mas oferecer essa bolsa para que eles pudessem fazer alguma coisa. [...]. O objetivo é que eles recebessem esse dinheiro e com esse dinheiro a pessoa poderia fazer uma coisa que melhorasse efetivamente sua condição de vida; não só pagar as despesas.”

Assistente Social III

⁶² Valores verídicos, referentes aos programas sociais desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo, entre 2001 a setembro de 2004. Cf. Pochmann (2004:19).

⁶³ Lei nº 13.178, de 17-09-2001 institui o Programa Operação Trabalho, DECRETO Nº 40.402, 05 DE ABRIL DE 2001 Institui o Programa Começar de Novo; Lei nº 10.321, de 8 de junho de 1999, cria o Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego “Frentes de trabalho”.

Por outro lado, profissionais entrevistados (assistente social e economista) expõem suas visões com relação ao objetivo do Programa Frentes de Trabalho:

“O objetivo das frentes de trabalho, do meu ponto de vista, é uma ajuda frente à exclusão.”

Assistente Social II

“O objetivo do Programa (Frentes de Trabalho) é a geração de renda e qualificação de mão-de-obra”.

Gestor

Depreende-se dos depoimentos que, enquanto a assistente social vê o programa como uma medida assistencial frente ao pauperismo da população, o economista encara o programa como mais uma ação voltada para o mercado de trabalho, sobretudo para a geração de renda após o término do programa do participante e a qualificação como meio importante para fazer a inclusão no mercado de trabalho.

Os três programas são destinados a auxiliar indivíduos e famílias nas suas dificuldades com relação à falta de renda, por conta do desemprego. Priorizam o atendimento de pessoas consideradas mais *vulneráveis* socialmente na sociedade, através de critérios socioeconômicos (renda *per capita* de até meio salário mínimo nos programas Operação Trabalho e Começar de Novo e maiores encargos familiares no Programa Frentes de Trabalho, entre outros critérios); desse modo, exclui-se uma grande parte da população em situação de pobreza ou desempregada, por não atender todos os critérios dos programas. Entende-se assim, que tais programas estão em conformidade com as *políticas focalizadas*, sob a ótica neoliberal.

“As políticas atendem a uma parcela da população [...]”

Assistente Social III

Os programas também pretendem desenvolver a “adaptabilidade” dos desempregados às exigências do mercado de trabalho, em uma perspectiva de disciplinarização e enquadramento do comportamento às normas vigentes:

“O programa tem função disciplinadora ao proporcionar a readaptação ao mercado de trabalho, onde a pessoa tem que respeitar o horário de trabalho, bater o ponto, manter uma disciplina dentro do horário de trabalho [...] como deveria ser o convívio entre eles no ambiente de trabalho”.

Assistente Social I

O depoimento que acabamos de colocar, também ajuda-nos a compreender como os programas utilizam das idéias de “*empregabilidade*” e “*empreendedorismo*”. As duas idéias são ligadas entre si, podendo ser evidenciadas nas justificativas dos objetivos desses programas, ao associar o desemprego à baixa qualidade da mão-de-obra. Por isso é que os programas focam a “requalificação” e a “adaptabilidade” como requisitos necessários para o desempregado voltar para o mercado de trabalho⁶⁴.

Entendemos que a noção da *empregabilidade* está mais implícita e aparece em diversos discursos e análises correntes na sociedade que culpam os próprios trabalhadores pela situação de desemprego. Esses discursos e análises recuperam a concepção liberal da *naturalização* da situação de desemprego dos trabalhadores, que passam a aceitar e acreditar que são *inúteis* para o mercado, restando-lhes a opção de “se virarem como podem”. Essa concepção desconsidera a perspectiva histórica e as transformações estruturais no modo de produção capitalista e no pensamento político-econômico (Alencar, 2005).

Como podemos perceber no depoimento seguinte, o Programa Operação Trabalho é o programa municipal que mais desenvolve a empregabilidade, segundo a assistente social da Prefeitura de São Paulo:

“A Operação Trabalho é o programa que mais enfoca a colocação profissional. O programa São Paulo Inclui tentava colocar as pessoas, mas por conta da idade, da baixa auto-estima, elas acabavam voltando à mesma estaca. A Operação Trabalho possibilita aumentar a auto-estima.”

Assistente Social III

Junto à noção da *empregabilidade* está a noção do *empreendedorismo*, ou melhor, a *cultura do auto-emprego*, um conceito bem trabalhado por Barbosa (2007), para referir a ideologia predominante na conformação das políticas de trabalho e renda e na sociedade em geral, que generaliza o *auto-emprego* como uma “excelente” alternativa para o desemprego e a propagação das formas cooperativas, para se alcançar a auto-suficiência.

⁶⁴ Cf. LEITE, Márcia de Paula. “Reestruturação produtiva, novas tecnologias e subjetividade operária”. Campinas, CESIT/UNICAMP, 1999; e LEAL, M. A. (2005).

O *empreendedorismo*, ou seja, a orientação para a criação de iniciativas individuais ou coletivas, é mais explícito nos programas analisados, principalmente nos programas Operação Trabalho e Começar de Novo, nos quais os atendidos podiam participar do programa Oportunidade Solidária, de fomento a formação de pequenos empreendimentos no campo da economia solidária (retomaremos essa exposição no próximo item “qualificação”).

Compreendemos que a *empregabilidade* e o *empreendedorismo* são idéias que não só envolvem os programas analisados (Operação Trabalho, Começar de Novo e Frentes de Trabalho), mas também a configuração de muitas das políticas sociais voltadas para a geração de trabalho e renda, como já analisadas por autores como Alencar (2005) e Barbosa (2007):

“É sob essas condições que o apoio aos pequenos negócios ou ‘o empreendedorismo’ torna-se a pedra de toque das políticas de enfrentamento ao desemprego. Para os trabalhadores colocam-se duas alternativas: devem buscar ‘requalificação’ e ‘reconversão profissional’ para se tornarem empregáveis ou, então partem para as chamadas formas de trabalho independentes, os pequenos negócios, muitas vezes de base artesanal, o trabalho por conta própria. Os pequenos negócios são comemorados como a realização do sonho da autonomia e independência do trabalhador, expressão da livre iniciativa e da capacidade empreendedora. Os trabalhadores são incentivados a se transformarem em proprietários ou ‘patrão de si mesmos’, a resolverem no mercado as suas dificuldades de garantir um emprego mediante a abertura do próprio negócio. [...]” ALENCAR (2005, 248-249).

E Barbosa (2007), referindo-se à *cultura do auto-emprego* difundida em muitas políticas sociais, pondera que:

“Essa cultura se manifesta e se constitui pela generalização de adesão ao auto-emprego como alternativa positiva, bem como pela cooperação para a auto-suficiência local e grupal, reduzindo a pressão por assistência pública sem contrapartida de ocupação. Esses elementos fazem com que a subjetividade empreendedora se torne capaz de mobilizar potencialidades laboriosas de iniciativa e agenciamento de tarefas concernentes ao trabalho e negócios, de uma maneira geral. Evidencia-se uma forte carga ideológica na difusão de uma suposta crise do trabalho associada à alternativa de desenvolver habilidades individuais para constituir o próprio negócio e para pensar a vida ao sabor do mercado e não com a estabilidade de uma carreira profissional de longo prazo (emprego *full time*). Projetos, não empregos, como afirma a literatura comportamental da área do trabalho e correlatas.” BARBOSA (2007: 29)

Essas duas grandes citações das distintas autoras ajudam-nos a compreender o pensamento neoliberal hegemônico, que orienta políticas voltadas para apoiar e incentivar iniciativas locais, individuais e coletivas, como alternativas diante das altas taxas de desemprego, cujas médias, reconhecidamente serão mantidas por muito tempo.

Para aumentar a *empregabilidade* dos atendidos, são criadas as *condicionalidades* – algum tipo de exigência para que o bolsista receba a bolsa-auxílio e continue no programa: participação nos cursos, atividade laborativa (prestação de serviço em entidades sociais ou órgãos governamentais), reuniões de formação, etc.

“Não é porque é um programa social que ele não tem regras. A pessoa é obrigada a cumprir regras; Se ela faltar sem ter motivos é excluída do programa, se ela adotar mau comportamento, nós a excluímos do programa.[...] eles têm que fazer obrigatoriamente o curso de qualificação. Aí ele diz, eu sou formado em tal coisa. Sinto muito! Se ele faltar dois dias no curso de qualificação, sem justificativa, ele perde o programa. Ele é compulsório. Tem que ser compulsório, imagina uma pessoa que está há 20, 30 anos fora do banco escolar, ele não vai. O curso tem duração de 7 (sete) meses. É uma aula por semana de 6 horas”.

Gestor

“Também no curso tinha uma lista de presença, pois eles não poderiam faltar no dia do curso. [...] O curso era obrigatório. A pessoa tinha que fazer o curso para continuar no programa”.

Assistente Social I

As exigências do programa são estabelecidas no *Termo de Compromisso* (ou *Contrato Social*), documento em que assinam a Secretaria de Trabalho, entidade conveniada e bolsista, no qual constam os objetivos do programa, obrigações entre as partes, horários da prestação de serviço e orientações gerais. O descumprimento do bolsista de uma das cláusulas implica no desligamento do mesmo do Programa e o cancelamento da bolsa-auxílio. Esse foi o motivo de desligamento de um dos entrevistados, que pelo seu relato, foi um desligamento arbitrário, sem um compromisso social do programa por seu problema de saúde, e não garantiu nenhum acompanhamento durante a sua permanência no programa e muito menos após o seu desligamento.

