PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Márcio Luiz Guglielmoni

DA EXCLUSÃO BENEFICIADA À BUSCA DE QUALIFICAÇÃO INCLUSIVA:
o beneficiário e a beneficiária do Programa Bolsa Família e a adesão ao Programa de Qualificação Próximo Passo

Belo Horizonte
2012

Marcio Luiz Guglielmoni

DA EXCLUSÃO BENEFICIADA À BUSCA DE QUALIFICAÇÃO INCLUSIVA:
o beneficiário e a beneficiária do Programa Bolsa Família e a adesão ao Programa de Qualificação Próximo Passo

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Profª Drª Magda de Almeida Neves

Belo Horizonte

2012

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Guglielmoni, Márcio Luiz
G942e Da exclusão beneficiada à busca de qualificação inclusiva: o beneficiário e a beneficiária do Programa Bolsa Família e a adesão ao Programa de Qualificação Próximo Passo / Márcio Luiz Guglielmoni. Belo Horizonte, 2012.
193f.: il.

Orientadora: Magda de Almeida Neves
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Política social. 2. Assistência social. 3. Inclusão social. 4. Formação profissional. 5. Programa Bolsa Família (Brasil). 6. Programa Próximo Passo (Brasil). I. Neves, Magda de Almeida. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 304

Márcio Luiz Guglielmoni

DA EXCLUSÃO BENEFICIADA À BUSCA DE QUALIFICAÇÃO INCLUSIVA: o beneficiário e a beneficiária do Programa Bolsa Família e a adesão ao Programa de Qualificação Próximo Passo.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

_____

Profª Drª Magda Maria Bello de Almeida Neves
(Orientadora) – PUC Minas

_____

Dra. Ana Maria Medeiros da Fonseca
UNICAMP

_____

Profª Dra Cristina Almeida Cunha Filgueiras
PUC Minas

_____

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 05 de julho de 2012

Dedico este trabalho
à minha querida Rosane, ao meu filho Francisco,
aos meus pais, irmãos, cunhadas, sobrinhos
e
a todos os amigos de jornada que sonham e lutam
por uma sociedade mais justa e igualitária.

AGRADECIMENTOS:

A Deus, pela VIDA: verdadeiro objeto e finalidade desta pesquisa.

Aos beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família, pelo carinho e confiança em partilhar suas vidas a esse desconhecido entrevistador. A solidariedade disponibilizada em partilhar gratuitamente suas histórias permanecerá como pedra fundante para continuar participando da construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

A meus pais, geradores da minha escala de valores: alicerces e pilares inabaláveis em todas as dimensões da minha existência.

À grande companheira da vida e das lutas, Rosane, pelo apoio e motivação em todos os momentos e, principalmente, pelo carinho e paciência na espera do término desta valiosa etapa.

A Francisco que, mesmo na avidez da adolescência, soube compreender o valor da importância desta reflexão sobre a sociedade que o espera,

A Marília Campos, Prefeita de Contagem, pela confiança em ter-me permitido participar do desafio da gestão municipal de Contagem, que, por sua vez, proporcionou-me condições e inspiração para desenvolver este trabalho,

Ao companheiro André Teixeira que, há sete anos, motivou-me a ousar por um caminho desconhecido: o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, além de apontar-me um olhar diferenciado para o Beneficiário do Programa Bolsa Família, libertando-me do senso comum.

Ao amigo Maurício Rangel, Secretário de Desenvolvimento Social de Contagem, que prontamente proporcionou-me os momentos necessários para que esta dissertação chegasse a esse desfecho.

A todos os amigos da Secretaria de Desenvolvimento Social de Contagem que pacientemente contribuíram para esta pesquisa: Lincoln, Heloisa, Elaine, Mestiça, Janice, Regiane, Vânia (CRAS Nova Contagem) e, em especial, às Coordenadoras dos Centros de Referência da Assistência Social. Sou-lhes eternamente grato!

A Solange, Isa, Sandra, Libério, Leandro e a toda a equipe da Diretoria de Qualificação Profissional da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda que, além das entrevistas concedidas, disponibilizaram materiais necessários para a qualidade das informações e percepções sobre o Programa Próximo Passo.

À professora Drª Magda Neves pela competência, pelo carinho e pela paciência no árduo ofício de orientadora. Muito obrigado por ter aberto amplos horizontes, não apenas para esta pesquisa, mas intensificando o meu gosto pela investigação e produção sociológica.

À professora Drª Cristina Filgueiras, pelas críticas e contribuições teóricas que me impulsionaram a buscar mais e melhores informações para assegurar o caráter científico desta pesquisa.

À Drª Ana Fonseca, por ter cedido parte de seu valioso tempo, avaliando nosso trabalho e deslocando-se de tão longe para contribuir ao nosso aperfeiçoamento. Meu sincero agradecimento pelo carinho de sempre.

Ao querido companheiro Dr. Bruno Lazzarotti, por tantas vezes ter se colocado à disposição, como agora, em contribuir com a sua experiência de pesquisador.

À amiga Ana Maria Volbert, grande incentivadora do momento que será eterno na minha lembrança: o lançamento do Programa PlanseQ-PAC-Bolsa Família em BH.

Aos demais professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas: agradeço a todos e a cada um pelo aprendizado obtido e pelos momentos de extrema solidariedade no decorrer do curso.

Enxergo daqui a planura
que é a vida do homem de ofício,
bem mais sadia que os mangues,
tenha embora precipícios.
Não o vejo dentro dos mangues,
vejo-o dentro de uma fábrica:
se está negro não é lama,
é graxa de sua máquina,
coisa mais limpa que a lama
do pescador de maré
que vemos aqui vestido
de lama da cara ao pé.
E mais: para que não pensem
que em sua vida tudo é triste,
vejo coisa que o trabalho
talvez até lhe conquiste:
que é mudar-se destes mangues
daqui do Capibaribe
para um mocambo melhor
nos mangues do Beberibe.

(MELO NETO, 1955)

RESUMO

A questão central abordada nesta dissertação é a participação dos beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família frente à proposta de qualificação profissional ofertada pelo Programa Próximo Passo. O programa teve por objetivo qualificar membros das famílias do programa de transferência de renda, por meio de cursos voltados às áreas da construção civil e do turismo, para que, em etapa posterior, estes pudessem ser contratados pelas executoras do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC. A sociedade brasileira, ao adentrar em um ciclo articulado de estratégias marcadamente neoliberais na década de 1990, impeliu massas de trabalhadores e suas famílias às categorias mais rudimentares da sociedade salarial. O acirramento das metodologias antitrabalhistas daquela época promoveu um ciclo geracional de perpetuação da pobreza, mantendo esse trabalhador e sua família ao isolamento social até os dias de hoje. Mesmo diante de uma conjuntura socioeconômica positiva, essa população empobrecida tem encontrado dificuldades em adquirir ativos sociais ou, ainda, em acessar as oportunidades que outras categorias sociais têm conquistado na última década. Este trabalho propõe-se a investigar as causas que fizeram com que beneficiários e beneficiárias não aderissem (ou aderissem) à proposta de qualificação do Programa Próximo Passo na cidade de Contagem/MG. A investigação utiliza da análise de dados secundários coletados nas duas secretarias envolvidas e uma pesquisa de campo junto a beneficiários, beneficiárias, técnicos(as) e gestores(as) das políticas públicas de trabalho e renda e assistência social. A dissertação vai apontar que as consequências do isolamento social (educacional, laboral e territorial) durante boa parte da trajetória de vida dos beneficiários – ainda presente na conjuntura familiar atual –, e agravadas com a questão de gênero das beneficiárias, vêm alimentando um quadro de estagnação e imobilismo frente às possibilidades em acessar as oportunidades surgidas ou as oferecidas por meio das políticas públicas. Falhas operacionais do programa e a ausência de um diagnóstico participativo que poderia ter captado tais limitações e vulnerabilidades antes de sua elaboração impediram, portanto, maior adesão do público-alvo a ele, bem como uma maior eficácia em seus resultados.

Palavras-chave: Políticas Sociais. Assistência Social. Inclusão Produtiva. Qualificação Profissional. Programa Bolsa Família. Programa Próximo Passo. Trabalho e Gênero.

ABSTRACT:

The core issue treated in this dissertation is the participation of the *Bolsa Família Program* beneficiaries regarding the professional qualification proposal offered by the *Próximo Passo* Program. The program's objective was the qualification of the families of the cash transfer program through courses designed to civil construction and tourism areas, so that they could further be employed by the *Aceleração de Crescimento* Program – PAC. By entering in an articulated cycle of markedly neoliberal strategies in the 90's, the Brazilian society impelled masses of workers and their families to the most rudimental categories of the wage society. The intensification of the anti-labouring methodologies from that time set up a generation cycle of poverty perpetuation, which maintained that worker and his family in social isolation till these days. Even in face of a positive social-economic context, this impoverished population has faced difficulties in obtaining corporate assets or reaching the opportunities that other social categories have conquered in the last decade. This paper proposes an investigation of the reasons that made these beneficiaries not to join (or join) the qualification proposal of the *Próximo Passo* Program, in Contagem, MG. The investigation uses secondary data collected along with the two involved Secretariats and a field research with beneficiaries, technical people, managers of the work and income and social assistance public policies. The dissertation will show that the consequences of the social isolation (educational, laboral and territorial) during part of the beneficiaries life – still present in the current family context – yet worsened by the matter of gender in the women's case, has been sustaining a state of stagnation and deadlock in terms of possibilities of reaching opportunities offered by the public policies. The program operational failures and the lack of a participative diagnosis – which could have perceived such limitations and vulnerabilities – before the program design could prevent a wider adherence of the target public, as well as a greater efficiency in the results.

Keywords: Social Policy. Social Assistance. Productive Inclusion. Professional Qualification. Bolsa Família Program. *Próximo Passo* Program. Gender and Employment.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Projeto da Cidade Industrial Juventino Dias, Contagem/MG 70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do PIB brasileiro: 1960-2010 49

Gráfico 2 – Evolução do estoque de empregos e variação absoluta, Brasil: 1989-2002..... 53

Gráfico 3 – Evolução do Índice de Desemprego** (1980 = 100), Brasil: 1980-1997 54

Gráfico 4 – PIB e PIB-PER-CAPITA: Taxa (%) de crescimento anual, Brasil: 2002-2011 ... 55

Gráfico 5 – Evolução do estoque de empregos, Brasil: 2003-2010 57

Gráfico 6 – Evolução do estoque de empregos pelos setores de atividade, Brasil: 2003-2010 58

Gráfico 7 – Variação absoluta no estoque de empregos por setores de atividade, Brasil: 2003-2010 60

Gráfico 8 – Evolução do nº de estoque de empregos x ano, Minas Gerais: 1989-2002..... 65

Gráfico 9 – Evolução do número de estoque de empregos – variação absoluta e relativa, Minas Gerais: 2003-2010 67

Gráfico 10 – Evolução do nº do estoque de empregos por setores, Minas Gerais: 2003-2010 68

Gráfico 11 – Variação absoluta do estoque de empregos por setores, Minas Gerais: 2003-2010 69

Gráfico 12 – Evolução do nº de estoque de empregos, Contagem/MG: 1999-2002 72

Gráfico 13 – Evolução do total de estoque de empregos, Contagem/MG: 2003-2010 73

Gráfico 14 – Evolução do estoque de empregos por setores, Contagem/MG: 2003-2010 74

Gráfico 15 – Evolução do estoque de trabalho da construção civil, Contagem e Região Metropolitana: 1989, 2002 e 2010..... 127

Gráfico 16 – Perfil dos beneficiários do Prog. Bolsa Família em Contagem Perfil geral – Dados referentes a dez. 2010 133

Gráfico 17 – Distribuição/adesão de inscritos do PPP por regiões do município Contagem/MG 141

Gráfico 18 – Concluintes e inseridos no mercado formal do PPP por regiões Contagem/MG 142

Gráfico 19 – Distribuição/adesão de inscritos do PPP por cursos Contagem/MG..... 143

Gráfico 20 – Concluintes e inseridos no mercado formal do PPP por cursos Contagem/MG 144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– A Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 52
Quadro 2 – O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED 99
Quadro 3 – Síntese do Programa Bolsa Família e do Plano de Aceleração de Crescimento . 104
Quadro 4 – Evolução da qualificação social e profissional, Brasil: 2003-2009..... 105
Quadro 5 – CadÚnico e PBF em números, Brasil: jan. 2012 113
Quadro 6 – Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M 114
Quadro 7 – Benefícios do PBF,Brasil: jan. 2012 115
Quadro 8 – Informações do CadÚnico e PBF de Contagem Dados referentes a 2010 e 2011 128
Quadro 9 – Percepção de gestores e beneficiários quanto aos motivos da baixa adesão ao Planseq Bolsa Família 150
Quadro 10 – Perfil dos beneficiários entrevistados 153
Quadro 11 – Entrevista com outros beneficiários - Complemento de informações..... 154
Quadro 12 – Perfil dos profissionais da diretoria de qualificação entrevistados..... 155
Quadro 13 – Perfil dos profissionais da assistência social de Contagem entrevistados..... 155
Quadro 14 – Síntese das hipóteses analisadas após a pesquisa concluída..... 175

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do estoque de empregos e variação absoluta, Brasil: 1989-2002 51
Tabela 2 –Evolução do estoque de empregos: variação absoluta e relativa, Brasil: 2003-2010 56
Tabela 3 – Evolução do estoque de empregos pelos setores de atividade, Brasil: 2003-2010 57
Tabela 4 – Variação absoluta no estoque de empregos por setores de atividade, Brasil: 2004-2010 59
Tabela 5 – População total em idade ativa e população economicamente ativa (PEA), Brasil: 2004-2008 60
Tabela 6 – Absorção da PEA conforme idade, Brasil: 2004-2008 61
Tabela 7 – Evolução dos vínculos de emprego, Brasil: 1989-2008 62
Tabela 8 – Evolução do nº de estoque de empregos x ano, Minas Gerais: 1989-2002 64
Tabela 9 – Evolução do número de estoque de empregos – variação absoluta e relativa, Minas Gerais: 2003-2010 66
Tabela 10 – Evolução do nº do estoque de empregos por setores, Minas Gerais: 2003-2010 . 67
Tabela 11 – Evolução do nº de estoque de empregos, Contagem/MG: 1999-2002 71
Tabela 12 – Evolução do nº de estoque de empregos, Contagem/MG: 2003-2010 73
Tabela 13 – Participação relativa entre gêneros nos setores formais da economia, Brasil: 1989, 2002 e 2010 90
Tabela 14 – Absorção da PEA conforme idade e sexo, Brasil: 2008 90
Tabela 15 – Evolução da Intermediação de Mão de Obra, Brasil: 2000-2009 98
Tabela 16 – Dados de Atendimento do SINE,Contagem/MG: de 15/09/2008 a 31/12/2010 124
Tabela 17 – Dados PlanTeQ, Contagem/MG: 2009-2010 125
Tabela 18 – Perfil das famílias do Prog. Bolsa Família em Contagem - Dados referentes a dez. 2010 131
Tabela 19 – Perfil dos beneficiários do Prog. Bolsa Família em Contagem - Dados referentes a dez. 2010 131
Tabela 20 – Ocupação dos beneficiários do Prog. Bolsa Família em Contagem - Dados referentes a dez. 2010 134
Tabela 21 – Perfil dos beneficiários do Prog. Bolsa Família em Contagem - Público-alvo do PPP – Dados referentes a dez. 2010 135

