



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E RENDA: UMA NOVA FORMA DE AVALIAÇÃO.

Paulo Lourenço Domingues Junior

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

pldominguesjr@uol.com.br

INTRODUÇÃO

A chamada globalização ou mundialização do capital impõe realidades cada vez mais duras e problemáticas para os países centrais do capitalismo, e principalmente para os periféricos, já que as desigualdades sociais se aprofundam, através do aumento do desemprego e do trabalho precário.

Historicamente, diversas políticas públicas de trabalho e também de transferência de renda foram realizadas no sentido de estabelecer uma proteção social aos trabalhadores, bem como evitar os efeitos perversos do desemprego. No Brasil, tais políticas sempre foram precárias e fragmentadas, nos estados e municípios.

Uma grande inovação em termos de políticas sociais municipais, ocorreu na cidade de São Paulo, durante o período de 2001-2004, quando foram implementadas políticas sociais universais e integradas, de forma a compor um autêntico sistema público de emprego. Houve a combinação de políticas de distribuição de renda com políticas voltadas para a (re)inserção individual e coletiva no mercado de trabalho, bem como a preocupação com a geração de novos postos de trabalho.

Este artigo baseia-se em pesquisa que analisou os programas sociais de trabalho realizados no município de São Paulo durante o período de 2001-2004. Foram realizadas entrevistas de longa duração com participantes de diferentes gêneros (homens e mulheres) pertencentes a distintas gerações (DOMINGUES JUNIOR, 2010).



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

No primeiro tópico deste artigo, analisamos as políticas sociais voltadas para a transferência de renda, posteriormente, aquelas políticas integradas concretizadas no município de São Paulo. Por fim, analisamos as políticas sociais do ponto de vista dos beneficiários, compondo uma nova forma de avaliação de políticas e programas sociais.

1. AS ORIGENS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.

Os programas de transferência de renda se iniciam efetivamente a partir da década de 90 no país, mais especificamente em 1991, quando se instaura uma transferência monetária a famílias com filhos de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo a noção da família como beneficiária dos programas, e a obrigatoriedade da frequência à escola por parte das crianças (CAMARGO, 1995). Posteriormente, na metade da década de 90, foram implementadas políticas de transferência de renda em diferentes municípios, tais como Santos, Ribeirão Preto, Brasília, Campinas, caracterizando esta política como parte do Sistema Público Brasileiro de Proteção Social (SILVA e YAZBEK, 2004).

A partir de 2001, no mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foram expandidos programas federais criados em 1996, tais como o PETI (Programa de erradicação do trabalho infantil), além da criação de outros programas, tais como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros (SILVA, 2002).

Finalmente, em 2003, no Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi criado o programa Bolsa Família, com a proposta de unificação dos programas de renda municipais, estaduais e do governo federal, verificando-se um aumento anual do orçamento destinado aos programas de transferência de renda. O programa Bolsa Família se tornou o maior programa de transferência de renda e de combate à pobreza no país, e se encontra presente em todos os municípios brasileiros. (SILVA, 2008).

Em outras palavras, houve a unificação de programas como a Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás, já que eles muitas vezes eram sobrepostos, acarretando perda de eficiência. O programa Bolsa Família visava focalizar melhor as ações no combate à pobreza, através da simplificação de processos e também através de uma política



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

pública universal, que atendesse à todas as famílias que compõem o público-alvo dos programas. Aumentou-se o valor transferido às famílias, bem como o montante de recursos destinados aos programas de transferência de renda. Além disso, inovou-se ao ter como referência, na transferência de renda, a mulher (mãe), já que essa, supostamente, aplicaria com mais prudência e precisão os rendimentos oriundos dos programas de transferência de renda¹. Como contrapartida, as beneficiárias devem manter crianças e adolescentes na escola, acompanhar o calendário de vacinação para crianças de 0 a 6 anos de idade, bem como a realização do pré e pós-natal para gestantes² (SILVA, 2008).