“Participei da Operação Trabalho, tive bronquite, faltei no Programa e eles me mandaram embora. Não quiseram saber nem o motivo porque eu havia faltado. Você não pode ter cinco faltas consecutivas ou dez alternadas ou duas faltas no curso, se não, é mandado embora. Mas eles nem querem saber o porquê você faltou”.

Ex-bolsista III

Podemos dizer que as condicionalidades possuem certa *função psicossocial*, ao responsabilizar o desempregado pelo cumprimento das mesmas e pelo seu empenho na obtenção de novas aptidões e na busca da própria recolocação no mercado de trabalho. Em outras palavras, a função das condicionalidades é “conscientizar” o beneficiado por suas responsabilidades na busca do emprego ou trabalho e tem o propósito, segundo o discurso oficial, de romper com as *práticas assistencialistas*, nas quais, outrora, as pessoas não precisavam fazer nenhum tipo de esforço para adquirir certo benefício assistencial.

Com as mudanças constantes no mercado de trabalho, os trabalhadores devem buscar incessantemente a sua própria *empregabilidade* ou *auto-empregabilidade*, ou seja, “[...]ser capaz de ‘empreender-se a si mesmo’, de ‘cuidar-se de si mesmo’ para manter-se viável no mercado de trabalho passando a ter a competência para, diante das mudanças no mundo do trabalho e da produção, fazer as melhores escolhas e opções[...]”⁶⁵.

Na exposição do gestor das Frentes de Trabalho é nítida a intenção do aumento da *empregabilidade* da população, através da “qualificação” visando o desenvolvimento de “novas competências e habilidades”:

“A parte inicial do curso é dedicada para habilidades básicas e gestão. Vai ensinar cidadania, ética, como se comportar em uma entrevista, como montar um currículo, Isso para todo mundo. São 200 horas de aula, é uma carga horária boa. Sendo que as 100 primeiras (horas) são destinadas para habilidades básicas e de gestão como chamamos, e outras 100 para habilidades específicas, aí vai depender da condição do bolsista, se ele quiser fazer rotinas administrativas, computação ou eletricidade, aí ele vai optar, aí ele vai fazer”.

Gestor

“Eles podiam escolher os cursos de acordo com suas preferências. O primeiro módulo básico, onde eles discutiam questões de cidadania, de postura, de dificuldades de desemprego, da comunidade. A partir daí, levantavam-se as aptidões e encaminhava-se para os cursos específicos. [...]”.

Assistente Social III

⁶⁵ Alencar (2005:148).

Ao difundir essas duas noções, os *programas sociais de trabalho e renda* mostram-se incapazes de criar novos empregos, não havendo outra alternativa para as pessoas se não a própria procura de trabalho de modo individual e espontâneo. O desempregado, para sobreviver, desenvolve qualquer tipo de trabalho, de acordo com suas aptidões e facilidades, podemos ver isso com o depoimento do bolsista que participa pela segunda vez do programa Operação Trabalho:

“Fui trabalhar na feira, fazer reciclagem. Não posso ficar parado.[...] Faço tudo, precisou de mim, eu estou pegando. Hoje mesmo, mandaram eu pegar um monte de papelão eu fui lá e peguei”.

Ex-bolsista III

Uma entrevistada ao sair do programa Frentes de Trabalho, continuou na mesma situação anterior de quando iniciou no programa – sem trabalho. Foi procurar trabalho no mercado informal, passando a “viver novamente” de serviços esporádicos - “*bicos*”, os quais não oferecem nenhum tipo de segurança, e da venda de produtos cosméticos, atividade que ela sempre fez para complemento da renda familiar. Mais tarde, ingressou em uma cooperativa de serviços, com baixa organização, mantida com doações de uma igreja, onde a ex-bolsista permaneceu por pouco tempo.

“Depois que encerrou os nove meses (no Programa Frentes de Trabalho), a gente fez uma festinha para a despedida e cada um foi para o seu canto. Fui procurar outra coisa para eu fazer. Eu comecei fazendo bicos na casa dos outros, de secretária, limpeza... Tudo o que aparecia eu estava fazendo, o que dava, eu fazia; às vezes as mães das colegas das minhas filhas chamavam e eu ia

Antes, eu já trabalhava com vendas. Continuei trabalhando com venda de produtos da Avon, Natura. Depois eu voltei para uma cooperativa. Mas aí não deu certo. Era uma cooperativa de venda de chá. Não dava certo porque era 5^a., 6^a., sábados e às vezes domingos, era R\$30,00 R\$40,00 por mês. A gente vendia chá, bolo, café. A Igreja dava as coisas e a gente fazia. [...] Na cooperativa eu pude entrar só depois que saiu uma pessoa. Eu entrei no lugar desta outra pessoa, foi no ano passado (2007)”.

Ex-bolsista I

Já o ex-bolsista do Programa Começar de Novo permaneceu por nove meses no Programa, recebendo uma bolsa-auxílio de R\$186,00, saiu em fevereiro de 2003 e se associou a uma cooperativa de coleta e venda de materiais recicláveis, onde permanece trabalhando até hoje.

“Os professores do curso deram só a idéia (de se formar uma cooperativa de trabalho) e depois nós que se vira. Não deu uma ferramenta nenhuma. [...] nós começamos com a mão na massa, sem saber o que estava fazendo.”

Ex-bolsista II

Os depoimentos dos entrevistados são significativos ao deixarem claro que ao se desligarem dos programas, os bolsistas não tinham alternativas de trabalho, senão buscar de forma individualizada a própria reinserção no mercado de trabalho, lançando-se no trabalho informal autônomo (camelô, ambulante, fabricação e venda de doces caseiros, por exemplo) ou se associando com outras pessoas para um tipo de produção comum, formando um grupo de trabalho segundo princípios cooperativistas.

Também é possível observar, que não havia nenhum procedimento institucional de acompanhamento que pudesse orientar os ex-bolsistas nas suas iniciativas, nem mesmo quando a perspectiva era coletiva, de formação de cooperativas.

O desenvolvimento da *empregabilidade* como resposta para o desemprego é uma resposta de pouco alcance. Uma das assistentes sociais tem o conhecimento de que apenas dois entre vinte bolsistas conseguiram emprego, indo buscar por conta própria:

“[...] dois conseguiram trabalho fora. O objetivo que a gente quer chegar, o número é bem pequeno. Você não consegue atingir tudo. Mas também tem a questão do desempenho, a questão individual, o que a gente não consegue trabalhar[...].”

Assistente Social I

A partir dos depoimentos expostos até o momento, podemos compreender que os programas não foram criados para garantir empregos e nem direitos sociais e trabalhistas, mas orientar para *formas alternativas de trabalho e renda*, das quais, muitas delas se situam no mercado informal.

Desde que a Constituição Federal de 1988 incorporou as reivindicações dos trabalhadores, passaram a ser criados os *programas sociais de trabalho e renda* como “políticas sociais”, com a pretensão de superar a via tradicional do *assistencialismo e do clientelismo*. No entanto, no âmbito de um *Estado Mínimo*, que

não assume suas funções públicas, atribuindo à esfera privada as soluções para as demandas sociais, a *empregabilidade* e o *empreendedorismo* (entre as respostas para os problemas relacionados ao desemprego) estão em conformidade com a *nova geração de políticas sociais neoliberais*. Alencar (2005) trabalha com propriedade essa questão:

“Observa-se, portanto, à instauração de um arcabouço político e ideológico que transfere da esfera econômica e política para a esfera privada, a responsabilidade pela inserção produtiva. Hoje ganha força a idéia de que o trabalhador é o responsável pela sua inserção produtiva, por dispor ou não do conjunto de competências e atributos exigidos pelo mercado de trabalho. Ocorre, pois, uma reprivatização e despolitização de uma das dimensões mais significativas da vida social, o trabalho, sendo este retirado do campo dos direitos sociais, da cidadania para ser remetido às condições de cada um no mercado. Está-se diante de uma racionalidade que tenta obliterar o reconhecimento do direito ao trabalho como de responsabilidade do Estado.” (Alencar, 2005:146-147).

Evaldo Vieira (2004) fazenda *a crítica da crítica da política social*, problematiza esse tipo de visão e denuncia o *descomprometimento* do Estado capitalista na garantia de direitos, observando que, sob a ótica neoliberal, não ter um trabalho ou estar em condição de pobreza não é violação de direitos mas sim uma decorrência de “problemas” pessoais:

“Dentro do modismo ‘neoliberal’, os pobres, e claro a pobreza, acham-se nessa condição porque estão fora do mercado, não sendo mediados por direitos. A miséria humana na atualidade, conforme a ortodoxia ‘neoliberal’, não constitui violação de direitos, insensatez de alguns ou cruel dominação, mas sim falta de aptidão pessoal, desventura ou ‘exclusão’ do mercado.” Vieira (2004:112)

3.2 Qualificação dos Bolsistas

Todos os programas em pauta visam qualificar o bolsista através de um curso voltado para o mercado de trabalho. No entanto, com os depoimentos levantamos que esses cursos muitas vezes não acontecem, impossibilitando a qualificação. Segundo esclarecimentos dos assistentes sociais e dos ex-participantes, os cursos foram muito desorganizados, com ausências de professores, aulas sem foco, material didático inadequado, metodologia padronizada de aula para uma população heterogênea, entre outros.

Podemos encontrar na longa explicação de uma das assistentes sociais, os problemas relacionados aos cursos, os quais, mesmo definidos a partir das necessidades e interesses da população, não qualificam para o mercado de trabalho atual, altamente seletivo e excludente, causando a principal frustração tanto nos assistentes sociais como na população:

“Um dos principais desafios não era exclusivo do assistente social, mas de todos os profissionais envolvidos. Está relacionado ao curso, que era muito ruim e continua até hoje. Isso desmotivava um pouco o bolsista. O curso não forma um profissional, isso faz você desacreditar no programa, acho que passa essa impressão.