Tabela 22 – Participação relativa entre gêneros nos setores da economia Contagem/MG: 1989, 2002 e 2010 136
Tabela 23 – Participação relativa entre gêneros nos setores da economia - Região Metropolitana de Belo Horizonte: 1989, 2002 e 2010 137
Tabela 24 – Distribuição e resultados das turmas do PPP - Contagem/MG: 2009 a 2010 138
Tabela 25 – Recursos do Programa Próximo Passo - Contagem/MG: 2008 a 2010 144
Tabela 26 – Perfil dos qualificandos do Programa Próximo Passo - Contagem/MG: 2008 a 2010 145
Tabela 27 – Programa Próximo Passo em números - Brasil: 2008-2010 151

LISTA DE SIGLAS

AgT1..... Agente do Trabalho 1
AgT2..... Agente do Trabalho 2
AM..... Amazonas
B..... Beneficiário
BFx..... Benefício Fixo do Programa Bolsa Família
BH..... Belo Horizonte
BPC..... Benefício de Prestação Continuada
BR..... Brasil
BV..... Benefício Variável do Programa Bolsa Família
CadÚnico..... Cadastro Único de Informações Sociais
CAGED..... Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEASA..... Centrais de Abastecimento
CECON..... Centro Empresarial de Contagem
CEDEPLAR..... Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais
CEFET – MG..... Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CEFORT..... Centro de Formação do Trabalhador de Contagem
CEPAL..... Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CINCO..... Centro das Indústrias de Contagem
CMTC..... Conselho Municipal do Trabalho de Contagem
CODEFAT..... Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador.
CPU..... Convênio Plurianual Único
CRAS..... Centro(s) de Referência da Assistência Social
DF..... Distrito Federal
DIEESE..... Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos
E..... Entrevistador
EJA..... Educação de Jovens e Adultos
ES..... Espírito Santo
FAT..... Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS..... Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNEC..... Fundação do Ensino de Contagem
G..... Gestor(a)

GEPS.....	Gestão Estratégica de Programas Sociais (*software*)
GO.....	Goiás
GT.....	Grupo de Trabalho
GTD.....	Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica
IBGE.....	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF.....	Índice de Desenvolvimento da Família
IMO.....	Intermediação de Mão de Obra
IPEA.....	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI.....	Imposto sobre Produtos Industrializados
MA.....	Maranhão
MDS.....	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL.....	Mercado Comum do Sul
MG.....	Minas Gerais
MTE.....	Ministério do Trabalho e Emprego
OEA.....	Organização dos Estados Americanos
OIT.....	Organização Internacional do Trabalho
PAC.....	Plano de Aceleração de Crescimento
PLANFOR.....	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PBF.....	Programa Bolsa Família
PBF/Contagem.....	Programa Bolsa Família de Contagem
PE.....	Pernambuco
PEA.....	População Economicamente Ativa
PIB.....	Produto Interno Bruto
PlanSeQ.....	Plano Setorial de Qualificação
PlanSeQ-PAC-Bolsa Família.....	Plano Setorial de Qualificação do Programa Bolsa Família
PLANTEQ.....	Plano Territorial de Qualificação
PMDI.....	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAD.....	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNQ.....	Prograna Nacional de Qualificação
PPP.....	Programa Próximo Passo
PPP/Contagem.....	Programa Próximo Passo de Contagem
PR.....	Paraná
ProEsQ.....	Projetos Especiais de Qualificação

PROMINP.....	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
PRONATEC.....	Prograna Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTCs.....	Programas de Transferência de Renda com Corresponsabilidade
RAIS.....	Relação Anual de Informações Sociais
RJ.....	Rio de Janeiro
RMBH.....	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMI.....	Renda Mínima de Inclusão
RS.....	Rio Grande do Sul
SENAC.....	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI.....	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAT.....	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC.....	Serviço Social do Comércio
SESI.....	Serviço Social da Indústria
SEST.....	Serviço Social do Transporte
SETGER.....	Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda de Contagem
SIGAE.....	Sistema de Gestão de Ações de Emprego
SIGAE – WEB.....	Sistema de Gestão de Ações de Emprego da *Web* (*on-line*)
SINDUSCON.....	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SINE.....	Sistema Nacional de Emprego
SINE-Contagem....	Sistema Nacional de Emprego de Contagem
SMDS.....	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SP.....	São Paulo
SPETR.....	Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda
SPETR-Contagem.	Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda de Contagem
TO.....	Tocantins
UFMG.....	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **37**

2 O TRABALHO COMO FATOR DE INSERÇÃO SOCIAL **47**
2.1 Exclusão e inclusão no mercado de trabalho brasileiro **48**
2.1.1 Evolução da economia mineira nos dois modelos econômicos ***63***
2.1.2 Evolução histórica e o comportamento da economia de Contagem ***70***

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO DESEMPREGO E DA EXCLUSÃO SOCIAL **77**
3.1 A evolução da sociedade salarial e o processo de exclusão dos trabalhadores **77**
3.1.1 A sociedade salarial como estrutura fundante da sociedade do século XX ***77***
3.1.2 A desqualificação social: o processo de exclusão do trabalhador desempregado ***82***
3.1.3 Pobreza: processo permanente e geracional de desqualificação social ***84***
3.1.4 As relações de gênero na exclusão do mercado de trabalho ***88***
3.1.4.1 Participação feminina nos mercados formais e informais de trabalho **89**
3.2 Políticas públicas de emprego, trabalho e renda **92**
3.2.1 A evolução do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil ***94***
3.2.1.1 O SINE e seus programas básicos **96**
3.2.1.2 O Programa Nacional de Qualificação Profissional – PNQ **100**
3.3 Proteção social, transferência condicionada de renda e inclusão produtiva **108**
3.3.1 A mulher como beneficiária prioritária das políticas de proteção social ***110***
3.3.2 O Programa Bolsa Família ***111***
3.3.3 O Programa Próximo Passo: inclusão produtiva para beneficiários da transferência condicionada de renda ***117***

4 O PROGRAMA PRÓXIMO PASSO NA CIDADE DE CONTAGEM **121**
4.1 O sistema público de emprego, trabalho e renda de Contagem **122**
4.1.1 O SINE-Contagem: ***124***
4.1.2 O PNQ na cidade de Contagem ***125***
4.2 O Programa Próximo Passo na cidade de Contagem **126**
4.2.1 O público-alvo do Programa Próximo Passo na cidade de Contagem ***127***
4.2.2 A performance do Programa Próximo Passo de Contagem ***137***
4.3 Dificuldades na adesão do público-alvo: **147**
4.3.1 A participação da mulher no Programa Próximo Passo ***150***
4.4 Entrevistas **152**
4.4.1 Análise das entrevistas em comparação aos dados secundários a partir das hipóteses levantadas ***159***
4.4.1.1 Desinteresse pela área da construção civil **159**
4.4.1.2 Receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família **164**
4.4.1.3 Indisponibilidade de tempo da mulher ao trabalho externo, frente às responsabilidades intrafamiliares (cuidado da casa, alimentação, maternidade ou maternagem), que a sobrecarregam em demasia **169**
4.4.1.4 Entendimento de que o esforço exigido para fazer a capacitação não seria compensatório: necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem frente ao imediatismo da sobrevivência **171**
4.4.1.5 Falhas do programa prejudicaram a adesão dos beneficiários: diagnóstico, formulação, divulgação, relações intersetoriais e operacionalização **172**

4.4.2 Considerações finais à análise das hipóteses em confronto com as entrevistas realizadas *175*

5 CONCLUSÃO **177**

REFERÊNCIAS **183**

ANEXOS **190**

1 INTRODUÇÃO

As décadas de 1970, 1980 e 1990 ficaram marcadas pelas transformações radicais nas estruturas sociais, econômicas e políticas no mundo por meio do reordenamento do sistema capitalista expresso pela globalização, pela financeirização da economia mundial e pelas constantes pressões do Fundo Monetário Internacional sobre os países periféricos. No Brasil, onde a crise mundial teve seu reflexo tardio – mas igualmente perverso –, inúmeros arranjos e reformas foram implementados na esperança de conter as crises de instabilidades econômicas e cambiais que, além de ineficientes para a recuperação da economia, provocaram um aumento brutal do contingente de desempregados.

Com o advento do governo Collor, estratégias do projeto neoliberal passaram a ser implementadas definitivamente nas suas formas mais agressivas por meio da adesão precoce ao processo de globalização que, entre outras iniciativas, promoveu a abertura das fronteiras comerciais ao mercado externo sem que a comunidade produtiva brasileira estivesse preparada para tal radicalização, provocando um número considerável de falências. Algumas das empresas sobreviventes conseguiram se modernizar por meio da automatização, ou ainda, da terceirização da mão de obra destinada aos serviços secundários e, até mesmo, às linhas de produção inteiras. A consequência resultante dos processos de falência, de automatização e de terceirização foi a introdução de um grande contingente de trabalhadores à informalidade, ao subemprego, aos baixos salários, a uma maior desigualdade de renda e ao desemprego. A partir da década de 1990, tem início a interferência do Estado com ações voltadas à flexibilização da legislação trabalhista, à fragmentação das categorias trabalhistas e ao favorecimento dos acordos coletivos, além de outras medidas com o objetivo de enfraquecer a organização sindical. A classe operária, golpeada por todos os lados pelas novas ferramentas capitalistas, perde definitivamente a posição de protagonista na nova (des)organização do mundo trabalhista, consolidando seu papel de coadjuvante na nova classificação laboral da sociedade salarial.

Com a internacionalização e a financeirização da economia brasileira, por meio da integração da economia nacional aos parâmetros do mercado e do sistema capitalista internacional – em detrimento à economia de produção –, completou-se um ciclo articulado com estratégias marcadamente neoliberais que rebaixou os trabalhadores e suas famílias às categorias mais rudimentares da sociedade salarial. Excluídos completamente da condição operária, aumentou-se o número de famílias nas condições de vulnerabilidade e risco social de tal forma que, ainda hoje, mesmo diante de uma conjuntura socioeconômica positiva,

defrontamo-nos com nódoas sociais oriundas do processo de acirramento das metodologias antitrabalhistas daquela época que acabaram por promover um ciclo geracional de perpetuação da pobreza das famílias mais humildes, mantendo-as isoladas às margens da sociedade salarial até os dias de hoje.

O ciclo geracional da pobreza em uma família tem o seu início, muitas vezes, na desqualificação social de seus progenitores, que consiste no processo de perda dos vínculos trabalhistas e, como já mencionamos, na perda de *status* na pirâmide da sociedade salarial. Tal fenômeno passa ser agravado com o acúmulo de outras modalidades de exclusão – no âmbito educacional, no âmbito do território de moradia e no âmbito da segmentação da estrutura trabalhista – que se interpõem e retroalimentam a conjuntura individual de desfiliação social também de cada membro do núcleo familiar.

A proliferação da situação de pobreza em todo território nacional, tanto nas zonas metropolitanas quanto nas rurais, motivou a promoção de grandes discussões conceituais referentes às políticas de assistência social, principalmente no advento dos preparativos da Constituição de 1988. Iniciam-se implementações de programas e projetos por meio da articulação da sociedade civil (terceiro setor) com o governo, permitindo a construção da definição das competências de cada ator nas políticas de proteção social. Define-se que, além da cobertura que a política de proteção social deve dar aos cidadãos expostos às situações de vulnerabilidade próprias às fatalidades ou aos ciclos de vida (acidentes, doenças, restrição de mobilidade, invalidez), deve-se também cobrir as vulnerabilidades oriundas de ciclos econômicos oscilatórios, ou seja, nas situações de não trabalho ocasionadas pelo desemprego. Considerando que o emprego é a melhor proteção social destinada ao cidadão e à sua família (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010) deve-se pensar em programas que possam (re)integrar trabalhadores desempregados e jovens (geralmente pleiteando o primeiro emprego) ao mercado de trabalho para que eles possam, autonomamente, vivenciar seus direitos e sua dignidade, superando a situação de pobreza.

Desde então, ambas as políticas públicas – as de trabalho e as de proteção social – têm sido implementadas na tentativa de diminuir as desigualdades sociais promovidas pela má distribuição de riquezas, além das situações conjunturais já expostas anteriormente. No rol de programas e projetos que vêm sendo desenvolvidos ao longo dessa trajetória, encontramos programas na área da proteção social, como os de transferência de renda e inúmeros programas na área do trabalho e renda, como os de qualificação profissional e intermediação

de mão de obra, voltados à promoção do trabalhador e de sua família e à sua inserção ao mercado de trabalho.

O objeto desta pesquisa é um programa de qualificação profissional, de âmbito nacional, para trabalhadores desempregados, denominado Programa Próximo Passo – PPP –, que, criado em 2008 com o nome inicial de PlanSeQ-PAC-Bolsa-Família, propunha qualificar beneficiários(as) do Programa Bolsa Família com o objetivo de incluí-los(as) no mercado de trabalho em oportunidades geradas nos arcos ocupacionais da construção civil e do turismo. O Programa Bolsa Família – PBF – é um programa de transferência de renda que busca quebrar o ciclo geracional da pobreza das famílias assistidas por meio de condicionalidades estabelecidas aos seus beneficiários: acompanhamento obrigatório da saúde e nutricional das crianças do núcleo familiar e a permanência destas e de adolescentes na escola. O Programa Bolsa Família também propõe, como uma de suas diretrizes, a emancipação social e econômica de seus beneficiários pela criação de oportunidades por intermédio de programas complementares como o de qualificação profissional para os membros da família, com possibilidade de inserção ao mercado de trabalho e, assim, diminuir a situação de pobreza nos núcleos familiares, como é o caso do objeto desta pesquisa. É dentro dessa perspectiva que nasce o Programa Próximo Passo, com a meta de qualificar 185 mil cidadãos brasileiros em 13 regiões metropolitanas, e tendo como foco a possibilidade de inclusão de seus participantes no *boom* da geração de empregos ocasionado pela implantação do Plano de Aceleração de Crescimento – PAC – e, posteriormente, nos canteiros de obra de outros programas estruturantes, como o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida ou, ainda, em algumas regiões, às iniciativas do setor turístico.

O índice de adesão de beneficiários(as) do Programa Bolsa Família ao Programa Próximo Passo – principalmente o da construção civil – passou a ser um dificultador na realização deste desde a primeira fase de implantação do programa, na qual cartas-convite foram emitidas pelo próprio governo federal diretamente a todos os beneficiários das regiões em que o programa estava sendo implantado. O próprio Ministério de Desenvolvimento Social, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, realizou no período de janeiro a março de 2009 uma pesquisa com o objetivo de compreender as razões pelas quais as inscrições do PPP Nacional haviam sido insatisfatórias na primeira fase de implementação (BRASIL, 2010a).

A pesquisa do MDS, cuja metodologia é apresentada no Capítulo 4 desta dissertação, apresentou como questões norteadoras para análise:

a) o desinteresse pela área da construção civil;

b) o receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família;
c) o fato de que o esforço exigido para fazer a capacitação não compensaria (necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem); e
d) as falhas na operacionalização da proposta que prejudicaram a adesão dos beneficiários.

A pesquisa apontou gestores concordando com as quatro questões norteadoras (inclusive a terceira, mesmo com a presença de divergências). Os beneficiários entrevistados discordaram das duas primeiras questões, que se referem ao desinteresse pelo arco ocupacional proposto pelo programa e ao receio de perda do benefício. Eles concordaram parcialmente com a terceira e consideraram que as falhas no Programa Próximo Passo prejudicaram a adesão dos beneficiários.

A baixa adesão do público-alvo ao Programa Próximo Passo continuou intrigando gestores e entidades de execução nas quais o programa estava sendo implantado, pois, mesmo após a pesquisa e a introdução de outras estratégias que incluíam, principalmente, os apelos da mídia – televisão, rádio, jornal, cartilhas e *folders* – a adesão continuou aquém das expectativas, mesmo havendo certa evolução na adesão após as novas estratégias.