A Bolsa Família possui como um dos seus objetivos o combate à fome, e a melhoria na alimentação e das condições de vida das famílias atendidas, além de combater a pobreza e as desigualdades sociais. O programa possui articulação com outros, tais como de alfabetização, saúde e educação. A Bolsa Família também visa à articulação com programas de trabalho e renda, capacitação, micro-crédito, e unidades produtivas relacionadas à economia solidária, tais como cooperativas. Dessa forma, busca-se a autonomização das famílias, ou seja, fazer com que as mesmas possuam uma inserção no mercado de trabalho³. Em outras palavras, busca-se, atualmente, na políticas e programas sociais vinculados ao trabalho, a integração entre transferência de renda e programas de trabalho e renda, algo executado no município de São Paulo, como veremos a seguir.

2. OS PROGRAMAS SOCIAIS DESENVOLVIDOS NA CIDADE DE SÃO PAULO.

Nesse contexto do surgimento de diferentes políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho e de transferência de renda, oriundas da década de 1990, a Prefeitura Municipal de São Paulo começa a desenvolver, a partir de 2001, uma série de políticas sociais integradas, voltadas à distribuição de renda, ao desemprego e à qualificação do trabalhador e que promovam a sua volta ao mercado de trabalho.

¹ Cf. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acessado em 30/10/2010.

² Cf. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acessado em 30/10/2010.

³ Cf. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acessado em 30/10/2010.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Durante sua vigência no período de 2001-2004, a estratégia implantada no Município de São Paulo para a inclusão social atingiu quase meio milhão de famílias, alcançando, de forma direta e indireta, quase 2,1 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 20% de toda a população paulistana. Investiu-se aproximadamente um bilhão de reais nos diferentes programas sociais. Tratou-se, portanto, da maior política pública municipal de combate à pobreza e à desigualdade no País, calcada na universalidade, de forma a evitar a extrema focalização das políticas sociais, bem como o clientelismo (POCHMANN, 2004b).

Os primeiros programas implantados foram os chamados Programas “Redistributivos” – Renda Familiar Mínima, Bolsa Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo. O Renda Familiar Mínima era uma complementação de renda estendida às famílias carentes para que superassem a linha de pobreza, com dependentes de 0 a 15 anos e que exigia, como contrapartida, que estivessem matriculados em escolas. O “Bolsa Trabalho” era voltado para jovens desempregados, com baixa renda familiar, que tivessem de 16 a 20 anos de idade, e procurava garantir, temporariamente, uma renda, por meio de atividades comunitárias e ocupacionais. Este programa também possibilitava o acesso a cursos pré-vestibulares gratuitos (Bolsa Trabalho Cursinho) e disponibilizava bolsas em universidades privadas. Outro desdobramento desse programa – o “Bolsa Trabalho Estágio” – oferecia estágios em empresas públicas ou estatais. Já o “Bolsa Trabalho Emprego” possibilitava a experiência de formação com contrato de trabalho. “O Operação Trabalho” era voltado para desempregados de longa duração, com baixa renda familiar, que tinham de 21 a 39 anos de idade, e o “Começar de Novo”, para desempregados, com baixa renda familiar, que tinham 40 anos ou mais. Para esses dois últimos programas era fornecida uma renda temporária, combinada com a educação para o trabalho assalariado e autônomo, o empreendedorismo e as atividades comunitárias, também estavam incluído neste último programa, o “Começar de Novo Renda”, que possibilitava a capacitação para pequenos negócios, e o “Começar de Novo Emprego” implantado a partir de 2003 com a finalidade de realizar a intermediação e a colocação desses trabalhadores no mercado de trabalho (por meio de convênio com o São Paulo Incluir), desde que possuíssem o ensino fundamental concluído. Garantia



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

também a formação (treinamento), no local de trabalho, das pessoas recém-contratadas (POCHMANN, 2004b).