O desafio maior era externo, com a própria SERT e focado para o curso. Pois a gente acreditava que após nove meses... a expectativa era que a pessoa ia conseguir trabalho, dentro daquele curso. Acho que aí ficou uma frustração.[...] A SERT fez uma pesquisa com as assistentes sociais sobre informações da população, para definir os cursos de qualificação que poderia oferecer. Era mais uma coleta de informações, não uma pesquisa, incluía perguntas como a escolaridade das pessoas que poderiam ser atendidas, os tipos de cursos que se poderia oferecer e onde poderia encaixar (ocupar) as pessoas [...] Foram oferecidos cursos de jardinagem, pintura, eletricista, cursos voltados para a construção civil, artesanato, manicure e cabeleireiro.[...]

Os cursos foram definidos em cima das necessidades da população, através de perguntas sobre o que eles gostariam de desenvolver dentro do programa. No primeiro Programa, foi a partir da avaliação do profissional assistente social. No segundo, envolveu a participação da população, através de reuniões com os bolsistas. Eles que traziam as dificuldades em relação ao curso. No curso tinha uma avaliação do desempenho deles, mas não tínhamos o retorno da avaliação.

[...]Uma das dificuldades era que os professores não eram capacitados pra atender pessoas em situação de rua (neste caso, o Programa Frentes de Trabalho Especial, para atender pessoas que moram nos albergues), eram professores que não tem noção do que seja essa população. Uma das dificuldades é que são pessoas que não tem escolaridade, às vezes, um pouco mais de leitura. Os professores tinham que dar o curso mais prático, do que na teoria. Essa dificuldade as pessoas apresentavam.”

Assistente Social I

Outros depoimentos, tanto de profissionais quanto de ex-bolsistas, também reforçam a pouca efetividade dos cursos e os problemas a eles inerentes:

“O ponto fraco do Programa é a capacitação da frente por meio de uma qualificação, que não qualifica.”

Assistente Social II

“O curso durou três meses. O curso foi enrolado, no começo os professores não iam, trocaram de um lugar para outro... Era desse jeito. Aí não deu muito certo. A gente foi parar lá no A E Carvalho (Bairro da Zona Leste de São Paulo, distante cerca de 20km do Centro, sendo que a bolsista reside no Centro e o programa prevê que o curso seja próximo da residência da pessoa). O curso, praticamente foi quase nada, a gente quase não via o professor. A gente praticamente olhava o curso. Eles enrolavam muito, faltavam, chegavam atrasados, demoravam a iniciar a aula. Tinha uma apostila, a gente nunca olhava apostila. Apostila era só pra falar do curso mesmo.”

Ex-bolsista I

“Eu pensava que no Começar de Novo, eu ia adquirir outra profissão. No entendimento da gente.”

Ex-bolsista II

“Não fiz cursos nenhum. A gente ia para aulas, mas professor que era bom não tinha.”

Ex-bolsista III

Em outros casos, bolsistas nem chegaram a ter conhecimento do direito de participar de algum tipo de curso ou treinamento.

“Também fiquei três meses como bolsista, mas não cheguei fazer nenhum tipo de curso.”

Assistente Social II

“Não foi dito nada em relação de curso, de algum tipo de preparo para vocês quando terminar a Operação Trabalho, para vocês terem condições melhores de arrumar um trabalho. Isso nunca foi colocado.[...] A gente até questionou: Porque no Estado, em uma época até dava o curso, mas a Prefeitura nunca oferece?”

Ex-bolsista IV

A inexistência da qualificação ou uma qualificação insuficiente são elementos que contribuem para os bolsistas saírem do programa do mesmo modo que iniciaram: “despreparados para o mercado de trabalho” - um discurso corrente que atribuiu à qualificação o principal motivo do desemprego.

A proposição da *qualificação profissional* parte da idéia geral de que “quem está fora do mercado de trabalho é porque não está qualificado”; presume-se, portanto, que “quem está dentro do mercado é porque está qualificado”. Desse modo, pressupõe-se que os próprios profissionais envolvidos com a “formação dos outros” já estão preparados para executarem o programa, não havendo a

necessidade de passarem por novas qualificações para atuarem com a questão do desemprego.

Isso pode ser uma explicação para a “*despreocupação*” das secretarias de trabalho com o financiamento de cursos voltados para o aprimoramento de seus próprios profissionais:

“Na Secretaria de Trabalho é o local que deu menos importância a cursos de capacitação.. Tive apenas participação em congresso, só coisas pontuais.”

Assistente Social III

“A SERT (Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) deu instruções de como se preencher as fichas, informações da organização que iria administrar os cursos, mas capacitação não; orientou quanto ao Programa em duas reuniões - uma coordenadora do programa foi no Fórum das ONGs duas vezes para orientar sobre o programa.”

Assistente Social I

A adoção das políticas que incluem a qualificação do trabalhador parte de um *diagnóstico equivocado*⁶⁶ sobre o mercado de trabalho, que atribui uma das causas do desemprego ao problema de *empregabilidade* do trabalhador. Assim, os programas reforçam questões individuais e subjetivas dos trabalhadores, como a sua falta de qualificação ou a sua falta de aptidão para com os novos processos e novas exigências do trabalho.

A prioridade de qualificação parte da alegação de que existem vagas no mercado de trabalho e estas demoram a serem ocupadas e às vezes sobram vagas, pois as empresas não encontram os profissionais com todos os requisitos do perfil das vagas. Essa noção tem sido muito divulgada pela mídia e confirmada por importantes especialistas e formuladores das políticas de trabalho, que concordam com esse tipo de análise, presente na fala de um dos nossos entrevistados:

“O foco principal do Governo do Estado de São Paulo é a qualificação de mão de obra. O que se vê na mídia é que não existe a falta de vagas no mercado de trabalho, existe a falta de profissionais qualificados. A intenção do Governo é, além de gerar a renda em um período curto, são 9 meses apenas, é qualificar a mão de obra. [...]. Tem inúmeras empresas que estão com vagas abertas, mas você não tem as pessoas qualificadas para ocuparem essas vagas. Você tem jovens nascidos em São Paulo que não sabem nem ler nem escrever, e uma grande parte da população que veio de fora, veio sem qualificação. O Centro Tecnológico Paula Souza atende 14 mil bolsistas (por mês), mas como a demanda é bem maior, o governo do Estado abriu as ETEs (escolas técnicas estaduais).”

Gestor

⁶⁶ Cf. Alencar (2005); Gimenez (2005); Ramos (2003).

Em entrevista para a reportagem do Jornal Hoje, da TV Globo, levada a público no dia 21 de fevereiro de 2008, com a chamada “Falta de mão-de-obra”, o Ministro do Trabalho, Carlos Luppi, declarou: *“O Sistema Nacional de Empregos tem de mudar. No ano passado, o SINE não conseguiu preencher nem a metade das vagas que ofereceu [...] Esse ano qualificamos pelo sistema do Ministério do Trabalho 152 mil trabalhadores, e eu penso poder falar no final do ano que nós vamos qualificar mais de 600 mil”*.

Na mesma reportagem, um empresário do setor de construção civil diz que não consegue preencher todas as vagas de carpintaria, de armador, e inclusive de pedreiro, pois não encontra os profissionais preparados.

Reconhecemos que no Brasil há um grande índice de pessoas analfabetas, semi-analfabetas e com baixa escolaridade, sem qualificação profissional. Mas a diminuição do desemprego não acontece por políticas que dão ênfase somente na qualificação, muito menos por meio de políticas voltadas para o mercado de trabalho desarticuladas do conjunto das políticas sociais e de uma política de desenvolvimento para o país, como já apontado algumas vezes neste trabalho.

Mesmo que se obtenha melhor qualificação e o aumento da escolaridade da população, as taxas de desemprego possivelmente continuarão se mantendo, pois aumentarão a concorrência entre os trabalhadores que disputarão as mesmas vagas, que em geral, são mal remuneradas, em condições precárias de trabalho⁶⁷.

Desse modo, a afirmação de que programas voltados à qualificação ou requalificação profissional aumentam as chances do trabalhador de encontrar emprego ou até mesmo não perdê-lo é uma concepção que individualiza as causas do desemprego e isenta a responsabilidade pública.

Reconhecemos a importância de programas que visam à qualificação e o aumento da escolaridade, ainda mais em uma sociedade na qual o acesso à educação continua sendo um desafio. Diante dessa realidade, os programas podem significar uma oportunidade para a população que sempre esteve à margem do sistema escolar e profissional. Nossa preocupação é, no entanto, em relação à qualidade das “políticas de qualificação” e a aceitação de que a qualificação seja a “melhor medida” para a diminuição do desemprego.

⁶⁷ Ver capítulo 1º - “Desemprego entre os mais escolarizados”.

Ramos (2003) chama atenção para o cuidado com as fundamentações sobre as causas do desemprego, que justifiquem a elaboração das políticas de trabalho e renda, podendo partir de diagnósticos equivocados e propostas inconsistentes, cujos resultados não alterarão a realidade, persistindo o problema. Segundo o autor, os formuladores das políticas voltadas para combater o desemprego não podem deixar de considerar a heterogeneidade do país, como também *não podem generalizar diagnósticos ou seguir receitas*.