Participando de implementação e gestão de políticas públicas na cidade de Contagem desde 2005, ora como gestor das políticas de trabalho e geração de renda, ora como gestor das políticas de assistência social, percebemos a necessidade premente em se aprofundar as causas que "motivam" ou "desmotivam" a adesão dos beneficiários de programas sociais às propostas de qualificação profissional, inserção ao mercado de trabalho ou, ainda, outras propostas de caráter emancipatório à população empobrecida. A principal justificativa desta pesquisa está no fato de que outros programas, com as mesmas características do Programa Próximo Passo, deverão ser implementados em conjunturas otimistas de desenvolvimento econômico que, em tese, poderão possuir um grande potencial de favorecer o desenvolvimento social por meio do oferecimento de oportunidades de emprego ao trabalhador desempregado com menos dificuldades encontradas no Programa Próximo Passo.

Frente a essas indagações, proponho como tema deste trabalho a participação dos beneficiários do Programa Bolsa Família à proposta do Programa Próximo Passo, ou seja, a adesão (ou não adesão) de trabalhadores empobrecidos a um programa de qualificação com possibilidades reais de inclusão no mercado de trabalho. Para isso, pretendo analisar fatores ou causas que fizeram com que esses beneficiários(as) aderissem ou não aderissem à proposta de qualificação do Programa Próximo Passo na cidade de Contagem/MG, cidade com 603.048 habitantes, dos quais 195.136 cidadãos maiores de 15 anos encontravam-se em ocupação,

segundo o Censo do IBGE/2010. Dados do Cadastro Único de Informações Sociais apontavam em 2010 a presença de 17.846 famílias no Programa Bolsa Família de Contagem, perfazendo um total de 66.594 beneficiários(as). Desta população, 35.469 são maiores de 15 anos e 54,5% deste universo, ou seja, 19.324 pessoas, foi declarado sem ocupação. Mesmo que se excluam os adolescentes de 16 e 17 anos e os idosos (o PPP foi oferecido apenas para maiores de 18 anos), ainda assim, em tese, existiria um grande universo de público com razoáveis possibilidades de adesão ao programa.

Portanto, a questão desafiadora desta pesquisa, frente a essas lacunas, pode ser apresentada na seguinte formatação: Quais as causas de não adesão (ou de adesão) dos beneficiários do Programa Bolsa Família ao Programa Próximo Passo na cidade de Contagem/MG? Com o objetivo de encontrar respostas a esta questão, algumas hipóteses foram consideradas ao início do processo. Optamos em aprofundar as questões norteadoras da pesquisa do Ministério de Desenvolvimento Social (BRASIL, 2010a), já apresentadas acima, considerando-as como as hipóteses principais que se desdobram em outras possibilidades. Acrescentamos a estas, uma hipótese exclusiva à questão do comportamento do gênero feminino frente ao mercado de trabalho – pois constatamos que, do total de famílias beneficiárias, 17.159 (92,6% das famílias) têm a mulher como titular (atendendo a própria orientação do CadÚnico), e ainda, no mesmo universo das famílias beneficiárias, 11.363 (63,7% das famílias) se encontram classificadas no modelo monoparental.

Frente a essas considerações, apresentamos abaixo as hipóteses de nossa pesquisa:

a) desinteresse pela área da construção civil:

- entendimento de que a construção civil configura-se como trabalho precário;
- entendimento de que a construção civil é trabalho masculino, frente à grande quantidade de mulheres chefes de família do PBF;
- falta de entendimento em relação às oportunidades do arco ocupacional construção civil no mercado de trabalho;

b) receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família:

- baixa autoestima e desmotivação na busca de autonomia;
- opção pelo trabalho informal a fim de adquirir maior renda, mas preservar a obtenção do benefício;

c) indisponibilidade de tempo da mulher ao trabalho externo, frente às responsabilidades intrafamiliares (cuidado da casa, alimentação, maternidade ou maternagem), que a sobrecarregam em demasia;

d) entendimento de que o esforço exigido para fazer a capacitação não seria compensatório: necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem frente ao imediatismo da sobrevivência;
e) falhas do programa que prejudicaram a adesão dos beneficiários: diagnóstico, formulação, divulgação, relações intersetoriais e operacionalização.

Esta pesquisa traz como objetivo geral analisar as causas de adesão e não adesão de beneficiários do Programa Bolsa Família ao Programa Próximo Passo na cidade de Contagem/MG. Tal objetivo vem a se desdobrar nos seguintes objetivos específicos:

a) traçar o perfil geral dos beneficiários do PBF no município de Contagem;
b) mapear as ações de gestão do Programa Próximo Passo em nível municipal;
c) investigar o entendimento do público-alvo sobre o arco ocupacional da construção civil, observando, prioritariamente, suas considerações sobre "gênero" e trabalho precário a respeito dessa área;
d) captar sinais subjetivos e experiências quanto ao benefício do Programa Bolsa Família estar identificado na categoria de "fragilizado, dependência" (desalento) ou "ruptura" de Serge Paugan (2003), provocando situações que podem favorecer ou dificultar a busca de ativos e adesão às oportunidades na busca de autonomia social;
e) investigar nas representações e experiências dos beneficiários do PBF a interferência do ambiente em que vivem nas aquisições de ativos e de conhecimento e na adesão às oportunidades;
f) investigar nas representações e experiências dos beneficiários do programa se questões relacionadas ao gênero feminino interferem na procura e na adesão aos programas de qualificação profissional;
g) avaliar com os beneficiários e a equipe gestora as metodologias utilizadas para o diagnóstico, a concepção, a divulgação e as relações intersetoriais na implementação e operacionalização do programa.

Tendo como objeto de pesquisa as motivações e desmotivações à adesão de beneficiários do PBF ao Programa Próximo Passo e considerando esses beneficiários que se encontram abaixo da linha de pobreza, optamos por trabalhar com teóricos que refletissem as principais questões presentes na existência dessa população: a transformação da condição operária na evolução histórica da Sociedade Salarial (CASTEL, 1998) e seus desdobramentos

na sociedade brasileira nas últimas décadas, as discussões sobre a conceituação de pobreza e o seu fenômeno social (PAUGAM, 1999, 2003; KAZTMAN, 1999, 2001; LAVINAS, 2002, 2005, 2006, 2007), a realidade da ausência do espaço social que o emprego proporciona e a realidade de trabalhador assistido socialmente (PAUGAM, 1999, 2003) e a performance dos ativos individuais/familiares e das oportunidades nos territórios vivenciais nas comunidades empobrecidas (território físico, território educacional e território laboral – KAZTMAN, 1999, 2001), Considerando também que grande parte das famílias beneficiadas pelo PBF são famílias monoparentais com a chefia feminina (63,7%), será muito útil utilizar discussões e pesquisas que remetem às questões de gênero feminino, como a respeito do peso que cabe a este gênero na responsabilidade do cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, na divisão das tarefas domésticas, da maternidade ou maternagem e o impacto que isso vem ocasionar na presença feminina no mercado de trabalho (NEVES 2006; NEVES e COSTA, 2007; LAVINAS, 2005, 2006, 2007, 2010; MARIANO E CARLOTO, 2011; ABRAMO, 2008; COSTA, 2008 e SORJ e FONTES, 2008). Estudos sobre políticas de proteção social, políticas de transferência de renda com corresponsabilidade (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011) e políticas de trabalho e renda (SERRA, 2009; FILGUEIRAS, 2011; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011) ajudarão na análise do desenho do Programa Próximo Passo, em confronto a conjuntura do mercado de trabalho e o desenvolvimento econômico das últimas décadas.

A seguir, relatamos a metodologia por meio das fases da pesquisa deste trabalho:

a) fase exploratória: análise de documentos de domínio público sobre os programas que, de certo modo, terão uma dimensão de avaliação neste projeto – marcos regulatório sobre o PBF e o PPP foram analisados quanto às concepções que permeiam o universo conceitual desses programas. Foi dado um enfoque maior na análise da concepção dos temas política pública, qualificação social e profissional, trabalho decente, ativos e oportunidades, questões de gênero, desqualificação social, e pesquisas anteriormente publicadas que tiveram como objeto o Programa Próximo Passo, o Programa Bolsa Família e seus beneficiários. A análise de documentos englobou também minutas de convênios, minutas de contratos, termos de referência, planos de trabalho, anotações das ligações de *telemarketing*, lista de presenças nas reuniões de sensibilização, relatório final ou, ainda, outros instrumentos construídos pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – e pela

Secretaria de Trabalho e Geração de Renda – SETGER. Muitos desses documentos foram elaborados como instrumentos de gestão da diretoria de qualificação para a implementação, a organização, a execução e os controles referentes ao Programa Próximo Passo na cidade de Contagem. Tal análise teve por finalidade identificar ações e estratégias de implementação e execução do PPP/Contagem, além de auxiliar na compreensão das situações que foram analisadas e avaliadas, conforme os objetivos deste projeto de pesquisa;

b) análise de dados secundários: considerando a importância dos dados quantitativos para identificar o perfil geral dos 17.846 beneficiários do PBF de Contagem, utilizamo-nos de relatórios emitidos por meio de programa específico (Gestão Estratégica de Programas Sociais – GEPS) aplicado à base de dados de dezembro de 2010 (a data de atualização mais próxima do período de realização do Programa Próximo Passo que ainda se encontrava disponível) do Cadastro Único de Informações Sociais – o CadÚnico. Essa fase, além de satisfatória, foi de suma importância como complemento das análises do relatório final do Programa Próximo Passo e do trabalho de campo realizado posteriormente;

c) trabalho de campo: a pesquisa qualitativa se propôs a trabalhar com relatos dos entrevistados a fim de captar histórias pessoais, histórias familiares, leituras da realidade, aspirações, crenças, valores, significados, percepções etc., ou seja, captar elementos significativos (motivacionais ou desmotivacionais) de seus universos subjetivos que poderiam ser úteis ao nosso propósito. Foram feitas abordagens a beneficiários e gestores com entrevista semiestruturada, tratamento das transcrições, classificação de acordo as categorias de nosso interesse e posterior análise dos discursos coletados na pesquisa de campo. A pesquisa de campo foi planejada da seguinte forma:

   - entrevistas semiestruturadas com a diretora de qualificação profissional da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda – SETGER – e dois agentes de trabalho do PPP/Contagem para a avaliação de como o programa foi implantado na cidade, bem como as estratégias de cada ação dele;
   - grupo focal com os gestores dos oito Centros de Referência da Assistência Social da Cidade de Contagem com a presença da diretora de proteção básica e a coordenadora-geral dos CRAS;
   - entrevista semiestruturada com beneficiários do Programa Bolsa Família: 5 beneficiários que aderiram ao Programa Próximo Passo e 5 beneficiários que

não o fizeram, além de 7 entrevistas não estruturadas com pessoas ligadas à rede de relacionamentos dos beneficiários entrevistados: amigos beneficiários, maridos, filhos e uma funcionária do CRAS de Nova Contagem (que também é beneficiária do PBF). Os entrevistados puderam fornecer relatos detalhados referentes às representações dos conceitos presentes nos objetivos do PBF e dp PPP, além de terem nos revelado dados importantes de suas trajetórias e das estruturas sociais em que se encontram no momento para uma maior compreensão de suas ações e práticas sociais e, sobretudo, dos sistemas de significação das variáveis já citadas neste projeto. Tais pesquisas foram realizadas nos domicílios dos beneficiários ou em eventos do Programa Bolsa Família;

d) análise consolidada dos dados da pesquisa: após a organização, o tratamento e a sistematização dos dados quantitativos e qualitativos, iniciamos o processo de análise deles. Como eixo orientador da análise, optamos por apresentar os perfis dos beneficiários e beneficiárias entrevistados(as), bem como observar também os elementos significativos em comum; em seguida, sistematizamos partes significativas das transcrições, acompanhadas de nossas análises, tendo como referência as hipóteses apresentadas neste trabalho.

Esta INTRODUÇÃO constitui-se enquanto Capítulo 1 dos cinco capítulos desta dissertação; apresentamos a seguir a estrutura dos demais capítulos:

- Capítulo 2. O TRABALHO COMO FATOR DE INSERÇÃO SOCIAL
  Apresenta os comportamentos do mercado de trabalho brasileiro, mineiro e da cidade de Contagem em dois períodos distintos: o período de semiestagnação da economia entre 1989 e 2002 – período de acirramento das estratégias neoliberais com a valorização excessiva do setor financeiro e a concomitante desvalorização do setor produtivo da economia –, e o segundo período, entre 2003 e 2010 – o período que consideramos como de caráter social-desenvolvimentista; período de revalorização do setor produtivo da economia e maior investimento em políticas públicas sociais para o “resgate” da população excluída no primeiro período, assunto que é tratado nos capítulos seguintes.
- Capítulo 3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO DESEMPREGO E DA EXCLUSÃO SOCIAL

A primeira parte deste capítulo apresenta a trajetória da exclusão dos operários na evolução da sociedade salarial; as fases do processo de desqualificação social dos trabalhadores; as discussões conceituais sobre o fenômeno social da pobreza; e a relação de gênero no mercado de trabalho. A segunda parte do capítulo descreve as ações das políticas públicas de emprego, trabalho e renda com algumas avaliações de desempenho e investimentos, situando, no conjunto destas, o Programa Próximo Passo, objeto de nossa pesquisa. A terceira parte do capítulo propõe uma discussão a respeito da proteção social, da transferência condicionada de renda, da inclusão produtiva e da participação da mulher nesta categoria de política e a descrição do Programa Bolsa Família.

- Capítulo 4. O PROGRAMA PRÓXIMO PASSO NA CIDADE DE CONTAGEM

  A primeira parte deste capítulo descreve a construção do sistema público municipal de Contagem com a municipalização do SINE-Contagem e a execução das ações de qualificação profissional no âmbito do Programa Nacional de Qualificação. A segunda parte apresenta a implementação do Programa Próximo Passo: a adesão do município à proposta nacional, as estratégias utilizadas para divulgação do programa e seus resultados, bem como as dificuldades em sua execução, considerando, inclusive, o relatório final e entrevistas com a equipe técnica da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda. A terceira parte apresenta a participação predominante do gênero feminino no programa e as dificuldades de adesão do público-alvo à proposta. A quarta parte apresenta a análise das entrevistas com membros da equipe da SETGER, beneficiários do PBF e gestores da assistência social frente às hipóteses levantadas na pesquisa.

- Capítulo 5: CONCLUSÃO

  A conclusão foi estruturada a partir dos objetivos específicos de nossa pesquisa, bem como uma rápida avaliação de todo o processo de construção desta dissertação.

2 O TRABALHO COMO FATOR DE INSERÇÃO SOCIAL

O processo de implantação do parque industrial brasileiro e, concomitantemente, a estruturação da sociedade salarial no País, constituiu-se de um processo que se alongou por cinco décadas – de 1930 a 1980 –, e, ainda assim, de forma incompleta. Expulso pelas questões agrárias e pela modernização da lavoura e atraído pelo "fenômeno urbano", um grande contingente populacional deixou as áreas rurais e encontrou sobrevivência na indústria de transformação (bens de consumo duráveis e bens de capital), na construção civil, nos serviços industriais de utilidade pública, nos transportes, nos serviços financeiros e no comércio. Em 1980, 62,8% dos trabalhadores brasileiros se encontravam na categoria de assalariados, em significativo contraste aos 42,0% de 1940. Registra-se, portanto, um crescimento médio de 3,6% ao ano, superior à taxa média de crescimento da PEA urbana, que foi de 2,6% no mesmo período; registra-se também um crescimento de 6,2% ao ano dos que se encontravam no mercado formal de trabalho (assalariados com registro em carteira com direito aos benefícios do sistema de seguridade social). Comparando com características próprias da "sociedade salarial" presente nos países centrais, persistiam-se, ainda, no Brasil, características próprias de países subdesenvolvidos, tais como a informalidade, o subemprego, os baixos salários e a desigualdade de renda (MORETTO, 2001).