Numa segunda etapa, constituída pelos chamados Programas “Emancipatórios”, participavam todos aqueles que passavam pelos Programas “Redistributivos”. Para as famílias que passavam pelo Renda Familiar Mínima, havia a disseminação de conhecimentos básicos, tais como alfabetização, economia doméstica e orçamentária, saúde e higiene, entre outros. Para os participantes dos demais programas “redistributivos”, havia a possibilidade de escolha após participarem de um módulo básico de dois meses de formação cidadã (ética, cidadania e cultura política e econômica) e do Programa “Oportunidade Solidária”, que visava à capacitação para trabalho assalariado e autônomo e para atividades comunitárias – agentes comunitários de lazer, meio ambiente, transporte, cooperativismo, entre outros. Podiam passar também pelo Programa “Capacitação Ocupacional”, que tinha como objetivo preparar as pessoas para o trabalho em setores assalariados, autônomo e como agentes comunitários. Havia também o programa “Central de Crédito Popular – São Paulo Confia” –, que possibilitava a aquisição de micro-créditos, ou seja, créditos subsidiados para desenvolver pequenos negócios. Por fim, havia ainda o programa de “Apoio ao Desenvolvimento Local”, subdividido em dois programas: o “Desenvolvimento Local”, que visava à conexão de cadeias econômicas e arranjos produtivos, e o “São Paulo Inclui”, que objetivava a alocação de trabalho e a intermediação de negócios (POCHMANN, 2004a).

O perfil de pessoas atendidas nos programas era de desempregados ou subempregados. A quantidade de desempregados (incluindo aqueles que faziam “bicos” eventuais) chegava a 65,6%. Havia ainda uma minoria de assalariados com carteira (8,2%), e de assalariados sem carteira (3,4%). Contudo, ressalte-se que a maioria dos beneficiários teve alguma experiência profissional (79,8%), na maioria, no setor de serviços (57,5%), seguida pela passagem no setor industrial (21,3%) e no comércio (17,2%). Do total de beneficiários, 12,7% já haviam trabalhado em alguma atividade por conta própria e 74,1% tinham interesse em concretizar algum trabalho por conta própria. Com relação à renda familiar mensal, constatou-se que 13,1% dos participantes possuíam até 130 reais



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

de rendimento; 36,9% possuíam entre 130 e 260 reais; 42,3% possuíam entre 260 e 520 reais, e 7,1% renda maior que 520 reais. A renda média mensal dos participantes era de 295,72 reais (POCHMANN, 2004b).

Implantados prioritariamente nos distritos com maiores índices de exclusão social a partir de 2001, os programas alcançaram todos os 96 distritos do município de São Paulo no ano de 2004. Os programas foram implantados prioritariamente da periferia para o centro da cidade, em anos distintos, com base em indicadores de pobreza, desigualdade, escolaridade, desemprego e violência que identificavam as áreas de maior vulnerabilidade social.

Os programas sociais no seu conjunto atenderam a 492.212 famílias entre julho de 2001 (início do programa) e setembro de 2004, representando cerca de 2 milhões de pessoas que foram direta ou indiretamente atendidas pelo conjunto dos programas sociais. O total de ações de inclusão social chegou a 1.124.198, já que os participantes dos programas sociais poderiam participar em mais de um programa, dada a integração existente entre os mesmos. (POCHMANN, 2004b).

No pagamento de benefícios monetários foram gastos 708 milhões reais. Somando-se os gastos concretizados em conjunto com o governo estadual e federal, foram investidos quase 1 bilhão de reais em programas sociais no município de São Paulo, alcançando cerca de 83,6% das famílias pobres no município de São Paulo. Assim, temos que 8 em cada 10 paulistanos abaixo da linha da pobreza foram atingidos

O impacto da renda também ocasionou uma redução da pobreza no município de São Paulo em torno de 10%. O percentual de famílias pobres decresceu de 19,4% para 17,6%. Assim, em torno de 188.000 pessoas saíram da condição de pobreza - definida como meio salário mínimo per capita - no município de São Paulo, como decorrência da passagem dos programas sociais. Destaca-se que a queda da pobreza foi mais intensa nas periferias da cidade (POCHMANN, 2004b).