Para Singer (1998), a política de qualificação não reduz o desemprego e nem melhora os salários, ela é um instrumento do capitalismo que facilita a maior concorrência entre os trabalhadores, e com isso, a redução dos salários. Para esse autor, o caminho está no apoio ao desenvolvimento de pequenos empreendimentos solidários e da economia solidária.

A economia solidária compreende as cooperativas de produção, de serviços, de crédito e de consumo, inclui os diversos tipos de associações de trabalhadores, as diversas organizações populares, e os chamados *clubes de trocas*⁶⁸. É incentivada por organizações não governamentais, organizações internacionais e por diversos governos⁶⁹, em todo o Brasil.

Para alguns especialistas, a disseminação dessas formas de produção *é uma solução não-capitalista para o desemprego*. Por operarem valores de solidariedade, de democracia e valorização das relações humanas, elas representam potenciais para fortalecer o desenvolvimento local sustentável, geração de renda e um novo caminho para a constituição de uma nova sociedade.

A economia solidária é vista como uma melhor solução na luta contra o desemprego, em vez de *soluções capitalistas* como as que estimulam desempregados a virarem donos de seus próprios negócios, como as *pequenas empresas*⁷⁰, que, tornando-se autônomas, isoladas e competidoras entre si e disputando a mesma clientela, aumentam os riscos de falências se os *novos*

⁶⁸ “[...]formado por pequenos produtores de mercadoria, que constrói para si um mercado protegido ao emitir uma moeda própria que viabiliza o intercâmbio entre os participantes” Singer, P e Souza, R. (2000:23).

⁶⁹ No Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi criada em 2003 a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), cujo responsável é Paul Singer, e foi implantado, a partir de 2004, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.

⁷⁰ O termo “*pequena empresa*” é utilizado por Singer para referir-se ao “conjunto de formas organizacionais (microempresas, operação individual autônoma, empresa familiar, cooperativa de produção, empresa comunitária etc.) caracterizadas por capital inicial limitado, compatível com poupanças familiares e financiamentos proporcionais a este montante de recursos próprios” Singer (1998:120).

empresários não tiverem habilidades e bons preparos para conduzir os próprios negócios. (Singer, 1988).

[...] A economia solidária faz com que numerosos desempregados ou pessoas que carecem de trabalho e renda adequados possam juntar seus esforços para se reintegrar coletivamente à produção social, em vez de tentar isoladamente – como microprodutores – ganhar a vida [...]” Singer (1999:62).

A economia solidária foi incorporada nos programas municipais entre as *alternativas* de trabalho e *geração de renda*⁷¹. No caso dos “*programas redistributivos*” desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo, os beneficiários podiam participar do Programa Oportunidade Solidária, que funcionou como uma incubadora⁷² de empreendimentos populares coletivos ou individuais. Como vimos anteriormente, um dos nossos entrevistados participou do Programa Começar de Novo e após foi encaminhado para o Programa Oportunidade Solidária, onde foi orientado com outros bolsistas a formar um grupo de trabalho que funcionaria com base nos princípios cooperativistas:

“Nós não tivemos uma nova profissão em parte, porque, por exemplo, eu não sabia a reciclagem como uma mão-de-obra e não sabia a importância para o meio ambiente com a reciclagem.

Se nós não aprendemos alguma coisa boa, de ruim também não foi. A oportunidade que eles deram, de formar a reciclagem, que é um trabalho que te dá o teu pão de cada dia sem custo algum, pois é uma coisa que as pessoas jogam fora. As pessoas acham que nós somos lixeiros, outros chamam de até agentes do meio ambiente. Eu prefiro catador, que é o que está dentro do estatuto.[...] Precisamos de ajuda, além da ajuda de Deus, hoje dependemos da ajuda do Poder Público, queremos uma prensa, mas a Subprefeitura falou que nosso local é pequeno para termos uma prensa. Veio um pessoal aí de uma Universidade, eles fizeram um caixote de ferro para colocarmos o material lá, mas eles não falaram como é que vamos tirar o material desse caixote. Aí eles foram embora, receberam o diploma deles e deixou a gente do jeito como está. Precisamos de um espaço maior para dar emprego para os mais velhos.”

Ex-bolsista II

Esse entrevistado não vive só da renda obtida com o trabalho na cooperativa, ele exerce *bicos* de pedreiro. No entanto, considera que o programa de alguma forma foi válido, pois com ele adquiriu novos conhecimentos e um trabalho alternativo, mesmo em situação precária e mesmo sem um acompanhamento. Podemos observar no discurso do ex-bolsista a sua consciência para com a

⁷¹ A partir da década de 1990, principalmente, há a propagação de diversas concepções a favor das *novas alternativas de trabalho e renda*, apresentando-se no Brasil principalmente com a denominação de *economia solidária* (cf. Singer, 1998; Dowbor, 2006).

⁷² As incubadoras visam à formação para a autogestão popular, assessoria para organização das relações de trabalho, produção, mercado, crédito, comercialização, formalização e gestão de empreendimentos solidários.

preservação do meio ambiente e a sua preocupação para com aqueles que não são incluídos no mercado de trabalho.

Compreendemos que a economia solidária significa uma possibilidade real para a criação de novos trabalhos e até mesmo de empregos. No entanto, o risco dessa alternativa, colocado por muitos estudiosos do tema, é o incentivo à formação de pequenos empreendimentos que acabam permanecendo na economia informal e servindo de fontes de exploração das grandes empresas ou dos atravessadores, que se enriquecem facilmente sem nada produzir e sem nada dar em troca.

3.3 O auxílio-monetário

O benefício do auxílio-monetário aparece nas falas dos entrevistados como uma espécie de “ajuda” do Governo, destinado ao suprimento das necessidades básicas do bolsista e até mesmo da sua família.

Os bolsistas utilizam a bolsa-auxílio para o pagamento de despesas com alimentação, vestuário, aluguel, entre outros.

“O Programa forneceu uma bolsa-auxílio no valor de R\$200,00 e mais R\$40,00 para alimentação. A finalidade era para ajuda de custo da pessoa. Para uma necessidade básica, para alimentação, para um vestuário, produtos de higiene da pessoa, para a pessoa pagar um transporte na busca de trabalho, etc. Acredito que as pessoas atendidas fora dos albergues utilizam a bolsa para complementar a renda familiar, ajudar no pagamento de contas da família. A pessoa que está no albergue utiliza a bolsa para os gastos com ela mesma.”

Assistente Social I

“Recebia R\$210,00. Ajudou com as coisas de casa. Era uma ajuda de custo, como diz no Contrato. Mais R\$46 de vale alimentação. Quando encerrou fez falta principalmente com as contas de casa. Só o que meu marido ganha não dá para pagar tudo.”

Ex-bolsista I

“A bolsa é para uma sobrevivência. É pra tudo: pagar aluguel, comer, vestir. Eles usam da maneira que acharem melhor. Já o cartão alimentação, tem itens que eles não podem comprar, por exemplo, bebidas e cigarros; é só para alimentação. Deveria aumentar a bolsa, que é muito pouca, e é a única fonte de renda deles. Para muitos deles é uma benção, pois eles não têm renda nenhuma.”

Assistente Social II

Encontramos muitas queixas com relação ao valor monetário das bolsas, que são sempre menores do que o valor de um salário mínimo, possibilitando suprir parte das necessidades básicas. A bolsa-auxílio é, muitas vezes, a única fonte de renda fixa do bolsista e da sua família, cujo montante não é suficiente para prover todas as suas necessidades. Desse modo, o bolsista tem que contar com a renda de outro membro da família e até mesmo dispor de mais horas de trabalho em outras atividades.

“Com a bolsa, na realidade, eu utilizava só para o mercado. Eu tenho um casal de filhos, e essa bolsa não dava para utilizar para muitas coisas. Até hoje eu falo: se eu depender só do meu trabalho eu não vivo. É tudo o meu marido.”

Ex-bolsista IV

“Recebi R\$186,00 por nove meses. O dinheiro dava para comprar as misturas, que era já uma grande ajuda. Mas eu sempre tive meus bicos de pedreiro para fazer.”

Ex-bolsista II

“Com o dinheiro que recebo do programa compro roupas, sapatos e me ajuda pagar o aluguel. Mas, mesmo assim tenho que pegar latinhas, vender papelão, trabalhar na feira. Porque o dinheiro é muito pouco.”

Ex-bolsista III

Por outro lado, quando as pessoas participam do programa, é possível constatar uma melhora da autoestima, pois se sentem valorizadas e úteis, revelando que não é só necessidade financeira que as pessoas atendidas demandam:

‘Estou trabalhando, você sabe, porque a gente tem que trabalhar. Não pode ficar em casa. Você trabalhando, as suas portas se abrem melhor, se você ficar em casa, como as pessoas vão conhecer você? Como ter contatos?’

Ex-bolsista IV

“Tenho que caminhar uma hora até chegar na subprefeitura, onde eu trabalho na Operação Trabalho. Todo mundo gosta de mim. Como estou sendo ajudado, me sinto na obrigação de ajudar meus colegas que não conseguiram nada.”

Ex-bolsista III

3.4 Colocação no Mercado de Trabalho

Os *programas sociais de trabalho e renda* carregam um forte componente ideológico ao atribuir a responsabilidade da pessoa pela sua situação de desemprego. O sucesso na obtenção do emprego é sempre da pessoa, como mostra o depoimento abaixo:

“No primeiro, tive dois que conseguiram emprego. Se hoje eles permanecem e continuam trabalhando, eu não sei. Acho que eles não conseguiram por estarem no programa, tanto é, que alguns deles nem colocavam no currículo que participavam das Frentes de Trabalho. [...] Agora, no caso de uma pessoa que conseguiu o trabalho, ele foi por conta dele, ele que procurou trabalho. Totalmente, ele conseguiu por conta dele.”