Na segunda metade da década de 1970, o sistema capitalista apresentou sinais consistentes de que o padrão de produção até então vigente estava determinado ao esgotamento e ao fracasso (SERRA, 2009, p. 246). Enquanto as economias centrais já começavam a sofrer com essa conjuntura de semiestagnação, alguns países periféricos, como o Brasil, ainda se encontravam em franca expansão de seus parques industriais. Parte considerável da industrialização dessa periferia mundial constituiu-se de desdobramentos de empresas transnacionais (filiais) oriundas dos países centrais e, consequentemente, não demorou muito para que tamanha crise tivesse seus efeitos também no Brasil. Ao atingir o sistema produtivo brasileiro, desacelerou-se o desenvolvimento econômico com significativa redução da produção e da oferta e, inevitavelmente, promoveu um arrocho salarial impactando negativamente a vida da classe operária brasileira. Segundo Robert Castel (1998), esse foi o período em que se iniciou o processo de degradação da "condição salarial": mesmo que em alguns lugares o número de operários "mais ou menos se manteve", houve uma transformação essencial na estrutura salarial por meio da queda do rendimento dos salários, queda das condições de vida do operário (e sua família) e queda de *status* dessa categoria nas pirâmides salarial e social.

Mudanças estruturais nas áreas sociais, econômicas e políticas com o objetivo de superar outra crise – a da dívida externa (1981-1983) – reforçaram a degradação da condição salarial dos operários brasileiros. Essa crise acentuou no País a instabilidade monetária e obrigou o governo a implantar vários planos econômicos que, sem obter sucesso, arrocharam significativamente os salários dos trabalhadores. Apesar de um período de recuperação da economia (entre 1984 e 1986), seguido por um período de grande oscilação (1987 a 1989), ao final da década, o modelo de desenvolvimento brasileiro apresentava francos sinais de esgotamento, com um mercado de trabalho totalmente desestruturado, apresentando crescimento do emprego assalariado sem registro em carteira e um declínio do número de empregos formalizados, reduzindo a participação desta categoria na ocupação total a partir da década de 1990 (MORETTO, 2001).

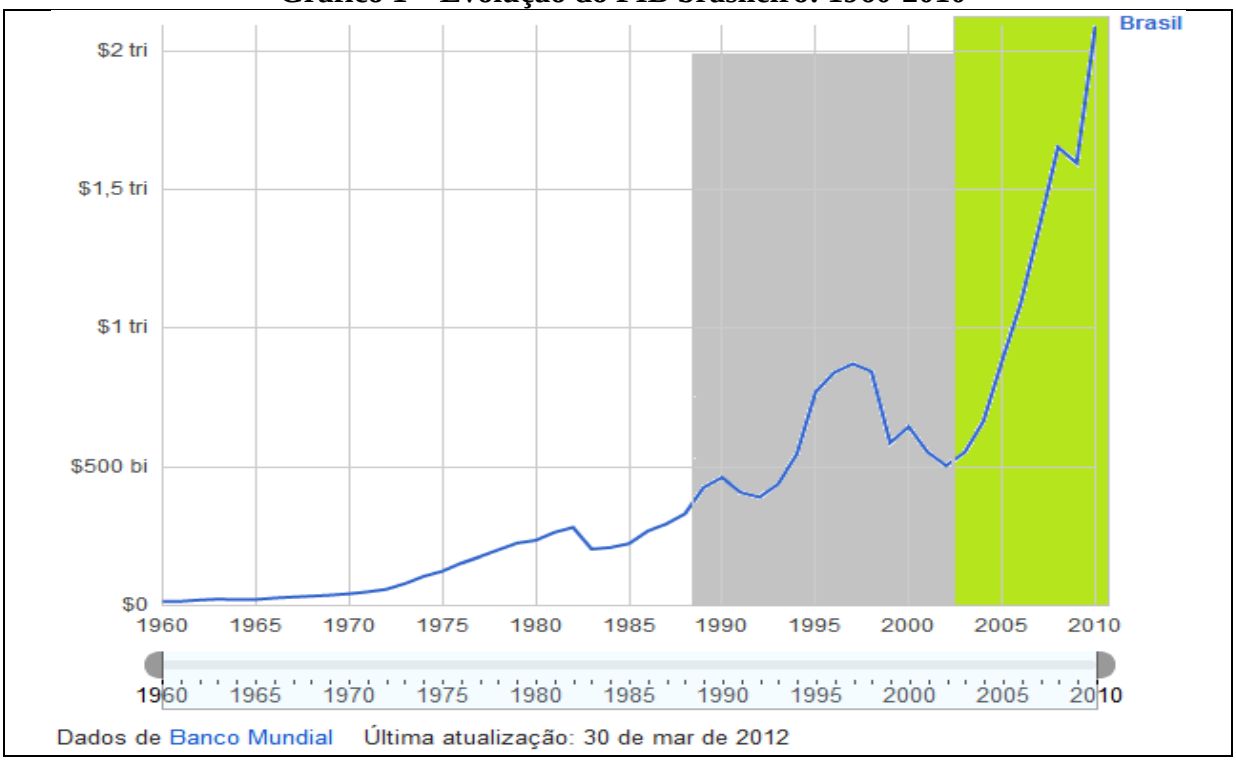
2.1 Exclusão e inclusão no mercado de trabalho brasileiro

Tem-se início a década de 1990, com um governo eleito democraticamente, mas que acabou por assumir "uma direção de política alinhada com os ditames da ortodoxia liberal, propugnada pelas instituições multilaterais" (MORETTO, 2001, p. 19). A fim de combater os altos índices inflacionários e o déficit público, tem-se início uma era de redução do papel do Estado (privatizações de estatais e serviços públicos) e de abertura comercial por meio da redução de barreiras tarifárias. Ao contrário do que se justificava na época, intensificou-se a recessão econômica, a inflação, a concentração de renda e, consequentemente, a exclusão dos trabalhadores mais pobres, promovendo um ciclo geracional de exclusão social e de pobreza nas décadas seguintes.

Com o advento do governo Collor, as estratégias do projeto neoliberal passaram a ser implementadas definitivamente nas suas formas mais agressivas: permitiu-se a internacionalização da economia brasileira por meio da integração da economia nacional aos parâmetros do mercado e do sistema capitalista internacional. Os efeitos desse processo e da globalização fizeram-se perceber por meio da precoce abertura de fronteiras comerciais brasileiras ao mercado externo: muitas empresas não preparadas fecharam suas portas ou foram vendidas ao capital internacional. Iniciou,-se assim, um período de 14 anos de semiestagnação do desenvolvimento brasileiro, com um baixo e instável crescimento da economia, alternando-se com sequências constantes de crises e períodos de recessão econômica. Essa instabilidade do crescimento brasileiro pode ser percebida nitidamente na

área destacada pelo sombreamento cinza no gráfico de evolução do Produto Interno Bruto abaixo:

Gráfico 1 – Evolução do PIB brasileiro: 1960-2010



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2012.
Adaptação (sombreado): Márcio Luiz Guglielmoni.

Algumas empresas – principalmente as multinacionais – procuraram se modernizar por intermédio da automatização ou, ainda, após estudo e redimensionamento de seus recursos humanos, passou a terceirizar setores e departamentos inteiros. Uma grande massa de trabalhadores de baixa escolaridade e de baixa qualificação foi excluída do mercado formal de trabalho e da proteção social, restando como alternativas o trabalho de rendimento menor, o trabalho precarizado, o informal ou até mesmo o desemprego.

Toda essa mudança também foi possível graças à drástica intervenção ou ausência do Estado por meio da eliminação de restrições e barreiras ao capital estrangeiro e, paralelamente, com a finalidade de atrair esse capital, à implantação de uma política financeira de caráter ortodoxo-liberal que aumentou a liquidez dos mercados financeiros internacionais com uma política de juros elevados, provocando um fluxo intenso de capitais privados a partir de 1992. Essa liberalização financeira ao capital externo não promoveu o crescimento da economia ou o desenvolvimento do país mas, pelo contrário, promoveu a contração dos investimentos internos, principalmente na capacidade produtiva brasileira. A

preparação para a liberação da entrada do capital internacional também tinha por objetivo facilitar a privatização de empresas estatais, passando às mãos estrangeiras empresas brasileiras, públicas e privadas. Uma nova elite financeira brasileira passou ser gerada e a compor o conjunto de grandes bancos e instituições financeiras que passou a ter um crescimento exorbitante no período (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 25).

A radicalização da implantação de métodos neoliberais, fazendo com que a economia brasileira na década 1990 valorizasse o setor financeiro, comprometeu o desenvolvimento do setor produtivo, promovendo o seu enfraquecimento, a desvalorização do trabalho e o abandono do sistema de sociedade salarial. "A prevalência de um verdadeiro paraíso de improdutividade de ricos rentistas montados em cima da profunda desvalorização do trabalho no Brasil foi protagonizada pelo anacronismo neoliberal." (POCHMANN, 2010, p. 8) Essa opção, aliada ao processo de desconstrução do patrimônio público e à defesa de um "Estado Mínimo" – intervindo minimamente na concertação entre categorias de trabalhadores e a categoria patronal – aprofundou a desestruturação do mercado de trabalho, o crescimento do desemprego, o aumento de postos de trabalho precários e o desassalariamento.

> De cada dez novos trabalhadores que ingressaram no mercado de trabalho ao longo da década de 1990, somente seis encontraram alguma ocupação. Desse universo apenas quatro obtiveram um emprego com carteira assinada. (POCHMANN, 2010, p. 29)

Portanto, houve um descomprometimento, por parte do governo, na implantação e no fortalecimento de políticas públicas que poderiam garantir um mínimo de igualdade social por meio de um sistema eficaz de proteção social e outras políticas regulatórias ou sociais.

Pochmann (2010) aponta que um processo de financeirização da riqueza teve seu impulso nesse período por meio de intervenções governamentais que, para conter o aumento da inflação e a elaboração e a pseudovalorização de uma nova moeda, implementou altas taxas de juros e reorientou o gasto público para o endividamento do Estado. Tais medidas acabaram por enfraquecer ainda mais o setor produtivo. O autor acrescenta, ainda, que tal medida, além de fortalecer uma ordem liberal conservadora, implantou um ciclo de regressão produtiva ocupacional e fez com que o País fosse rebaixado de 8º para 14º posto da economia mundial e teve a "promoção" de 13º para 3º lugar no *ranking* mundial do desemprego.

> Para isso, o receituário neoliberal se mostrou extremamente funcional, com a imposição da crescente elevação da carga tributária em mais de dez pontos percentuais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) justamente sobre a base da pirâmide social e com a desconstrução do patrimônio público, seja pela privatização do setor produtivo estatal (transferência de 15% do PIB pertencente ao Estado a

> grupos privados e fechamento de mais de 500 mil postos de trabalho), seja pela desnacionalização das empresas brasileiras. Além do aumento dos tributos e da venda de ativos públicos, os governos neoliberais represaram recursos do gasto social (desvinculação da receita da União em 20%) para pagamento de juros e aumentaram a dívida pública de menos de um terço para mais de 50% do PIB. (POCHMANN, 2010, p. 7-8)

O mercado de trabalho e, consequentemente, as relações trabalhistas, ao longo da década de 1990 se curvaram diante do avanço de políticas antissindicais, como a flexibilização do mercado de trabalho, a fragmentação das centrais e sindicatos, os acordos coletivos, o aumento de terceirizações, e, enfim, o aumento das limitações de acesso aos direitos sociais e trabalhistas que acabaram de vulnerabilizar até mesmo o trabalhador que se encontrava inserido no mercado de trabalho. As políticas de seguridade e proteção social sofreram restrições de financiamento, ficando subordinadas ao imperativo do crescimento econômico, sem a melhora dos serviços ofertados, diminuindo possibilidades de oportunidades (ativos sociais) para a ascensão do trabalhador e sua família a um melhor padrão de vida (POCHMANN 2010).

Segundo Serra (2009), os regimes e contratos de trabalho sofreram grandes transformações: houve preferência por contratos de tempo determinado, subcontratações, terceirizações (em escala mundial), permissividade no funcionamento de empresas que precarizavam o trabalho, aumento do contingente do exército industrial de reserva, exclusão precoce de trabalhadores por desqualificação e por idade, absorção de crianças sem contrato, baixa contratação de jovens e aumento do número de mulheres (com salários menores) no mercado de trabalho. Pochmann (2010) afirma que, se não fosse a semiestagnação socioeconômica em consequência da opção neoliberal que os governantes brasileiros adotaram nas duas últimas décadas, o Brasil já seria a terceira economia do mundo, tendo 90% dos trabalhadores protegidos pela legislação social e trabalhista.

Tabela 1 – Evolução do estoque de empregos e variação absoluta, Brasil: 1989-2002

(continua)

ANO	Estoque de empregos	Variação absoluta	Variação relativa
1989	24.486.568	824.989	3,49%
1990	23.198.656	-1.287.912	-5,26%
1991	23.010.793	-187.863	-0,81%
1992	22.272.843	-737.950	-3,21%
1993	23.165.027	892.184	4,01%
1994	23.667.241	502.214	2,17%
1995	23.755.736	88.495	0,37%

(conclusão)

ANO	Estoque de empregos	Variação absoluta	Variação relativa
1996	23.830.312	74.576	0,31%
1997	24.104.428	274.116	1,15%
1998	24.491.635	387.207	1,61%
1999	24.993.265	501.630	2,05%
2000	26.228.629	1.235.364	4,94%
2001	27.189.614	960.985	3,66%
2002	28.683.913	1.494.299	5,50%