2.1. Os programas sociais no município de São Paulo sob a ótica dos beneficiários.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

A seguir, descrevemos os resultados de uma pesquisa realizada com 22 trabalhadores pertencentes a nove diferentes famílias, e que, na sua grande maioria estavam desempregados ou subempregados no município de São Paulo, e que participaram dos programas sociais municipais da prefeitura de São Paulo (DOMINGUES JUNIOR, 2010).

Foi realizado um estudo de trajetórias sociais (CABANES, 2002) (PAIS, 2003), ou seja, foram levantados e analisados os diferentes percursos de trabalho dos entrevistados e das famílias (marido, mulher, e por vezes, os filhos) para entender como e porquê os trabalhadores entrevistados chegaram a uma condição, por vezes, precária de trabalho, como por exemplo, a do subemprego. A opção metodológica de entrevistas com toda a família, deve-se a inter-relação entre família e trabalho, ou seja, por vezes, a família condiciona ou influencia determinadas escolhas profissionais (CABANES, 2002). A pesquisa foi elaborada a partir de diferentes “recortes” geracionais e de gênero, ou seja, foram entrevistados homens e mulheres, trabalhadores mais jovens, que buscavam ou possuíam alguma inserção no mercado de trabalho e também trabalhadores mais velhos, já com alguma ou bastante experiência no mercado de trabalho. A grande maioria possuía pouca escolaridade, boa parte possuía o primeiro grau incompleto, outra, o segundo grau incompleto.

Em geral, percebemos através das entrevistas, trajetórias descendentes de trabalho. Operários que chegaram a trabalhar para grandes empresas no setor automobilístico, autopeças, construção civil, entre outros, na década de setenta brasileira, com carteira assinada e com os direitos inerentes à mesma, atualmente se encontram desempregados, e concretizando “bicos” diversos. Em outras palavras, os entrevistados almejam recuperar o trabalho formal perdido em décadas passadas. Contudo, graças ao pífio crescimento econômico recente do país, com a conseqüente baixa geração de empregos, tornou-se inviável uma volta ao mercado de trabalho formal. Muitos se inserem no mercado informal como forma de sobrevivência, e estabelecem pequenos empreendimentos, muitas vezes, familiares; contudo, os obstáculos para o sucesso destes pequenos empreendimentos são muitos. Pelo que averiguamos, as dificuldades de



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

financiamento são grandes, colocando diversos empecilhos ao desenvolvimento destes pequenos negócios, como ganhos de escala, de custos, entre outros.

Na visão dos participantes das políticas municipais, a renda é vista como algo extremamente importante, já que muitos se encontram em uma situação de vida extremamente delicada, desempregados ou mesmo fazendo “bicos” bastante precários. A renda representa a possibilidade de colocar a casa em “ordem”, pagar dívidas diversas, bem como cuidar melhor da alimentação, melhorar as condições de moradia, entre outros. Contudo, em nome de uma ética do trabalho, ou seja, em nome do dever moral de trabalhar (ZALUAR, 1994), as políticas voltadas para a inserção no mercado de trabalho são mais valorizadas do que as políticas de distribuição de renda, já que o ganho da renda está sempre associado ao trabalho.

Em suma, como afirmamos anteriormente, o sonho da maior parte dos trabalhadores entrevistados é conquistar um emprego, ou seja, um trabalho com carteira assinada, que dê garantias e estabilidade de vida, assegurando um futuro mais previsível e tranquilo. Mesmo após a passagem pelos programas municipais de emprego de renda, capacitação ou de (re)colocação no mercado de trabalho, a maior parte dos trabalhadores entrevistados retornaram para “bicos” bastante precários que já exerciam anteriormente. Diversos fatores foram levantados pelos trabalhadores entrevistados como empecilhos para sua entrada no mercado de trabalho formal, entre eles, a pouca instrução e baixa qualificação foram um dos aspectos mais importantes. Uma das formas de driblar as novas exigências do mercado de trabalho moderno ocorre através de indicações de conhecidos, ou seja, através da mobilização de uma rede de relacionamentos, de vizinhos, amigos e parentes.