Assistente Social I

A propensão em atribuir aos sujeitos a culpabilização por sua situação de desemprego é uma típica visão do *desemprego voluntário*⁷³, impregnada nas políticas e programas sociais. Encontramos algumas menções que levam a esse entendimento, ainda muito corrente na sociedade.

“As pessoas saem de um programa e vão para outro. Sai daqui e vai para o Fome Zero, do Governo Federal. Elas acham que o Governo tem obrigação de sustentá-la.”

Gestor

“Tem muitos casos aqui, ela vem aqui atrás de um afastamento, mediante uma justificativa, a gente analisa caso a caso. Mas a maioria acha que o Governo tem obrigação de dar e acha que tem que ficar em casa recebendo.”

Assistente Social II

Concordamos com Alencar (2005) quando a autora se posiciona contra as concepções que superdimensionam questões subjetivas ou dificuldades próprias do trabalhador para obter um trabalho:

“[...] O emprego, portanto, não depende de uma pretensa disposição e vontade do trabalhador, mas da dinâmica econômica e das relações sociais que lhe determinam o grau de compromisso de uma sociedade para assegurar as condições econômicas e políticas mais favoráveis ao emprego, regulando a economia e interferindo sobre a assimetria das relações entre o capital e o trabalho, arcando com os custos da reprodução do trabalhador.” (Alencar, 2005:143).

⁷³ Uma concepção liberal que atribui ao trabalhador o fato dele estar desempregado, por ele se recusar a trabalhar por menor salário Cf Gimenez (2001:7, nota de rodapé nº 3).

A capacidade de recolocação no mercado de trabalho pelos analisados é o aspecto mais questionado e criticado, tanto pelas assistentes sociais como pelos próprios bolsistas, cuja reinserção ocorre poucas vezes, e quando acontece é sempre atribuída ao esforço próprio do bolsista ou pela indicação de um profissional.

“[...]Pontos fortes do programa seria a motivação que a pessoa retorne para o mercado de trabalho. Têm pessoas que nunca trabalharam de carteira assinada e acabam se acostumando a trabalhar sem carteira. E como o Governo tem muitas empresas terceirizadas que prestam serviços para o Governo e que estão sempre à busca de profissionais, acabam pegando essas pessoas da Frente de Trabalho, porque já conhecem e sabem quem é.”

Gestor

Apesar da reinserção não ser uma garantia dos programas, há o envolvimento de diversos órgãos, equipamentos públicos (escolas, creches, igrejas, etc) e entidades sociais para encaminhar os bolsistas para atividades de “*capacitação cidadã e laboral*” - prestação de serviços comunitários e de utilidade pública, que além de funcionarem como condicionalidades, funcionam com a proposta de aumentar o contato dos desempregados com a realidade do mercado de trabalho, possibilitar o aumento da auto-estima e do círculo de amizades, tornando-os mais conhecidos por onde estiverem inseridos; enfim, criar oportunidades para uma futura contratação, como ocorreu em alguns casos relatados:

“Eu estava lá, mas com a cabeça para ver o que eu vou fazer no mercado quando terminasse. [...] Terminou o programa já fui contratada. Eu entrei pela empresa daqui da Secretaria.”

Ex-bolsista IV

“Quando entrei no curso eu esperava ser registrada, esperava que eles me mandassem para algum lugar, me encaminhassem para algum lugar. [...]. Éramos doze, e somente o Jéferson conseguiu um trabalho na própria Província (entidade conveniada)”

Ex-bolsista I

A contratação de um bolsista passa a depender muito mais da *esfera privada*, que inclui ações e iniciativas das próprias pessoas desempregadas, da solidariedade entre as pessoas, das *empresas solidárias*, de grupos comunitários, das associações religiosas, etc, do que uma ação planejada ou de iniciativas do governo local.

Segundo Alencar:

“[...] A obtenção de trabalho ou renda passa a ser essencialmente questão individual, agora dependente de atributos e de qualidades do próprio trabalhador, o que põe por terra o direito ao trabalho como princípio básico de cidadania [...]” Alencar (2005:154).

Os depoimentos a seguir reforçam essa afirmação:

“O albergue acaba contratando a pessoa que se destaca, que conseguiu mostrar o trabalho dela e se destacou em relação aos outros. [...] Dos doze que permaneceram (no primeiro Programa), quatro conseguiram ser contratados pelo albergue e dois conseguiram trabalho fora. O objetivo que a gente quer chegar, o número é bem pequeno. Você não consegue atingir tudo. Mas também tem a questão do desempenho, a questão individual, o que a gente não consegue trabalhar. Tinham que ser pessoas bem triadas.”

Assistente Social I

É possível observar que são poucos os casos em que os programas ampliam as chances de uma contratação, mas jamais garantem isso. Inclusive, uma das assistentes sociais entrevistadas foi bolsista do Programa Frentes de Trabalho e obteve uma contratação por duas circunstâncias: o surgimento de uma vaga e a indicação pela assistente social que trabalhava anteriormente no mesmo programa:

“Ajuda a essas pessoas com a bolsa e a oportunidade de conhecer pessoas que poderão te ajudar em uma futura contratação. Por exemplo, eu mesma. Eu estava desempregada há três anos, quando fui chamada para participar do programa. Fui indicada pela assistente social que estava aqui, para assumir o lugar dela.”

Assistente Social II

Entre os fatores que causam o pouco sucesso na obtenção do emprego através dos programas, podemos destacar: a desarticulação com o Sistema Público de Emprego, a falta de um acompanhamento/orientação na procura de emprego do bolsista e o caráter provisório do programa. O depoimento abaixo mostra muito bem isso:

“ Acho que a SERT poderia colocar um balcão de emprego e deveria acompanhar melhor essa pessoa, orientar quanto aos fatores que impedem essas pessoas de trabalhar. Nós sabemos que o apoio de um psicólogo é fundamental. O que impede essas pessoas de trabalhar? O medo do novo, né? Se você tem um apoio de uma entidade que diz que você depois de nove meses terá que caminhar com as próprias pernas, aí a pessoa não anda, acho que tem um bloqueio. Acho que um dos maiores desafios é trabalhar isso: como é que você vai desenvolver um trabalho pra uma pessoa sabendo que depois de nove meses ela tem que sair.[...]”

Assistente Social I

A pesquisa constatou também que, diante de um contexto de elevado desemprego, os programas Operação Trabalho, Começar de Novo e Frentes de Trabalho mesmo que regulamentados por um “Termo de Compromisso”, no qual é definido que os programas não se constituem em “emprego”, para o bolsista, os programas são formas de *“alternativas de emprego”*, porém *com o caráter de trabalho “precário e informal”*:

“Na Operação Trabalho você não tem nenhum tipo de segurança. Assim, você não tem uma carteira de trabalho assinada, se você não trabalhar você não recebe. Têm todos esses itens.”

Ex-bolsista IV

“[...] A gente dormia na fila para arrumar uma vaga no Programa, como se fossemos ter uma vaga de emprego.[...]”

Ex-bolsista II

“Pra mim é trabalhar, não faltar e pegar esse dinheiro que o Kassab está dando aí, mais nada.”

Ex-bolsista III

“Tinha um contrato, mas acho que esse contrato não era válido.”

Assistente Social I

3.5 Participação e Visão do Serviço Social sobre os programas de trabalho e renda

Historicamente, o Serviço Social se constituiu vinculado ao surgimento das políticas sociais em atenção às expressões da questão social⁷⁴.

“A profissão mostra pra gente a questão do mercado de trabalho, as dificuldades que tem dentro do mercado, a questão da exclusão social [...] da desigualdade, das dificuldades deste público.”

Assistente Social I

Se as manifestações atuais da questão social são reconhecidamente de âmbito do Serviço Social, interessa-nos saber como os assistentes sociais executores de programas sociais de trabalho e renda enxergam as respostas desses programas para os problemas relacionados ao desemprego e qual o caminho proposto por esses profissionais.

⁷⁴ Cf. Iamamoto (2º cap. 1986; 1999; 2005); Netto (1992); Yazbeck (1999).

Dentre as atribuições dos assistentes sociais junto aos *programas pesquisados*, constatamos que os profissionais do Serviço Social exercem múltiplas tarefas, cumprindo determinações, diretrizes e políticas dos programas:

- Atividades administrativas: elaboração de relatórios quantitativos do número de encaminhamentos, orientações, atendimentos, desligamentos e desistências; preenchimento de fichas, etc;

- Atividades socioeducativas: trabalho de grupo e reuniões programadas com os bolsistas, reflexão sobre as atividades, orientação, escuta, treinamentos, etc;

- Atividades externas: pesquisas qualitativas e quantitativas;

- Atendimento individual direto à população: encaminhamentos sociais para a rede pública; concessão de licenças; etc.

“Eu vim para a Secretaria do Trabalho para implantar o Programa Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo. No Programa Operação Trabalho minha atuação foi muito pequena. Eu atuei com Bolsista da Operação Trabalho, treinando eles, para eles fazerem pesquisas e cadastramento do Renda Mínima. Eu atuava com bolsistas do Operação Trabalho, mas não diretamente no Programa Operação Trabalho. Eu fiz de 2001 a 2005. A minha função era coordenadora de estágios, mas eu também fui responsável pelos postos de cadastramento dos programas Renda Mínima e fui responsável por todas as pesquisas dos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo. Eu fazia pesquisas in loco com estagiários e bolsistas do Programa Operação Trabalho, sobre como foram os programas para eles, o que o programa melhorou na vida, quais foram as dificuldades que as pessoas tiveram para participar, o que esses programas contribuíram na vida deles. Junto com o grupo de estagiários eu fiz sete mil visitas a beneficiários dos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo.”