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

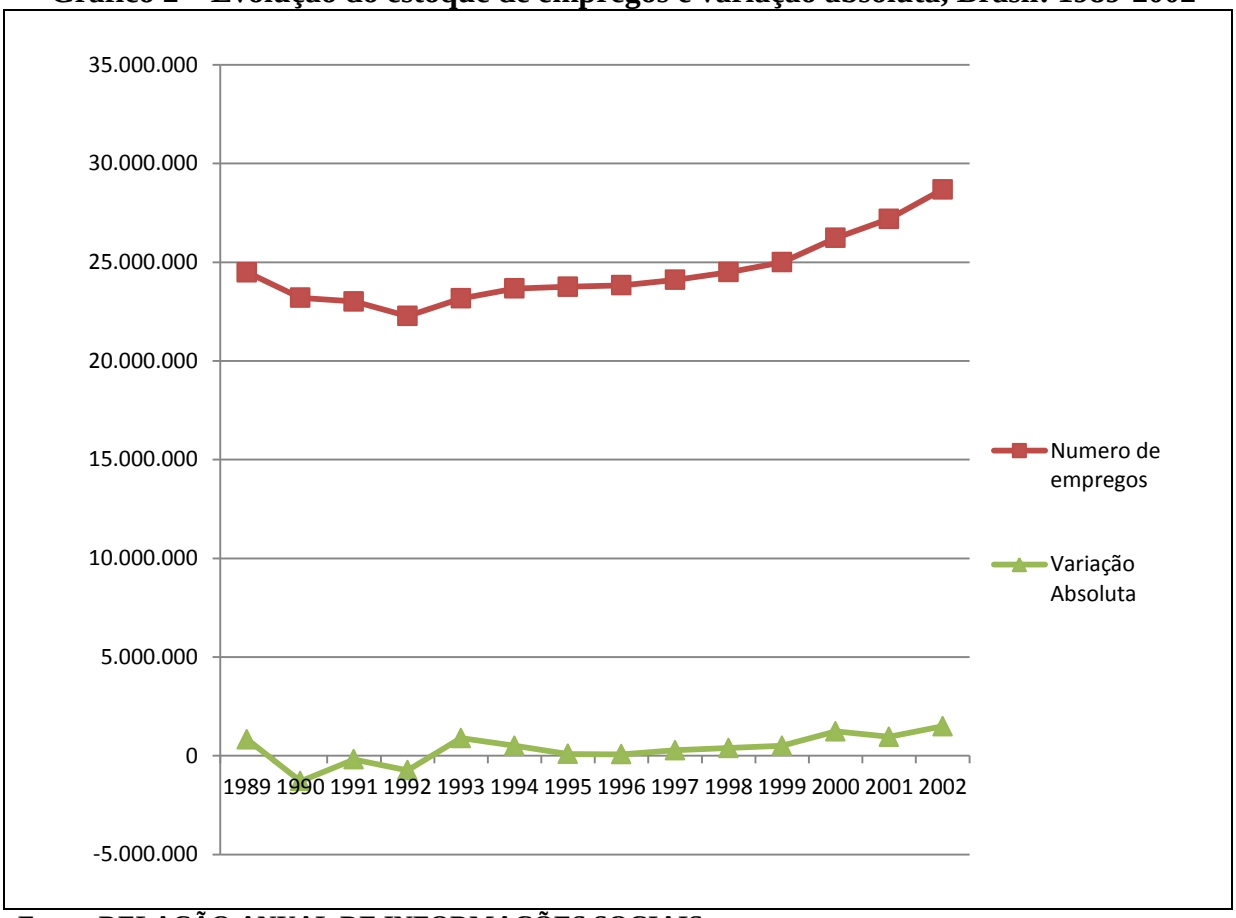
Pelos dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – na tabela acima, podemos perceber que as variações no estoque de empregos entre os anos no período neoliberal oscilaram entre -5,26% e 5,50%. A variação absoluta no período (13 anos) foi de 5.022.334 novos empregos e uma variação relativa total de 21,23%. Além de este ser um índice muito baixo para um país de grandes proporções como o Brasil em um período de 13 anos, nota-se que, por 3 anos seguidos, houve grave recessão econômica (1990 a 1992), pois as variações de evolução de estoque de empregos foram negativas, acumulando, em 1992, um déficit de empregos de (-) 2.213.725 em relação ao número de estoque de empregos de 1989, ou seja, uma variação relativa de -9,04%.

Quadro 1– A Relação Anual de Informações Sociais – RAIS

Criada pelo Decreto nº 76.900/75, a RAIS – Relação Anual de Informações Sociais – é um registro administrativo no qual todos os trabalhadores formalizados por meio de contratos celetistas, estatutários, avulsos ou temporários são organizados segundo a remuneração, o grau de instrução, a ocupação e a nacionalidade. A declaração anual é obrigatória a todos os estabelecimentos existentes no território nacional, que, por sua vez, são organizados no registro segundo a atividade econômica, a área geográfica e outros parâmetros importantes para identificar os trabalhadores com direito ao recebimento do abono salarial, aos benefícios do FGTS e da previdência social. Tem também por objetivos gerar as estatísticas sobre o mercado de trabalho formal, auxiliar na definição das políticas de qualificação de mão de obra e prestar subsídios a outros cadastros e pesquisas. No entanto, ficam "invisíveis" à RAIS os trabalhadores não formalizados por quaisquer dos contratos de trabalho citados acima (BRASIL, 2011f). Os dados utilizados em algumas tabelas desta dissertação foram obtidos pelo *site* de consultas às bases dos dados estatísticos da RAIS e do CAGED, destinado às pesquisas que utilizam o banco de dados da RAIS (BRASIL, 2011e).

Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni

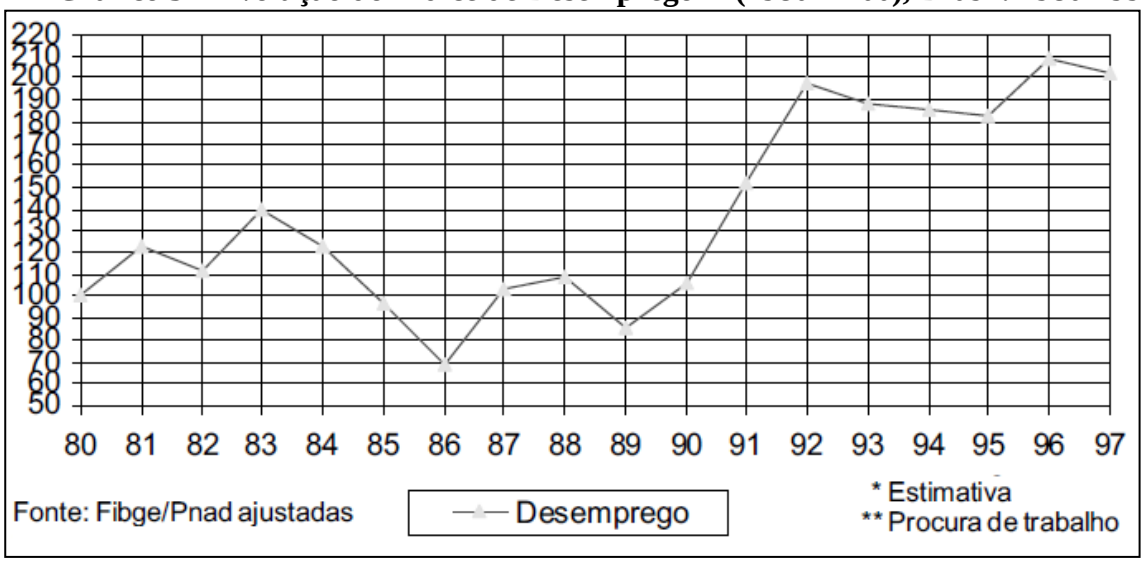
Gráfico 2 – Evolução do estoque de empregos e variação absoluta, Brasil: 1989-2002



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

O gráfico acima apresenta que apenas em 1998, 9 anos depois, é que o número do estoque de empregos passa a se igualar ao de 1989, e a curva do "número de empregos" torna-se ascendente com certa estabilidade. Vale lembrar, porém, que a conjuntura em 1998 apresentava um número de cidadãos aptos a entrar no mercado de trabalho bem maior: entre 1989 e 1996, a expansão das ocupações foi de 11,4%, enquanto a PEA-Total havia crescido 16,5%, influenciando diretamente o aumento do desemprego em 179% (POCHMANN, 1999). O gráfico acima, portanto, apresenta um período de estagnação do mercado de trabalho, percebido principalmente na instabilidade da curva de variação absoluta. A década 1990 apresentou-se aos trabalhadores brasileiros como a década da incerteza e do desemprego, como podemos visualizar no gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Evolução do Índice de Desemprego (1980 = 100), Brasil: 1980-1997**



Fonte: POCHMANN, 1999, p. 39.

As taxas de desemprego da década de 1990 são muito superiores às taxas da década de 1980, chegando a dobrar em um período de 17 anos, como podemos observar no gráfico acima. Segundo Pochmann (1999), nos anos 1990 eram abertos anualmente no Brasil uma média de 951,4 mil postos de trabalho, mas essa quantidade era insuficiente para atender os 1.417,1 mil trabalhadores ativos que ingressavam a cada ano. Essa desproporção gerava anualmente uma média de 467,7 mil desempregados, ou seja, o número de postos de trabalho abertos representava apenas 67,1% da massa de trabalhadores que procuravam trabalho (POCHMANN, 1999, p. 40).

A partir de 2003, com o governo Lula, iniciou-se um processo de transição de um modelo neoliberal para um modelo social-desenvolvimentista, em que se propõe:

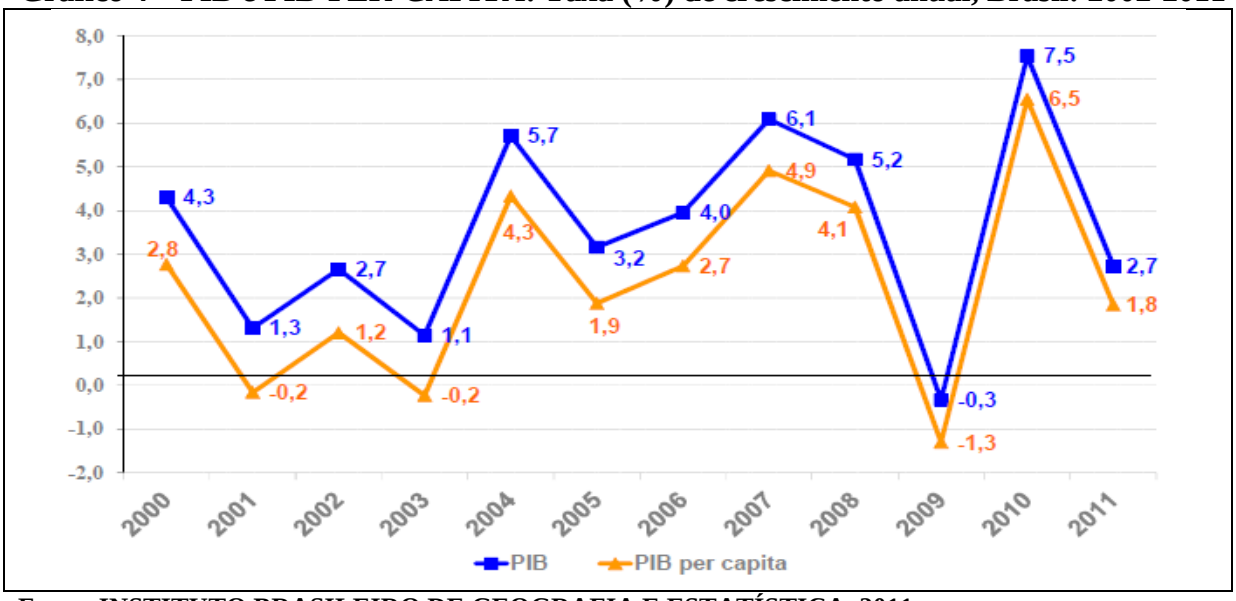
> (i) reverter as modificações negativas sobre o mercado de trabalho e a estrutura de rendimentos resultantes das políticas econômicas trabalhistas neoliberais, implementadas desde o início da década de 1990, e da conseqüente reestruturação produtiva, baixo dinamismo econômico e precarização do mercado e das relações de trabalho; (ii) reduzir os efeitos perversos provocados por 25 anos de estagnação do PIB per capta sobre o mercado de trabalho de um país subdesenvolvido; (iii) amenizar os problemas resultantes de uma estrutura ocupacional histórica e estruturalmente marcada pela informalidade, precariedade e baixos salários. (BALTAR et al., 2010, p. 18)

Para atingir tais objetivos, optou-se por manter alguns elementos de continuidade da política macroeconômica dos últimos anos do governo anterior, como a política de metas de inflação, câmbio flexível e a de superávit primário (BALTAR et al., 2010), mas com o diferencial de se adotar um modelo político de incrementação e defesa da produção e do consumo interno em que a comunidade empresarial produtiva seja novamente valorizada e o

projeto de uma sociedade salarial seja recuperado. Segundo Pochmann (2010), a valorização do mercado interno se deu por meio do que o autor chama de "choque distributivo", capaz de estimular o consumo doméstico, o aumento dos investimentos públicos e corporativos, a valorização do salário mínimo nacional sem impacto inflacionário (aumento cumulativo de 53,3% entre 2003 e 2010), a queda das finanças públicas e, ainda, a promoção do aumento da taxa de desemprego (queda de 11,7% em 2002 para 7,9% em 2009). "Por força do aumento do salário mínimo, por exemplo, cerca de R$ 1 trilhão de reais foram colocados nas mãos dos trabalhadores de salário base somente no período de 2003 a 2010." (POCHMANN, 2010, p. 46)

Ao observarmos o Gráfico de evolução do Produto Interno Bruto – Gráfico 01 – em sua área destacada pelo sombreamento verde, podemos observar um extraordinário crescimento da economia brasileira pela curva extremamente ascendente e quase estável da economia no período entre 2003 e 2010, exceção feita à interrupção desta quando no período da crise mundial de 2008. Os indicadores de evolução relativa do PIB são demonstrados no gráfico do período a seguir:

Gráfico 4 – PIB e PIB-PER-CAPITA: Taxa (%) de crescimento anual, Brasil: 2002-2011



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011.

Segundo o gráfico anterior, o PIB brasileiro tem crescido anualmente em média de 3,91% ao ano entre 2003 e 2011, considerando, inclusive, no cálculo da média aritmética, o ano de 2009, no qual a crise mundial promoveu uma desastrosa queda neste indicador, mas que se recuperou extraordinariamente no ano posterior. Além da adoção do modelo político de incrementação, defesa da produção e investimentos internos, algumas medidas regulatórias

adotadas foram responsáveis pelo sucesso do crescimento do consumo interno e, portanto, também constituem variáveis importantes no crescimento do PIB do período: a ampliação da formalização dos postos de trabalho, com o consequente aumento da proteção social; a elevação da renda média em quase todos os setores de ocupações no mercado formal de trabalho; a valorização do salário mínimo (já citado anteriormente); a redução da taxa de juros nos empréstimos, principalmente nos com consignação em folha; a ampliação dos investimentos na agricultura familiar; a conquista do piso nacional da educação; a manutenção de uma política de previdência mais inclusiva; a atualização da tabela do imposto de renda; dentre outras medidas. Como um círculo virtuoso, a elevação do ritmo de crescimento econômico refletiu positivamente sobre o mercado de trabalho brasileiro, pois aumentou a geração de novos postos de trabalho, reduzindo a taxa de desemprego e promovendo, inclusive, a redução das enormes desigualdades de rendimentos do trabalho no País (BALTAR et al., 2010).