CONCLUSÕES

Historicamente, diversas políticas públicas relativas ao trabalho foram desenvolvidas como forma de proteção aos trabalhadores, entre elas, a previdência, o seguro-desemprego, os direitos do trabalho, a assistência social, políticas de qualificação, de distribuição de renda, de reinserção no mercado de trabalho entre outros. No Brasil,



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

porém, as políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho sempre foram fragmentárias e descontínuas. Após a crise do Welfare-State e a quebra do compromisso da sociedade com o pleno emprego, uma série de políticas sociais vem sendo desenvolvidas.

A partir dos anos 90, no Brasil, foram colocadas algumas políticas públicas alternativas de renda e (re)colocação no mercado de trabalho, chamadas de políticas ou programas de “trabalho e renda”, seja a nível federal, estadual, ou mesmo municipal. Analisamos os impactos dos programas sociais colocados no município de São Paulo no período compreendido entre 2001-2004, e que eram constituídos pela integração entre programas de transferência de renda, de capacitação e inserção no mercado de trabalho. Esta inserção poderia ocorrer através do retorno ao trabalho assalariado ou de forma alternativa, via pequenas unidades produtivas, familiares, cooperativas, entre outras.

Embora com importantes impactos na redução do desemprego, nas desigualdades sociais e na pobreza, tais programas foram marcados por algumas ambigüidades. De um lado, representaram um grande avanço nas políticas compensatórias e de assistência, com amplos programas de distribuição de renda. Por outro, muitos beneficiários voltaram a realizar “bicos” e trabalhos bastante precários após a passagem pelos programas sociais. Desta forma, os programas sociais municipais integrados representaram um avanço na extensão dos direitos sociais relativos ao trabalho, por exemplo, ao atingirem os desempregados de longa duração, que não eram atingidos nem pelo seguro-desemprego (voltados para desempregados de curta duração), nem pelas políticas de assistência (voltadas para as pessoas que não podem trabalhar, idosos, entre outros). Contudo, a falta de uma inserção regular no mercado de trabalho - com carteira assinada – impede a concretização da plena cidadania dos beneficiários.

Nesse sentido, os beneficiários dos programas de transferência de renda e de trabalho e renda almejam uma (re)inserção regular no mercado de trabalho, através de um emprego com carteira assinada, algo nem sempre obtido após a passagem pelos programas sociais. Destaca-se ainda que a renda obtida nos diversos programas é vista como algo transitório.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Por último, destacamos que os programas anteriormente mencionados, não tiveram a devida continuação durante a gestão de Gilberto Kassab frente à prefeitura de São Paulo, configurando uma clara regressão nas políticas e programas sociais da cidade de São Paulo.

REFERÊNCIAS

CABANES, Robert. *Travail, Famille, mondialisation: récits de la vie ouvrière*, São Paulo, Brasil: IRD Éditions: Karthala, 2002.

CAMARGO, José Márcio. *Os Miseráveis 2*. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 de Maio de 1995.

DOMINGUES JUNIOR, Paulo Lourenço. *Programas de Trabalho e Renda: Uma nova forma de análise*. São Paulo, Olho d'Água, 2010.

PAIS, José Machado. *Ganchos, Tachos e Biscates. Jovens, trabalho e futuro*. Portugal, Ed. Âmbar, 2003.

POCHMANN, Márcio, *REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: Perspectivas de desenvolvimento local com inclusão*. São Paulo, Vozes, 2004a.

_____, *POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL: Resultados e Avaliação*. São Paulo, Cortez, 2004b.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí*. São Paulo, Cortez, 2008

_____, A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche (Org.) *Novos Paradigmas de Política Social*. Brasília, UNB, 2002.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva, YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo DI. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo, Cortez, 2004.

ZALUAR, Alba. *Cidadãos não vão ao Paraíso*. Campinas, ed. Escuta, 1994.

SITES:

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acessado em 30/10/2010.