Assistente Social III

“Tanto da SERT, quanto de outros projetos, o trabalho era feito apenas pelo assistente social com os usuários, através de trabalho de grupo e reunião semanal; discutia os casos com o coordenador, para definir as funções de cada um, quando alguém tinha problemas com os cumprimentos das regras, quando a pessoa era alcoolizada, quando não desenvolvia um bom trabalho ou não seguia bem os horários[...]. O acompanhamento é feito pelo próprio assistente social, o qual informa a SERT, através dos relatórios mensais quantitativos elaborados pela própria SERT, números dos encaminhamentos, das orientações, dos desligamentos e das desistências. Também, o assistente social fazia as reuniões com os usuários para avaliar os desempenhos deles e saber o que eles estavam achando do programa, o que estavam aprendendo e dificuldades deles. O assistente social também é o responsável para preencher as fichas de inscrições, de desligamentos e os relatórios quantitativos.”

Assistente Social I

“Aqui é um trabalho administrativo [...] Meu trabalho se resume em dar o afastamento para o bolsista, a partir de um laudo médico. Aquela mãe que está com o filho doente e precisa ficar em casa para cuidar do filho, por exemplo, ela é encaminhada para o Serviço Social, e eu analiso e dou o afastamento a partir do laudo médico. Atendo em média trinta bolsistas por mês.”

Assistente Social II

Uma das assistentes sociais referiu a falta de apoio e acompanhamento técnico por parte da SERT às entidades parceiras, o que tornou o trabalho mais difícil. Trabalhou sozinha e contou com a colaboração do coordenador na discussão de certos casos:

“Eu trabalhava sozinha. Acho que a SERT não tem essa proposta (do trabalho multidisciplinar). Inclusive, eles (técnicos da SERT) ficaram de fazer visitas nas ONGs uma vez por mês, mas eles nunca foram. O trabalho multidisciplinar tinha até uma preocupação, que era levada pelas assistentes sociais, mas não vingava na prática. Então eles (os técnicos da SERT) começavam fazer a todo um esforço de melhorar o trabalho e dar um retorno. Tanto da SERT, quanto de outros projetos, o trabalho era feito apenas pelo assistente social com os usuários, através de trabalho de grupo e reunião semanal.”

Assistente Social I

As profissionais do Serviço Social também realizam uma reflexão crítica sobre a prática profissional, reconhecendo os desafios colocados para a profissão no trato das questões na atualidade e os limites de intervenção numa realidade tão complexa.

“É um desafio para o assistente social enfrentar essa carência. [...]Eu gosto da profissão, gosto de trabalhar com o público, gosto de dar o meu melhor, mas nós temos limitações. Não dar para você avançar muito.”

Assistente Social II

Por outro lado, nossas entrevistadas chamam atenção para a importância do trabalho de base com a população, como uma dimensão do exercício profissional do assistente social que precisa ser retomada, o que vem sendo discutido hoje na literatura e no meio profissional:

“Em termos de prefeitura, o Serviço Social atualmente atua muito mais acompanhando projetos e entidades sociais, e o trabalho comunitário está totalmente esquecido. Enquanto o assistente social não voltar ao trabalho comunitário, não tirar uma participação maior, uma integração maior com as comunidades, saber ouvir e ir junto com as comunidades, propor projetos que realmente possibilitem a inclusão e melhor condição de vida, eu não vejo o Serviço Social crescendo. Eu acho que o Serviço Social precisa dar essa guinada, ele precisa voltar.”

Assistente Social III

As assistentes sociais entrevistadas olham de modo crítico as respostas dos programas com os quais trabalham, reconhecendo a fragilidade e pouca eficiência das respostas à situação de desemprego e falta de renda da população, como mostra o depoimento de uma delas a seguir:

“Acho que é uma política vazia, pode até ter uma boa intenção, mas é totalmente vazia, não chegou, não alcançou realmente a necessidade da pessoa atendida. Não alcança a necessidade de trabalho e nem a necessidade financeira. Pode até trabalhar um grupo reduzido, trabalhar a auto-estima, conhecer melhor aquele usuário, ver realmente a necessidade dele e sua saúde, mas a política mesmo não consegue atingir a expectativa. Ela pode reinserir a pessoa em um outro grupo, que vai participar de um grupo social, vai começar a ter outros contatos, ter uma circulação, pode estar num curso, num trabalho. Tudo isso é muito positivo durante nove meses, mas no final do programa, acabou! Não tem continuidade. Então, a política de trabalho e o programa, tinham que ser uma coisa mais permanente. Neste aspecto ele não contempla muito.”

Assistente Social I

Deparamos também com críticas que denunciam a persistência da *cultura do assistencialismo* no seio das políticas sociais. As assistentes sociais entrevistadas também vêem as respostas dadas pelos *programas sociais de trabalho e renda* como “alívio no sofrimento de muita gente”, um alimento, “uma ajuda”, uma auto-estima, incapazes, contudo, de alcançar efetivamente o conjunto das necessidades reais da população.

“Esses tipos de programas, não considero que sejam uma ajuda como deveriam ser. Na verdade entramos no assistencialismo. Tudo é bem vindo para essa população que está excluída, mas não tem mudado a vida delas. Elas estão na mesma mesmice.”

Assistente Social II

O assistencialismo persiste camuflado pelas chamadas “*políticas sociais dos sem nomes*”, dos “indigentes”, dos “excluídos”, no discurso da *solidariedade* e do “*voluntariado*”, como se fosse “uma iniciativa própria do Estado em fazer alguma coisa pelos mais pobres” e não como dever público de elaborar políticas que efetivem os direitos conquistados e consagrados na Constituição de 1988, e que visem alcançar o conjunto da população brasileira⁷⁵.

Os profissionais do Serviço Social propõem uma maior articulação entre os diversos programas e a integração entre as áreas da saúde, educação e habitação;

⁷⁵ Cf. Vieira (2004).

defendem ainda maior abrangência dos programas, prazos mais longos, programas permanentes, acompanhamento efetivo ao bolsista e um trabalho local.

“O desafio é conseguir integrar as secretarias e parar com essas bolsas, montar uma política única e tirar essas pessoas dessa situação, pelos menos criar uma condição mais sustentável, criar uma política de habitação mais adequada, dentro da condição do Brasil. Quase 70% da população tem faixa salarial em torno do salário mínimo. Eu acho que as políticas têm que se voltar para isso, não dar bolsas. De imediato, ajuda. A política de trabalho que consiga inserir a pessoa de maneira fixa, que o programa seja num período de dois a três anos, com um acompanhamento. Acho que é integrar as secretarias e construir políticas inclusivas e permanentes.”

Assistente Social I

“[...]O que falta mais sério é o trabalho realmente comunitário, onde se levantem as reais necessidades delas, quais são as aptidões. Se a gente não conseguir estar próximo, perto das comunidades, trabalhando junto com as comunidades, integrado com as secretarias, um trabalho realmente intersetorial, onde você vê na pessoa a questão da saúde, da questão da educação, da questão da qualificação, conhecer aquela região, as aptidões daquela região, se trabalha serviços,, se trabalha comércio, se tem indústrias, que indústrias ela tem, que profissional que elas precisam. Você faz políticas, você faz projetos, mas estes projetos não vão ao encontro das necessidades da população.”

Assistente Social III

Em um contexto complexo, de insegurança e de redução do Estado, é posto um grande desafio, que não é só do Serviço Social, mas de todos os sujeitos envolvidos na construção das políticas sociais, de se construir *políticas* que viabilizem a participação da população na elaboração dessas respostas para a questão do emprego e da renda.

“Acho que um projeto só vai tirar as pessoas da situação de exclusão social se contiver as reais necessidades delas, se tiver as falas delas. Realmente o Serviço Social tem que ouvir que demandas de assistência e que essa assistência reflita as reais necessidades delas. Normalmente os projetos muitas vezes são feitos nos escritórios, não refletem as reais necessidades dos excluídos que necessitam desses projetos.”

Assistente Social III

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho buscamos pontuar as mudanças nos processos produtivos, no pensamento econômico-político e na concepção das políticas contemporâneas relacionadas ao trabalho.

O conjunto das mudanças ocorridas no modo de produção e a adesão do Estado por políticas neoliberais afetam diretamente o mercado de trabalho, resultando no aumento do desemprego e nas formas precárias de trabalho em todo o mundo, debilitando o poder de mobilização e reivindicação dos trabalhadores, ferindo seus direitos, mantendo-os em condições de subalternidade diante do monopólio do capital.

O aumento do número de desempregados, redução do salário, aumento da jornada diária de trabalho, o aumento do trabalho informal, a exploração do trabalho infantil e inclusive a persistência do trabalho escravo são fenômenos que expressam a questão social no Brasil e no mundo contemporâneo.

Afirmamos, por diversas vezes, que a construção de políticas sociais no Brasil é muito recente em comparação aos países desenvolvidos. Mais recentes ainda são as “políticas de emprego”, que passam a ser uma preocupação de governo somente a partir dos anos 1990, após fortes crises econômicas e a rápida introdução de novos processos produtivos, agravando a situação do desemprego no país, desde os anos 1980, após o fim do período de expansão da industrialização.

Um Sistema Público de Emprego (ou Política Pública de Trabalho e Renda) começa a ser desenhado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei que institui o Fundo de Amparo do Trabalho – FAT. Mas esse sistema é delineado em consonância com as orientações de organismos internacionais, principalmente a Organização Internacional do Trabalho, sob o predomínio do pensamento neoliberal, configurando-se em “políticas sociais” voltadas para o mercado de trabalho.