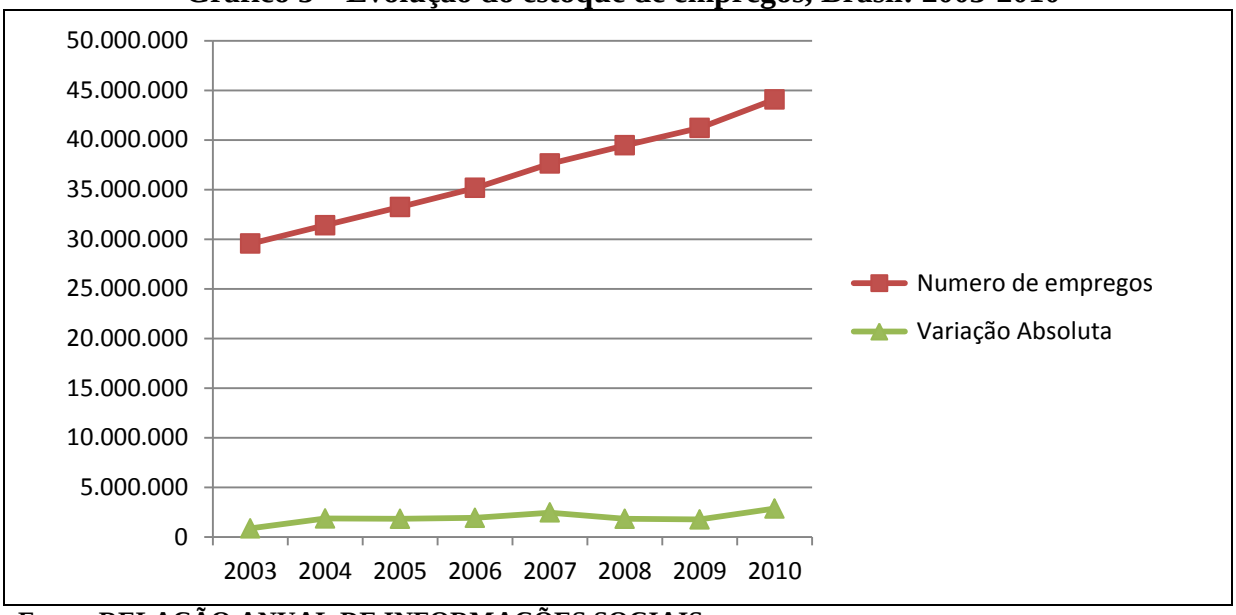
Tabela 2 –Evolução do estoque de empregos: variação absoluta e relativa, Brasil: 2003-2010

ANO	Número de empregos	Variação absoluta	Variação relativa (%)
2003	29.544.927	861.014	3,00
2004	31.407.576	1.862.649	6,30
2005	33.238.617	1.831.041	5,83
2006	35.155.249	1.916.632	5,77
2007	37.607.430	2.452.181	6,98
2008	39.441.566	1.834.136	4,88
2009	41.207.546	1.765.980	4,48
2010	44.068.355	2.860.809	6,94

Fonte:RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Pela tabela acima podemos perceber que, em um período de 8 anos, a evolução do estoque de empregos no Brasil apresentou uma variação absoluta positiva de 15.384.442 de novos postos de trabalho, ou seja, uma variação relativa positiva total de 53,6% sobre o montante do estoque de empregos de 2002. Tal evolução é mais bem percebida no gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Evolução do estoque de empregos, Brasil: 2003-2010



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

As curvas do gráfico acima demonstram um período de evolução da economia brasileira, refletida no crescimento e estabilidade do estoque de empregos, cuja variação relativa positiva entre os anos ficou entre 3,00% e 6,98%. Ela apresenta uma queda de 2 pontos percentuais em 2008, apontando o reflexo do início da crise mundial (outubro de 2008); o baixo índice de variação da evolução do estoque de ocupação de 2007 foi praticamente recuperado dois anos depois, em 2010. A "curva de variação absoluta" apresenta estabilidade no crescimento da economia, mesmo com a crise de 2008, pois o fato não apresentou indícios de recessão (número negativo de variação) na evolução do estoque de ocupações.

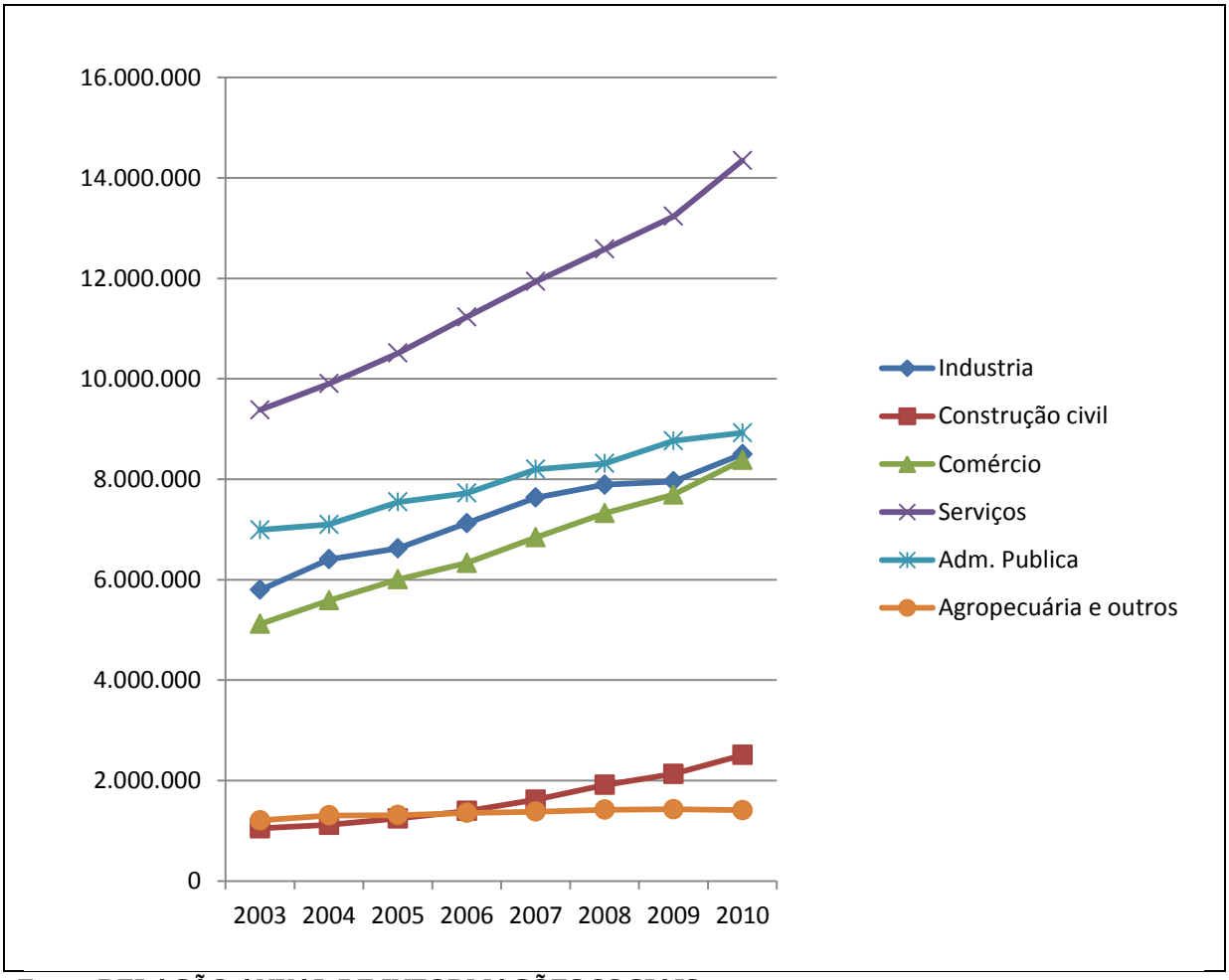
Tabela 3 – Evolução do estoque de empregos pelos setores de atividade, Brasil: 2003-2010

SETOR DE ATIVIDADE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indústria	5.798.033	6.405.084	6.623.012	7.122.536	7.632.278	7.891.146	7.955.299	8.499.202
Construção civil	1.048.251	1.118.570	1.245.395	1.393.446	1.617.989	1.914.596	2.132.288	2.508.922
Comércio	5.119.479	5.587.263	6.005.189	6.330.341	6.840.915	7.324.108	7.692.951	8.382.239
Serviços	9.378.566	9.901.216	10.510.762	11.229.881	11.935.782	12.581.417	13.235.389	14.345.015
Adm. pública	6.991.973	7.099.804	7.543.939	7.721.815	8.198.396	8.310.136	8.763.970	8.923.380
Agropecuária etc.	1.207.672	1.305.639	1.310.320	1.357.230	1.382.070	1.420.100	1.427.649	1.409.597
Total	29.543.974	31.407.576	33.238.617	35.155.249	37.607.430	39.441.566	41.207.546	44.068.355

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Os dados de 2010 na tabela acima apresentam o retrato contemporâneo do mercado de trabalho brasileiro: 32,6% dos trabalhadores brasileiros (de carteira assinada) se encontram no setor de serviços. As ocupações referentes à administração pública ocupam o segundo lugar, com 20,2%, refletindo que o modelo social-desenvolvimentista, período da tabela acima, promoveu, juntamente com o crescimento dos outros setores, uma atuação significativa do Estado na sociedade. Em terceiro e quarto lugares, com participações de 19,3% e 19,0%, respectivamente, os setores da indústria e do comércio. A construção civil apresenta uma participação de apenas 5,7% das ocupações formais, e o setor de agropecuária, extrativismo vegetal, caça e pesca, uma participação residual de 2,4%; tais índices podem apresentar, entre outros fatores, um baixo índice de formalização das ocupações desses setores, que também foram contemplados pelo período de crescimento da economia.

Gráfico 6 – Evolução do estoque de empregos pelos setores de atividade, Brasil: 2003-2010



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

O gráfico acima acusa que o único setor que não teve uma evolução positiva foi o setor de agropecuária, extrativismo vegetal, caça e pesca, que, além do baixo índice de formalização das ocupações (como já citado anteriormente), tem um comportamento de curva decrescente ao longo do período que pode também indicar a continuidade do fenômeno do êxodo rural em consequência da expansão do agronegócio por meio da mecanização da lavoura. As ações que procuraram incentivar a expansão da agricultura familiar no período não foram suficientes para alterar o sentido da curva do setor, considerando que a agricultura familiar pode ainda não estar promovendo a formalização das ocupações, mesmo com os mecanismos do empreendedorismo individual (e outras formas) criadas pelo governo. Podemos observar, pelo gráfico da evolução das ocupações, que a crise mundial, que teve seu início em 2008, veio impactar de forma mais agressiva o setor industrial, no qual percebemos nitidamente uma pequena alteração negativa na ascendência da curva de evolução no período, provavelmente como fruto da queda das exportações.

Tabela 4 – Variação absoluta no estoque de empregos por setores de atividade, Brasil: 2004-2010

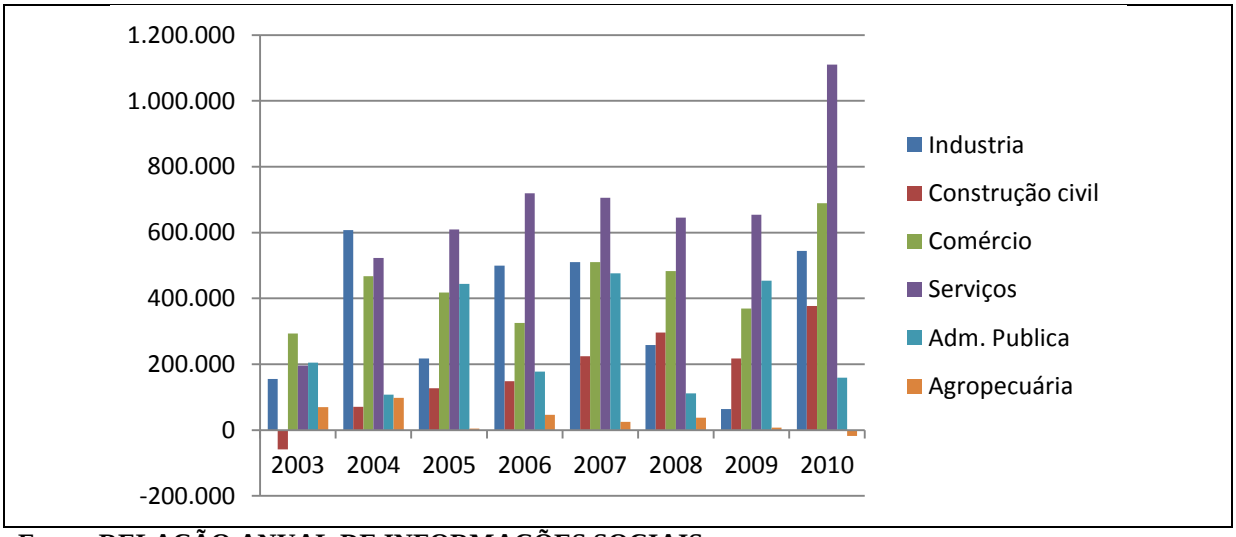
SETOR DE ATIVIDADE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indústria	155.092	607.051	217.928	499.524	509.742	258.868	64.153	543.903
Construção civil	-58.099	70.319	126.825	148.051	224.543	296.607	217.692	376.634
Comércio	292.946	467.784	417.926	325.152	510.574	483.193	368.843	689.288
Serviços	196.014	522.650	609.546	719.119	705.901	645.635	653.972	1.109.626
Adm. pública	204.671	97.967	444.135	177.876	476.581	111.740	453.834	159.410
Agropecuária etc.	69.437	97.967	4.681	46.910	24.840	38.030	7.549	-18.052
Total	860.061	1.863.738	1.821.041	1.916.632	2.452.181	1.834.073	1.766.043	2.860.809

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Ao contrário, as medidas regulatórias de proteção do mercado brasileiro implantadas pelo governo federal por meio de incentivos ao comércio e à produção (queda das taxas de IPI, por exemplo) podem explicar a alteração positiva da curva de ascensão dos setores do comércio e de serviços. A contenção de despesas do governo federal a fim de proteger as reservas internas pode ser a causa da queda das contratações referentes ao setor da administração pública no período. O gráfico abaixo demonstra a diferença do comportamento da evolução de cada setor e, especialmente, no período da crise de 2008/2009. O comportamento positivo da evolução do mercado de trabalho no setor da construção civil, que pouco se abalou com a crise internacional, deve-se ao investimento em infraestrutura, ao crescimento das áreas urbanas e às políticas habitacionais promovidos pelo governo federal

no período todo e, principalmente, com a implementação do Plano de Aceleração de Crescimento, a partir de 2006.

Gráfico 7 – Variação absoluta no estoque de empregos por setores de atividade, Brasil: 2003-2010



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Observa-se na tabela abaixo uma diminuição da taxa de participação de adolescentes e jovens entre 15 e 24 anos na PEA. Este fenômeno pode ser explicado pelo baixo crescimento desta faixa etária em 2008 (-0,9%) e o crescimento significativo da taxa na faixa etária seguinte (25 a 54 anos: 2,3%). Ainda maior é o crescimento da taxa na faixa etária dos maiores de 55 anos, que foi de 4,7%, demonstrando que a população brasileira está "envelhecendo" em um ritmo mais intenso do que nas décadas anteriores.

Tabela 5 – População total em idade ativa e população economicamente ativa (PEA), Brasil: 2004-2008

Grupos de idade	População total em idade ativa (15 anos ou mais) (%)			PEA (%)		
	2004	2008	Taxa anual de crescimento	2004	2008	Taxa anual de crescimento
15 A 24	26,3	23,4	-0,9	24,5	21,6	-1,2
25 A 54	55,6	56,1	2,3	65,1	66,5	2,5
55 ou mais	18,4	20,5	4,7	10,4	11,9	5,4
15 ou mais	100,0	100,0	1,9	100,0	100,0	1,9

Fonte: BALTAR et al., 2010 , p. 11.

Embora apresente taxas que indicam queda de desemprego para todas as faixas etárias, a conjuntura atual não foi capaz de alterar significativamente a situação de desemprego entre

os jovens, como mostra a Tabela 06 a seguir. Há também um aumento no indicador de "emprego sem carteira" para essa mesma faixa etária (de 25,6% para 26,6%).

Tabela 6 – Absorção da PEA conforme idade, Brasil: 2004-2008

Posição na Ocupação	15 a 24		25 a 54		55 e mais		15 e mais	
(%)	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Desemprego	18	15,5	6,4	5,2	2,7	2,1	8,9	7,1
Emprego formal	29,1	35,2	39	43,7	17,1	20,2	34,3	39,1
Emprego sem carteira	25,6	26,6	14,3	13,5	10,7	10,3	16,7	15,9
Domésticos com carteira	0,8	0,6	2,3	2,3	1,1	1,4	1,8	1,8
Domésticos sem carteira	5,4	4,3	5,3	5,2	3,6	4,3	5,2	4,9
Empregador	0,6	0,7	4,5	4,8	7	7,1	3,8	4,2
Conta própria	7,9	7,4	22,1	19,7	38,7	36,2	20,3	19
Não remunerado	10,4	7,1	3,6	2,9	4,8	4,3	5,4	4
Autoconsumo	2,1	2,5	2,4	2,6	14	13,8	3,5	3,9
Autoconstrução	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1
PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BALTAR et al., 2010, p. 13.

Há uma queda nas taxas de adultos e idosos que se autodeclararam em ocupação na modalidade de "conta própria", embora essas permaneçam altas em todos os períodos; essa modalidade, porém, pode estar representando em seu conteúdo a presença do trabalho informal. Resumindo: embora tenha havido um aumento significativo na taxa de emprego formal no período, ainda assim, pouco mais da metade das pessoas ocupadas continuam não tendo emprego assalariado (e protegido) no Brasil de hoje. A expansão do emprego formal deve-se à campanha do governo brasileiro de formalização das pequenas empresas e dos contratos de trabalho (maior fiscalização do MTE) e também pela ampliação da estrutura produtiva brasileira (BALTAR et al., 2010).

Segundo Baltar et al. (2010), houve um aumento significativo do mercado para as melhores ocupações (ocupações de rendimentos maiores: técnicos de nível médio e de nível superior, dirigentes etc.). Houve aumento da oferta e da formalização de contratos de trabalho e elevação do rendimento médio para as piores ocupações, inclusive nas atividades agrícolas, em outras atividades braçais e na prestação de serviços gerais, contribuindo para a redução das desigualdades dos rendimentos; mas, no universo total das ocupações de carteira assinada, houve uma redução da participação dessas atividades (relacionadas às piores ocupações) comparadas ao crescimento significativo das categorias de melhores e médias ocupações. Isso se torna um agravante, considerando que o não cumprimento das leis do trabalho impede o acesso destes trabalhadores a diversas vantagens para os empregados formais, como o

descanso semanal remunerado, férias (com mais 1/3 do salário), FGTS, auxílio transporte, alimentação, aposentadoria e pensão, entre outros direitos trabalhistas.

Tabela 7 – Evolução dos vínculos de emprego, Brasil: 1989-2008

	1989	1995	1999	2003	2008
Contrato por prazo indeterminado	**20.729.491**	**18.284.300**	**19.182.600**	**22.361.112**	**30.547.223**
Estatutário	**2.638.781**	**4.545.992**	**4.537.091**	**5.439.922**	**6.818.849**
Estatutário não efetivo		**446.226**	**719.761**	**1.124.094**	**1.146.023**
Avulso	**109.577**	**90.549**	**124.636**	**115.731**	**90.767**
Temporário/prazo determinado	**84.656**	**307.198**	**409.307**	**461.050**	**684.177**
Menor aprendiz	**-----**	**-----**	**7.429**	**27.643**	**133.973**
Outros/ignorado	**924.063**	**81.471**	**12.441**	**15.375**	**20.554**
Total dos empregos protegidos	**24.486.568**	**23.755.736**	**24.993.265**	**29.544.927**	**39.441.566**

Fonte: BALTAR et al., 2010, p. 21.

A tabela acima demonstra que só a partir de 2003 é possível notar uma evolução positiva (57,8%) no total dos empregos protegidos (de 25 para 39,4 milhões); há uma evolução entre 1999 e mais significativa entre 2003 e 2008. Acusa-se um recuo no número de contratos por prazo indeterminado entre 1989 e 1999 – número que ainda não apresenta a realidade, se ainda considerarmos valores absolutos referenciados ao aumento da PEA no mesmo período (10 anos). A Constituição de 1988 pode ter sido a causa do aumento da categoria do vínculo de estatutário (efetivo e não efetivo), sendo que o maior salto entre 2003 e 2008 deve-se à retomada da concepção de Estado como interventor na economia e como um intermediador das questões sociais por meio das políticas públicas.

Graças às mudanças de ordem conjuntural (ambiente político, dinâmica nacional e mundial), outros fatores – presentes nas arenas decisórias do governo – também favoreceram a produção, o mercado de trabalho e o consumo interno. Trata-se de decisões na esfera tributárias, na esfera das políticas públicas e no acesso mais facilitado ao crédito: redução da carga tributária, o Programa Microempreendedor Individual, a elevação do salário mínimo, o seguro-desemprego, os programas de qualificação social e profissional, os programas de transferência de renda (o BPC e o Bolsa Família), a implantação do Programa de Aceleração de Crescimento, os programas habitacionais, a redução da taxa de juros, o Programa de Microcrédito Produtivo e Orientado e a ampliação do gasto público, especialmente na sustentação do crédito e do investimento, alavancados por bancos e empresas públicas. Segundo Faria (2011), o governo brasileiro teve a capacidade caminhar com sistemas políticos de diferentes matrizes, atendendo aos diversos interesses internos e sem entrar em embate radical com os interesses neoliberais internacionais e, por isso, não colocou em risco a realização do projeto de aceleração do capitalismo brasileiro. Maurício Sardá (2011)

acrescenta que o governo Lula conseguiu combinar dois grandes vetores de políticas: um projeto de aceleração do capitalismo no Brasil e um projeto de ampliação dos direitos sociais que promoveu a inclusão de muitos dos marginalizados ou excluídos na agenda pública.

Mesmo não existindo ações radicais de total desmonte ao modelo financeiro anterior, o País retoma sua soberania frente à comunidade internacional ao saldar a sua dívida externa líquida do setor público e, de país devedor, passa a pertencer ao Fundo Monetário Internacional como país credor. A criação do fundo soberano e a ampliação das reservas internacionais proporcionou ao País maior estabilidade às vulnerabilidades próprias da integração a uma economia globalizada.

2.1.1 Evolução da economia mineira nos dois modelos econômicos

O período de implementação e aquecimento da economia industrial no Estado de Minas Gerais tem seu início na segunda metade do século XX com investimentos direcionados para a melhoria da infraestrutura prioritária ao desenvolvimento das indústrias extrativa mineral, de minerais não metálicos e de metalurgia. Tais investimentos proporcionaram um crescimento muito elevado do setor secundário, permitindo que o Estado, ao final dos anos 1960, viesse a "superar o crescimento da economia nacional como um todo", diminuindo sua dependência em relação ao Rio de Janeiro e a São Paulo por meio da "produção de bens intermediários, bens de capital e bens de consumo duráveis" (MINAS GERAIS, 2007, p. 07). Já a década de 1970, segundo informações na introdução histórica do PMDI 2007-2023, constituiu-se como uma fase de consolidação de novos setores na economia mineira na diversificação de seus produtos pelo adensamento e pela expansão de sua estrutura produtiva e pela modernização da agricultura, promovendo maior inserção no mercado nacional/internacional. Essa diversificação do setor produtivo não foi suficiente para tirar o foco da primeira vocação econômica mineira, calcada no extrativismo mineral. A abundância e a possibilidade real de extração de recursos minerais naturais em larga escala demandaram o fortalecimento de empresas existentes – além de atraírem as de caráter multinacional –, que promoveram um crescimento contínuo e abundante da indústria de base e de transformação no setor mineiro-metalúrgico. Ainda na década de 1970, também a agropecuária mineira – a outra vocação primordial do Estado – teve seu lugar de destaque no cenário nacional até o início da década seguinte, fruto da modernização bem-sucedida investida na década anterior.

A história do desenvolvimento do Estado de Minas Gerais está, obviamente, inserida na história do desenvolvimento nacional e, portanto, as mudanças estruturais sociais, econômicas e políticas ocorridas na década de 1980 pela febre da orientação econômica neoliberal que se estendeu até meados do século XXI – como já abordamos inicialmente – também impactaram negativamente o desenvolvimento econômico do Estado, atingindo, em um primeiro momento, a agroindústria mineira. Com a desaceleração do mercado interno, o Estado procurou reagir, buscando ocupar maior espaço nos mercados internacionais por meio do aumento da exportação de seus produtos (MINAS GERAIS, 2007), mas a baixa capacidade tecnológica das indústrias mineiras e o baixo investimento nacional no setor produtivo provocaram, tanto no Estado de Minas Gerais como em toda a nação, a inflexão do setor industrial e certo inchaço do setor terciário, promovendo, inevitavelmente, uma onda de desempregos de trabalhadores na área industrial, com grande impacto social nas décadas posteriores. A guerra fiscal entre os estados, a baixa remuneração de trabalhadores e a ausência da atuação de sindicatos no interior do Estado favoreceram cidades próximas aos "corredores logísticos" das regiões sul e sudeste de Minas Gerais, com a transferência de empresas paulistas para a área.

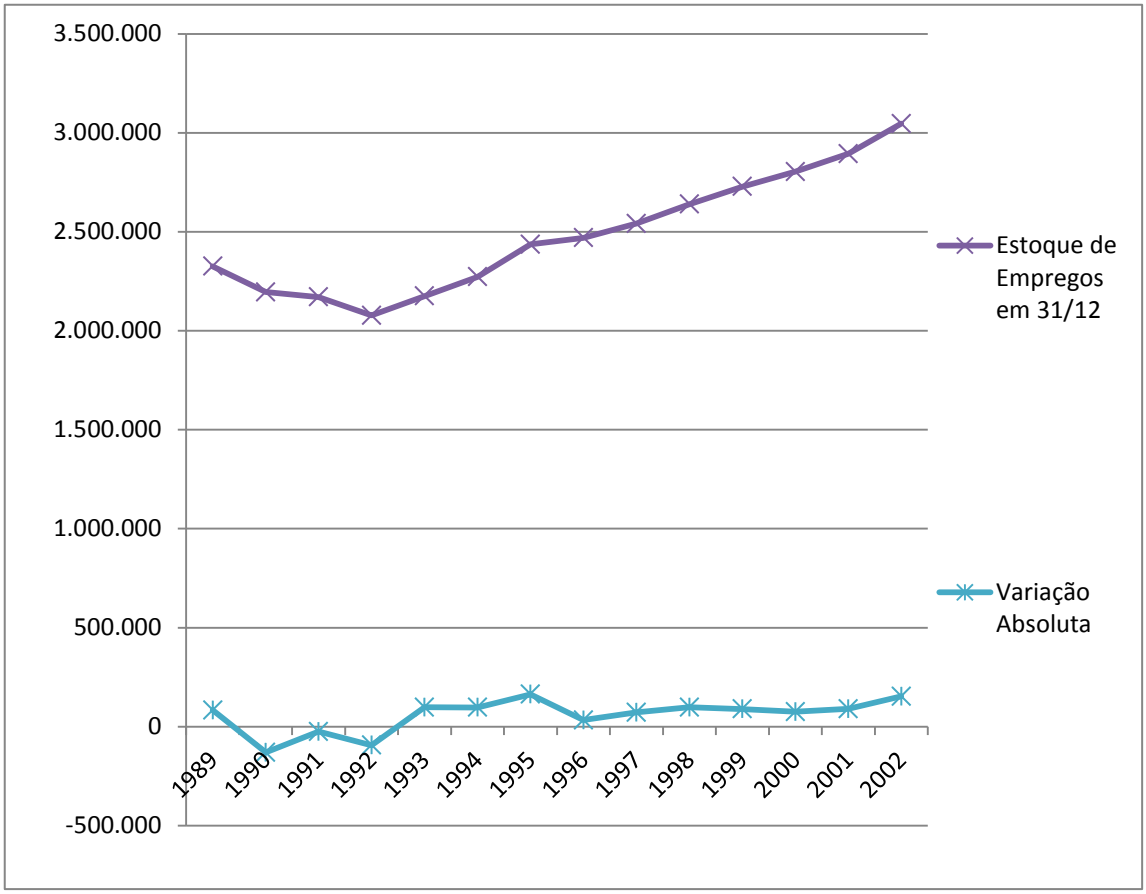
Tabela 8 – Evolução do nº de estoque de empregos x ano, Minas Gerais: 1989-2002

Ano	Total	Variação absoluta	Variação relativa
1989	2.325.845	83.056	5,35%
1990	2.195.769	-130.076	-5,59%
1991	2.170.644	-25.125	-1,14%
1992	2.077.025	-93.619	-4,31%
1993	2.174.931	97.906	4,71%
1994	2.272.464	97.533	4,48%
1995	2.436.243	163.779	7,21%
1996	2.469.707	33.464	1,37%
1997	2.541.557	71.850	2,91%
1998	2.639.373	97.816	3,85%
1999	2.728.506	89.133	3,38%
2000	2.803.454	74.948	2,75%
2001	2.893.726	90.272	3,22%
2002	3.046.362	152.636	5,27%

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Pela tabela acima podemos perceber que as variações no estoque de empregos no estado de Minas Gerais entre os anos no período neoliberal oscilaram entre -5,59% e 7,21%. A variação absoluta no período (13 anos) foi de 803.573 novos empregos, perfazendo uma variação relativa total de 35,83%, maior que a média nacional no período, que foi 21,23%. Proporcionalmente, a geração de empregos no estado foi 14,60% maior que a do Brasil, mas os momentos de crise econômica nacional também tiveram seu reflexo no Estado: por um período de 3 anos seguidos, também houve grave recessão no mercado de trabalho mineiro (1990 a 1992), pois as variações de evolução de estoque de empregos foram negativas, acumulando, em 1992, um déficit de empregos de (-) 248.820 em relação ao número de estoque de empregos de 1989, ou seja, uma variação relativa de -10,70%.

Gráfico 8 – Evolução do nº de estoque de empregos x ano, Minas Gerais: 1989-2002



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

O período de recessão do mercado de trabalho mineiro entre 1989 e 1992, como já fora analisado, também pode ser visualizado pelo declínio da curva no gráfico acima. Um período de ascensão da curva, com pequenas oscilações, se faz notar consideravelmente nos três anos seguintes, nos quais o índice de estoque de empregos de 1989 seria novamente

alcançado e até mesmo superado em 1995, antecipando o mesmo efeito nacional que se apresentaria somente em 1998. A partir desse período positivo para o mercado de trabalho, iniciou-se um período de crescimento estável com pequenas oscilações, chegando a mais de 3 milhões de empregos no ano de 2002.

A partir de 2003, na retomada do modelo social-desenvolvimentista, o Estado de Minas Gerais também é favorecido, considerando a sua potencial infraestrutura (até então ociosa, com necessidades prementes de manutenção, ampliação e aperfeiçoamento tecnológico) e outros potenciais próprios na área dos recursos naturais e de posicionamento estratégico na Região Sudeste. O mercado de trabalho se aquece novamente, como em todo o Brasil, tendo como vetor principal as áreas do setor terciário, embora a indústria de primária e de transformação também tivesse sua revolução, conforme demonstram as tabelas e gráficos a seguir.