Desse modo, os *programas de trabalho e geração de renda*, como componente da política social, surgem para atender demandas sociais relacionadas ao

aumento do desemprego em nível local. Assim, eles têm um limite que não consegue ser ultrapassado, que é o de reduzir as desigualdades produzidas pela sociedade capitalista.

Na cidade de São Paulo, tais programas surgem como respostas para a expansão da pobreza, em função do aumento do desemprego. São concebidos mais no campo da política assistencial do que da política de emprego, porém são coordenados pelas secretarias de trabalho municipal e estadual, às vezes em parceria com as secretarias de assistência social, para atender uma parcela da população pobre.

Como resposta a falta de empregos, podemos afirmar que os *programas sociais de trabalho e renda* assumiram formas próprias de *alternativas de trabalho e renda* dirigidos a uma parcela da população pobre. Visam, sobretudo, diminuir a pressão sobre o mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, fornecer condições mínimas para que o desempregado possa construir uma perspectiva de recolocação no mercado de trabalho.

A partir de diagnósticos que apontam dificuldades com relação a *empregabilidade* das pessoas desempregadas, tais programas, de modo precário, passaram a desenvolver a qualificação profissional, incorporando conteúdos de cidadania, para contribuir para a “adaptabilidade” dos sujeitos, focalizando a responsabilidade individual na busca pelo trabalho.

Ao mesmo tempo, divulgam outras formas de trabalho alternativo, no campo da economia solidária. No entanto, essa inserção na economia solidária acontece também de modo precário, pois os bolsistas saem dos programas pouco orientados a montar pequenos negócios e não recebem um acompanhamento técnico até que se efetivem e estejam seguros com o novo “negócio” montado.

Isso acontece, porque a prioridade dos programas está na garantia da concessão do benefício monetário, a qual, sem dúvida, é um elemento muito importante no quadro de ampla pobreza e, principalmente, para a pessoa desempregada. Contudo, não consideramos que sejam “programas redistributivos”, pois são programas pontuais, setoriais, desarticulados das outras políticas sociais, sendo incapazes de reduzir a desigualdade social, que é uma responsabilidade das políticas nacionais.

Em face da realidade local, os programas operam condições mínimas de cidadania, ao incluir precariamente pessoas “excluídas”, inúteis para o mercado.

Observando - se que os programas sociais de trabalho e renda são relevantes em uma sociedade marcada pela insegurança, num quadro amplo de desemprego e de falta de alternativas de trabalho. Não causam alterações mais profundas na questão do desemprego, mas aliviam o sofrimento imediato de pessoas a margem do mercado de trabalho há muito tempo.

Em um contexto de baixa demanda por trabalho, onde até *bicos* são difíceis, ter a possibilidade de ampliar a renda mensal ou até mesmo dobrá-la, faz uma diferença enorme para as pessoas atendidas. Não podemos desconsiderar isso.!

Acreditamos, portanto, que por mais desarticulados de uma política ampla, por mais pontuais, fragmentados e até compensatórias, os programas analisados representam, ainda que de modo frágil, a possibilidade de assegurar, mesmo que temporariamente, uma renda mínima de sobrevivência.

Por outro lado, revelam um *Estado mínimo*, que deixa de buscar resoluções efetivas e duradouras para as necessidades sociais, contaminado pelo pensamento neoliberal e o domínio do capital que atravessa fronteiras.

Observamos também a persistência de programas sociais fragmentados, pontuais e desarticulados, reiterando um padrão histórico das políticas sociais brasileiras.

Políticas sociais que não efetivem direitos e que negam a participação ampla dos trabalhadores no controle das decisões e na renda nacional “[...] consistem unicamente na adoção dos homens para transformá-los em consumidores obedientes e bem-humorados”, afirma Evaldo Vieira (2004:135).

A análise e interpretação das entrevistas e das leituras realizadas permitem concluir que os programas sociais *de trabalho e renda* atuam no campo assistencial, possibilitando uma renda mínima e temporária, tendo por base a *cultura da empregabilidade* como “solução” para o desemprego, buscando promover o aumento da auto-estima e a motivação dos participantes para a procura espontânea de uma ocupação. Na contramão, no âmbito das “políticas sociais”, favorecem a situação de subalternidade da *classe-que-vive-do-trabalho* diante do capital, isentando o Estado da promoção e garantia de direitos, transferindo para seus

“cidadãos” a responsabilidade por suas próprias (*in*) capacidades de prover os meios de sobrevivência e renda.

Por fim, trazemos ainda um último depoimento que sintetiza os *tipos de respostas* oferecidas pelos programas de trabalho e renda no município de São Paulo:

“A política social é um mal-necessário por existir muitas pessoas excluídas. De certa forma, dá uma ajuda às famílias que não tem nenhuma fonte de renda. Apesar do programa ser de pouca duração, para quem não tem nada... ajuda! A política é para quem está em situação de exclusão... a carência é muita, contudo, essa ajuda, esse benefício, que o Governo dá é muito importante; pois é mais uma fonte de renda para estas famílias excluídas. Esse trabalho é para quem não tem nenhum tipo de benefício, as pessoas não podem ter carteira assinada e elas têm de estar fora do mercado de trabalho.”

Assistente Social II

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, M. M. T. de. *O apoio aos pequenos empreendimentos econômicos no âmbito das políticas públicas de emprego e renda: alternativa ao desemprego ou subordinação e desregulação do trabalho assalariado no Brasil?* Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.
- ALVES, G. *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo.* São Paulo, Boitempo/FAPESP, 2000.
- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.* São Paulo, Cortez/Unicamp, 1995.
- _____. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho.* Coleção Mundo do Trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 4a. ed., 2001.
- AZEREDO, B. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira.* Associação Brasileira de Estudos e Trabalho - ABET, 1998. (Coleção Teses e Pesquisas, 1).
- BARBOSA, A. de F. e MORETTO, A. *Políticas de emprego e proteção social.* São Paulo: Abet, 1998. (Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v 1).
- BARBOSA, R.N. de C. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2007.
- BRUNACCI, A. *São Paulo na frente pelo trabalho: o lado humano do combate ao desemprego.* São Paulo: FUNDAP: Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, 2003.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflito no Campo.* 2008 in: <http://www.cptnac.com.br> , acessado em janeiro de 2008.
- DECRETO Nº 47.765, de 11 de Abril de 2003. *Altera novamente o valor da Bolsa-Auxílio do PEAD.*
- DECRETO Nº 49.017, de 6 de Outubro de 2004. *Projeto frentes de trabalho especial.* Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho (SERT)
- DEDECCA, C. S. *Setor informal e informalidade no Brasil. Ciência Hoje.* Rio de Janeiro, V. 39 (234): 18-23, Jan/Fev. 2007.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIECONÔMICOS (DIEESE). *Anuário dos trabalhadores 2007.* 8. ed. São Paulo DIEESE. 2007.

- DOMINGUES JUNIOR, P.L. *Programas de Trabalho e Renda no Município de São Paulo (2001-2004): Uma análise a partir do estudo das trajetórias sociais*. São Paulo, Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, FFLCH-USP, 2006.
- DOWBOR, L. *O que acontece com o trabalho*. São Paulo, Editora Senac. 3ª. ed. 2006. Disponível in <http://www.dowbor.org/>
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista – 8ª. ed. rev. –* São Paulo: Cortez, 2000.00000
- GIMENEZ, D. M. *Políticas de emprego no capitalismo avançado - Trajetória no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. Dissertação de Mestrado em Economia Social e do Trabalho. UNICAMP. Campinas, 2001.
- IAMAMOTO, M.V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional –2.ed. –* São Paulo, Cortez, 1999.
- _____. *Serviço Social no Tempo do Capital Fetice*. Tese para concurso para Professor Titular da Faculdade de Serviço Social da UERJ. Vol 1. Rio de Janeiro, fev, 2005.
- IAMAMOTO, M.V. e CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. São Paulo, Celats/Cortez, 5ª edição,1986.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD 2006: trabalhadores que ganham menos recuperam o rendimento que tinham há dez anos*. IBGE, Comunicação Social de 14/Set/2007. www.ibge.gov.br acessado em dezembro de 2007
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD 2004 –* Vol. 25, Rio de Janeiro, 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *PNAD 2006 Primeiras Análises: Demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza*. Brasília / Rio de Janeiro, 2007
- LEAL, S. M. R. *A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social: neoliberalismo e os novo movimentos da sociedade do trabalho*. Caderno de Pesquisa N.13. UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas públicas – NEPP, 1990.
- LEI nº 10.321, de 8 de Junho de 1999. *Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego*.
- LEI nº 10.852 de 13 de Julho de 2001. *Altera o valor da Bolsa-Auxílio do PEAD*.
- LEITE, M. E. *Módulo Sociologia do Trabalho – Reestruturação produtiva no Brasil: mudanças no mercado de trabalho e impactos sobre a qualificação profissional*. In VOGEL, Arno e YANNOULAS, Silvia C. (Orgs.) *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil –* São Paulo: Editora UNESP, 2001.

- LEITE, M. P. *Reestruturação produtiva, novas tecnologias e subjetividade operária*. Campinas, CESIT/UNICAMP, 1999.
- LIMA, A. A. B. *A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das resoluções do CODEFAT*. In: Oliveira, R. V de (org.). *Novos momentos para as comissões de emprego no Brasil?: sobre as condições da participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção*: V.1. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.
- MARCONI, M. A. e LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo, Atlas, 2 ed. 1990;
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política. Livro 1 – o processo de produção do capital. Vol 1*.
- MATTOSO, J. *A desordem do Trabalho*. São Paulo, Scritta, 1995.
- _____. *O Brasil desempregado*. São Paulo, Perseu Abramo, 1999.
- MEHEDFF, C.G. Módulo PPTR: *A Construção da Política Pública de Trabalho e Renda*. In: VOGEL, A. e YANNOULAS, S.C.(orgs) *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente*. Plano Nacional. Brasília, 2004.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Sistema Público de Trabalho e Renda*. <http://www.mte.gov.br> acessado em janeiro/2008
- MORETTO, A. et alii. *Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil*. In: PRONI, M.W.; HENRIQUE, W. (orgs). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo/Campinas: Unesp/Unicamp, 2003.
- MOSER, Liliane. *Geração de trabalho, renda e inclusão social: vivências de trabalhadores/as em empreendimentos econômicos solidários – Chapecó/SC*. São Paulo. Tese de Doutorado em Serviço Social. PUC-SP. 2006.
- NETTO, J.P. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo, Cortez, 1992.
- NETTO, J.P. e BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca básica de serviço social; v.1).
- OLIVEIRA, R. V. *A qualificação profissional como política pública*. In: Sal, A. M. e Freitas, J. C. de (orgs.) *Políticas públicas de qualificação: desafios atuais*. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Relatório anual: tendências mundiais de emprego 2008*. OIT. Genebra. (Arquivo completo em espanhol, francês e inglês, disponível para baixar in: <http://www.ilo.org/>)

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Desemprego no mundo registrou recorde histórico em 2006*. OIT. Comunicado 24/01/2007 <http://www.oitbrasil.org.br/news/>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Tendências mundiais do emprego juvenil*. OIT. Genebra, 2006; disponível in: <http://www.oitbrasil.org.br/news/>

POCHMANN, M. *O Trabalho Sob Fogo Cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo, Boitempo. 2001

_____. (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo, Cortez. 2003.

_____. *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo, Cortez. 2004.

_____. *Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações*. In: Bógus, L. e Paulino, A. Y (orgs.) *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo, EDUC, 1997.

_____. *Rumos da política do trabalho no Brasil*. In: SILVA, M.O. e YASBECK, M. C. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006;

PROGRAMA EMERGENCIAL DE AUXÍLIO-DESEMPREGO (FRENTES DE TRABALHO). *Projeto Frente de Trabalho Especial – Avaliação*. SEADS. Julho de 2005. digitado.

RAMOS, C. A. *Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*. Série Textos para Discussão. N. 277. Brasília: Universidade de Brasília, 2003

REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE. *Multifaces do trabalho*. Ano XXIII. Nº 69. Março 2002.

SEADE e DIEESE. *Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) - Região Metropolitana de São Paulo: aumentos semelhantes da PEA e ocupação retraem queda do desemprego*; N. 276, nov 2007.

SERT/DIEESE. *Relatório pesquisa com os empreendimentos gerados a partir de ações do PAE Programa de auto-emprego*. Março de 2002. Disponível in: <http://www.emploi.sp.gov.br/outros/downloads.asp>

SEVERINO, A. J. *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo, Cortez, 21^a. ed. revista e ampliada, 2001.

- SILVA, A. A. da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. São Paulo:Cortez, 2004.
- SILVA, M. O. S, YAZBEK, M. C, GIOVANNI, G di, *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2ª. ed., 2006.
- SINGER, P. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.
- _____. *Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho*. In: Rico, E. M. e Raichelis, R (orgs.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ; IEE,1999.
- SOUZA, A. R. (orgs). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo, Editora Contexto, 2000.
- VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. São Paulo, Cortez, 2004.
- YAZBEK, M. C. *O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo*. In: *Reprodução social, trabalho e Serviço Social Módulo 2 do Curso de Capacitação Continuada para Assistente Sociais CFESS, ABEPSS*. UNB, Brasília, 1999.

ANEXO 1**QUESTIONÁRIO:****Ex-participante em Programa de Geração de Emprego e Renda**

1. Nome: _____ Idade: _____ anos
2. Atualmente o(a) Sr(a) está: () trabalhando () desempregado
3. Com qual vínculo empregatício:
4. () trabalhador por conta-própria (autônomo)
5. () trabalhador em um grupo/cooperativa (cooperado)
6. () trabalhador com carteira assinada
7. Qual é a sua atividade? _____
8. Há quanto tempo está neste trabalho (ou há quanto tempo está desempregado)? _____
9. Quantos Programas de Geração de Emprego e Renda na Cidade de São Paulo que o(a) Sr(a) participou? _____

ATENÇÃO: *Por favor, responda as seguintes perguntas somente em relação ao **último** Programa em que participou.*

10. Qual foi o nome do último PGER em que participou? _____
11. Quando iniciou no Programa? _____/_____ (mês/ano)
12. Quando terminou? _____/_____ (mês/ano)
13. Fez algum curso no Programa? Qual? _____
14. Qual foi a duração do curso? _____
15. A presença no curso foi obrigatória? () sim () não
16. O que o(a) Sr(a) aprendeu no curso?
17. Recebeu alguma bolsa-auxílio? () sim () não
18. Qual foi o valor da bolsa-auxílio? _____
19. Por quanto tempo recebeu a bolsa-auxílio? _____
20. A bolsa-auxílio foi a sua única renda durante o período do curso?
() sim () não
21. Qual foi o uso que fez dos recursos da bolsa? _____
22. Assim que terminou o Programa, o(a) Sr(a) continuou tendo algum tipo de acompanhamento do Programa? () sim () não
23. Se respondeu “sim”, como foi o acompanhamento e por qual profissional?

24. O(A) Sr(a) permaneceu desempregado(a) após o término do Programa?
() sim () não
25. Se a resposta é “sim”, como fez para sobreviver? Se a resposta é “não”, como conseguiu o trabalho logo após o Programa?
26. O(A) Sr(a) fez algum curso profissionalizante? () sim () não Por quê?
27. O programa atendeu todas as suas expectativas (desejos)
28. O(A) Sr(a) obteve contatos com algum assistente social no Programa? De que forma ?
29. O que o(a) Sr(a) tem a comentar do trabalho do assistente social?
30. O que o(a) Sr(a) considera mais importante num programa como o que participou?

ANEXO 2**ENTREVISTA:****Assistente Social que trabalhou com Programas de Geração de Emprego e Renda na Cidade de São Paulo**

1. Nome da(o) Assistente Social:
2. Nome do Programa de Geração de Emprego e Renda em que trabalhou:
3. Nome da Instituição:
4. Qual foi o seu cargo no Programa?
5. Como você vê hoje a sua formação profissional (assistente social) com os trabalhos que desenvolveu ou desenvolve atualmente?
6. Fez algum tipo de formação posterior à graduação? Onde?
7. (A Prefeitura ou a instituição em que atuou, mesmo através de parcerias, ofereceu algum curso para os profissionais?)
8. Quais eram os objetivos do programa executado? Duração?
9. Cite as principais metas.
10. Para qual público que se destinou? De qual sexo, faixa etária? Quantas pessoas foram atendidas?
11. Como surgiu o Programa? (Comente a história do Programa desde o seu início.)
12. O que o Programa Ofereceu aos participantes? (Como foi definido?)
13. O Programa ofereceu mais alguma coisa? Algum tipo de bolsa-auxílio, por exemplo? Qual o valor? Qual era a finalidade deste benefício?)
14. Quais foram as principais atividades dos participantes?
15. Quais profissionais que trabalharam no Programa?
16. O que você acha do trabalho multidisciplinar neste tipo de Programa?
17. Quais eram as atribuições específicas do assistente social?
18. Quais foram os pontos fortes e fracos do Programa?
19. O Programa teve uma metodologia? (Os participantes tiveram algum tipo de acompanhamento ou avaliação)
20. Há dados sobre a reinserção dos participantes no mercado de trabalho, facilitado pelo Programa?
21. O Programa atingiu os objetivos propostos?
22. Como é que você avalia as atuais políticas de geração de emprego e renda?
23. O que você acha do trabalho do assistente social na atualidade?

ANEXO 3

Entrevista:

Profissional do Planejamento ou Coordenação Executiva

1. Nome do Profissional
2. Formação
3. Nome do Programa de Geração de Emprego e Renda em que trabalhou:
4. Nome da Instituição:
5. Qual foi o seu cargo no Programa?
6. Quais foram as suas principais atividades?
7. Quais eram os objetivos do programa executado?
8. Quais Principais metas?
9. Para qual público que se destinou? De qual sexo, faixa etária? Quantas pessoas foram atendidas?
10. Houve algum tipo de pesquisa sobre o perfil do mercado, demandas emergentes ou potenciais?
11. Ofereceu cursos e capacitações? Como eles foram definidos?
12. Ofereceu bolsa-auxílio? Qual o valor? Qual era a finalidade deste benefício?
13. O Programa contou com equipe multi ou interdisciplinar?
14. (Se a resposta for afirmativa) Na equipe, quais eram as suas atribuições específicas?
15. Para você, quais são as principais contribuições e dificuldades do trabalho interdisciplinar?
16. Quais foram os seus principais desafios na gestão do Programa?
17. Como foi a metodologia de acompanhamento e avaliação do Programa e dos egressos?
18. Há dados sobre a reinserção dos egressos no mercado de trabalho através dos Programas?
19. Você considera que o Programa atingiu os objetivos propostos?
20. Faça uma breve análise da Política de Emprego e Renda na cidade de São Paulo.

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](#)