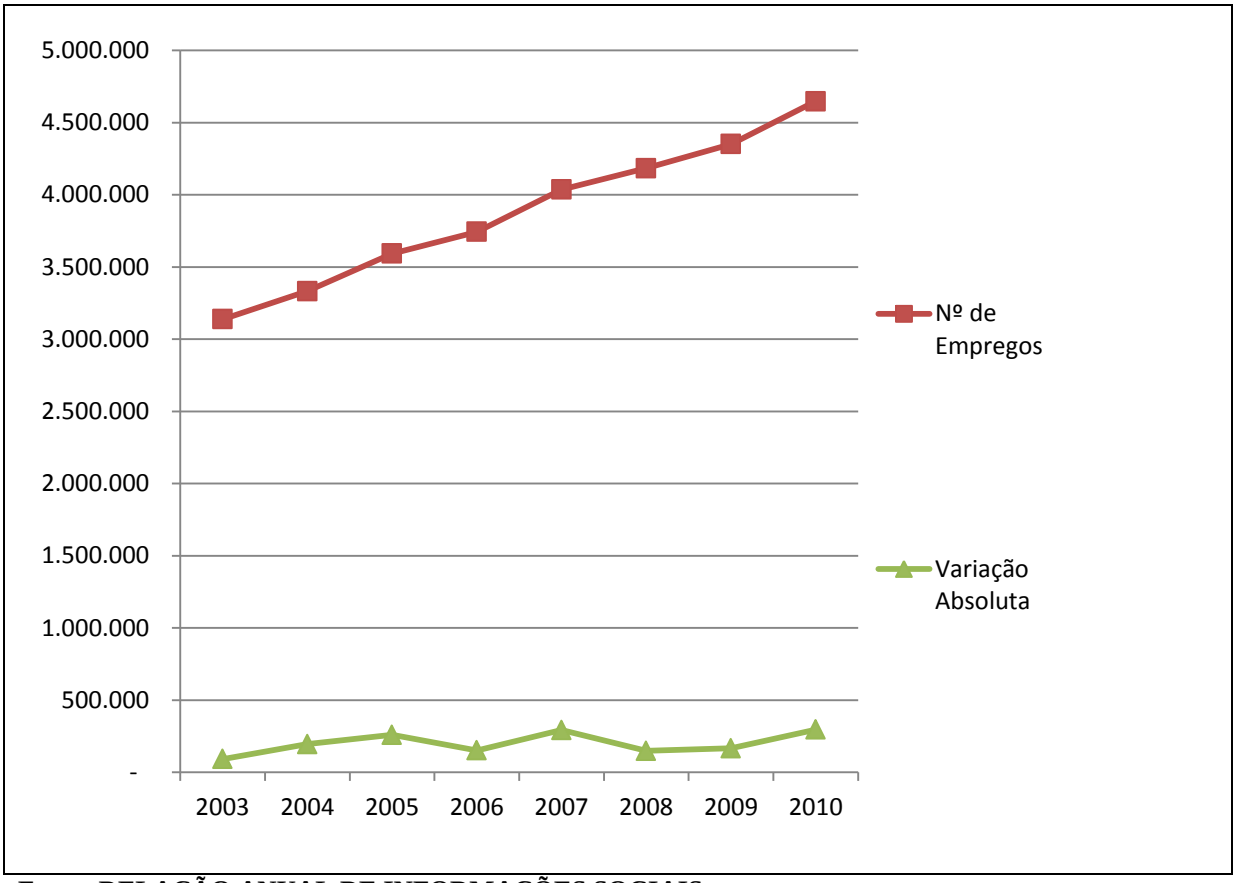
Tabela 9 – Evolução do número de estoque de empregos – variação absoluta e relativa, Minas Gerais: 2003-2010

Ano	Nº de empregos	Variação absoluta	Variação relativa
2003	3.138.026	91.664	3,01%
2004	3.332.775	194.749	6,21%
2005	3.592.560	259.785	7,79%
2006	3.744.043	151.483	4,22%
2007	4.036.203	292.160	7,80%
2008	4.184.183	147.980	3,67%
2009	4.350.839	166.656	3,98%
2010	4.646.891	296.052	6,80%

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Pela tabela acima, podemos perceber que a evolução do estoque de empregos no Estado de Minas Gerais apresentou uma variação absoluta positiva de 1.600.529 novos empregos, ou seja, o dobro que os 13 anos de período neoliberal geraram para Minas Gerais. O índice de crescimento anual do estoque variou entre 3,01% a 7,80%, chegando a quase 5 milhões de empregos em 2010. A variação relativa total da geração de empregos entre 2003 e 2010 foi de 52,54%, um índice considerado extraordinário em tão curto período e tempo. As curvas desta evolução podem ser melhor observadas no gráfico abaixo:

Gráfico 9 – Evolução do número de estoque de empregos – variação absoluta e relativa, Minas Gerais: 2003-2010



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

As curvas do gráfico acima apresentam o reflexo no mercado de trabalho da retomada do desenvolvimento econômico mineiro a partir de 2003 em um período de notável crescimento de estoque de empregos, mesmo com as oscilações ocorridas nos anos de 2006 e 2008, mas com recuperações nos períodos posteriores. Um período de ascensão da curva se faz notar consideravelmente por todo o período do modelo social-desenvolvimentista, sem indícios de recessão, pois em nenhum momento apresentou índices negativos de variação absoluta ou relativa nas evoluções anuais de estoques de ocupação. As tabelas e gráficos a seguir poderão elucidar as variações do estoque de empregos de cada setor da economia separadamente no período em estudo.

Tabela 10 – Evolução do nº do estoque de empregos por setores, Minas Gerais: 2003-2010

(continua)

GRSET IBGE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indústria	592.624	673.811	702.872	757.776	806.089	828.900	834.647	898.428
Construção civil	140.818	158.754	184.730	204.432	228.743	259.470	274.804	308.310

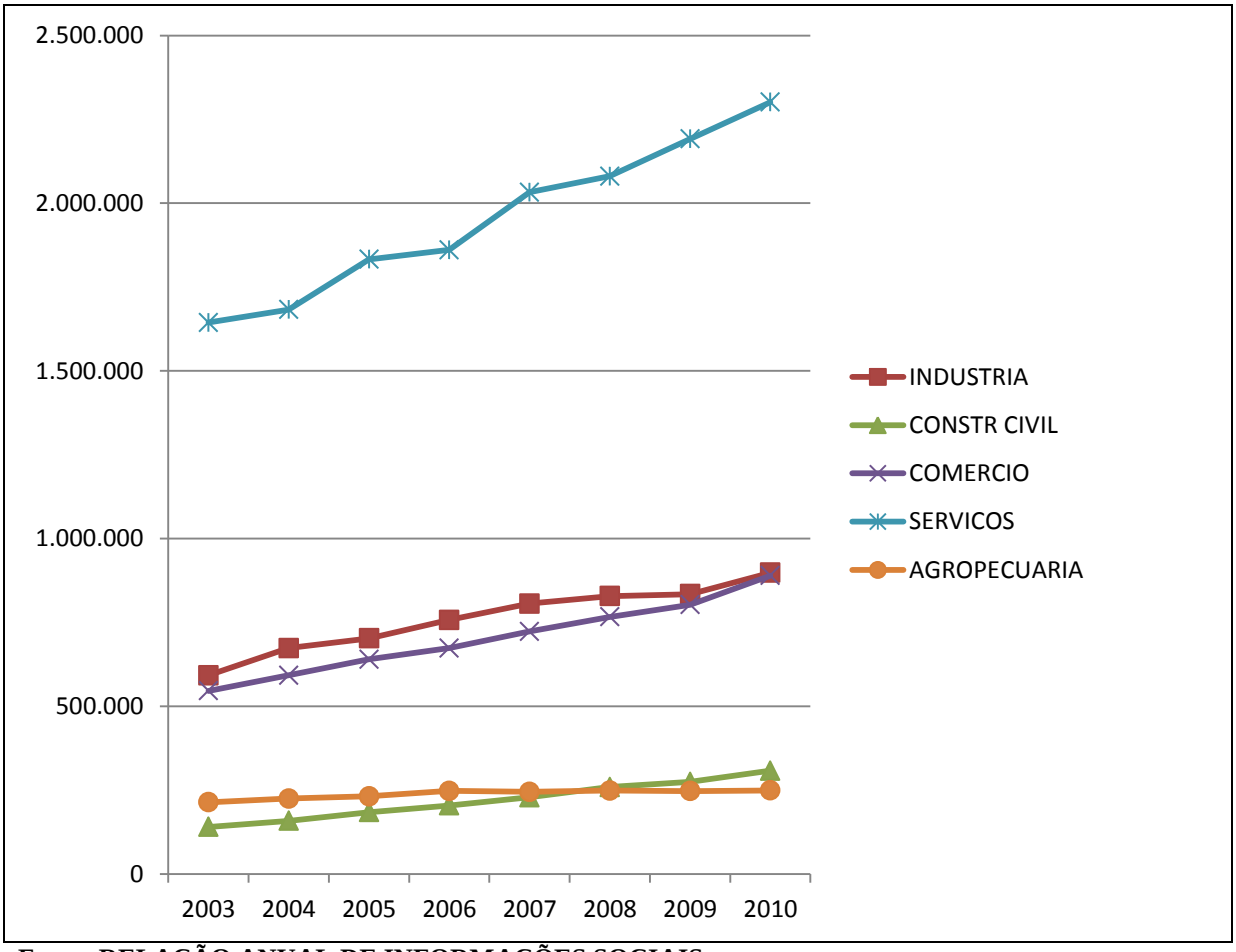
(conclusão)

GRSET IBGE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Comércio	546.056	592.545	640.279	673.471	723.331	766.747	802.800	889.667
Servicos	1.644.236	1.682.821	1.832.775	1.860.614	2.032.753	2.080.183	2.191.330	2.301.047
Agropecuária	214.292	224.844	231.904	247.750	245.287	248.883	247.258	249.439
Total	3.138.026	3.332.775	3.592.560	3.744.043	4.036.203	4.184.183	4.350.839	4.646.891

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

A tabela acima e o gráfico abaixo acusam ascensão permanente (mas não uniforme) no número de estoque de empregos nos setores de serviços, comércio, indústria e construção civil, com pequenas oscilações em 2005 e 2009. Oscilações frequentes marcam o setor da agropecuária (com variações negativas em alguns anos) com tendência à redução do número de estoque de empregos, provavelmente fruto da mecanização da lavoura e da migração de jovens no sentido campo-cidade acompanhando proporcionalmente a tendência nacional.

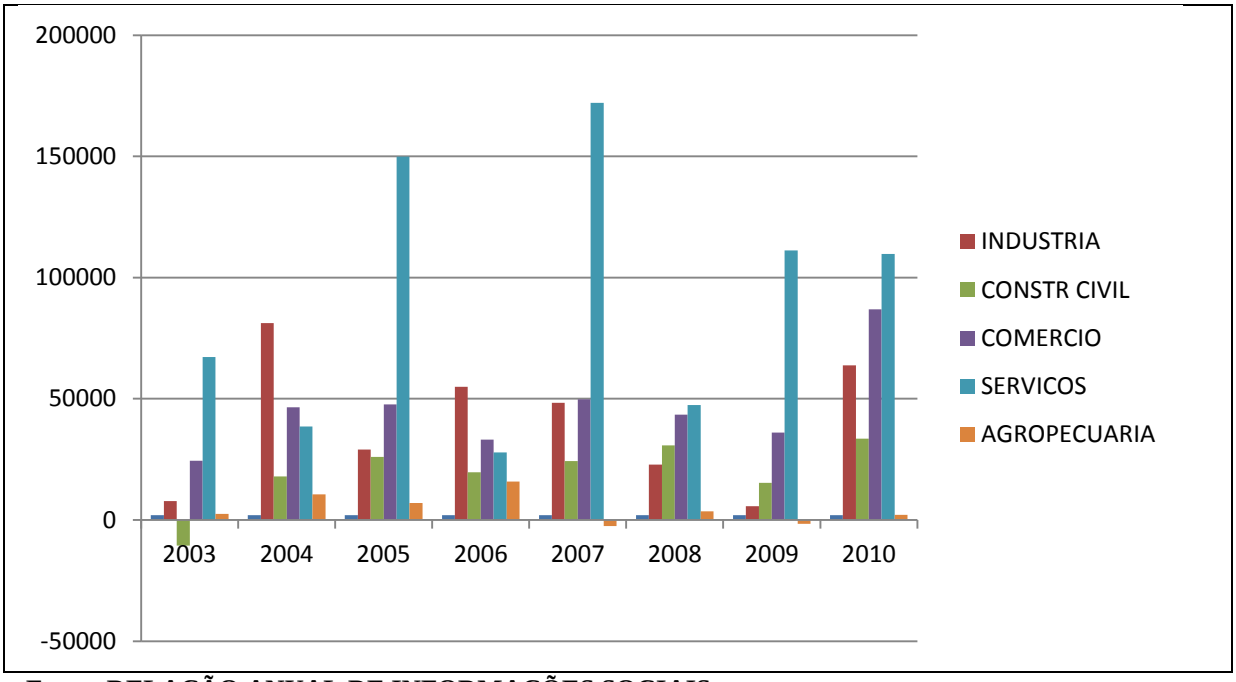
Gráfico 10 – Evolução do nº do estoque de empregos por setores, Minas Gerais: 2003-2010



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Podemos também observar nitidamente no gráfico acima que, caso a tendência das curvas não se altere, a partir de 2010, os estoques de empregos do setor do comércio poderá ultrapassar a curva do setor da indústria. Tal tendência também pode ser confirmada pelo gráfico de barras abaixo, no qual, com exceção dos anos de 2004 e 2006, a variação da evolução do setor do comércio tem sido superior ao da indústria. Pelos gráficos, podemos constatar também que a crise internacional ocorrida entre os anos de 2008 e 2009 promoveu um impacto negativo no emprego da maioria dos setores aqui representados, apresentando variações significativas nas representações gráficas de estoques de todos os setores. O setor do comércio mineiro apresentou uma variação extraordinária na contratação de pessoas em 2010, graças aos incentivos regulamentados pelo governo federal para o aumento do consumo interno em 2008 e 2009 com o objetivo de minimizar o enfeito da crise internacional no País.

Gráfico 11 – Variação absoluta do estoque de empregos por setores, Minas Gerais: 2003-2010



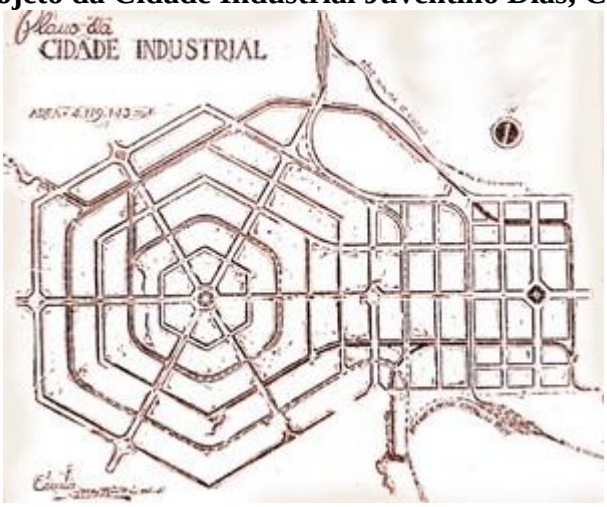
Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Apesar de as contratações no setor industrial mineiro estarem em significativo crescimento, a perda de posição para as contratações do comércio pode ser atribuída ao processo de automatização do setor, aliado a um maior crescimento do comércio, o que, além dos incentivos, pode estar relacionado ao crescimento do poder aquisitivo do cidadão mineiro e às facilidades do crédito pessoal implementados no período.

2.1.2 Evolução histórica e o comportamento da economia de Contagem

Na década de 1910, a região de Contagem começa a abandonar as atividades comerciais e agropastoris e passa a ceder lugar a partir dos anos de 1920 para a implantação da média siderurgia e, posteriormente, a criação da Cidade Industrial de Contagem Juventino Dias, em 1941. A região foi escolhida como lugar do novo polo industrial – "cerne do projeto de recuperação econômica de Minas Gerais" (BONADA, 2011, p.16) – por causa da proximidade de rodovias interestaduais, da rede ferroviária existente e das fontes produtoras de matéria-prima. Também pouparia Belo Horizonte – a "Cidade Jardim" –, então considerada ideal para a recuperação da saúde de convalescentes de várias doenças. Em 1948, quando a cidade de Contagem adquire definitivamente sua autonomia política, a Cidade Industrial está em pleno funcionamento, com 11 empresas instaladas e 5 mil operários (CONTAGEM, 2011c; BONADA, 2011).

Figura 1 – Projeto da Cidade Industrial Juventino Dias, Contagem/MG



Fonte: CONTAGEM, 2010

A Cidade Industrial foi concebida em um formato hexagonal – cópia da cidade de Camberra, capital da Austrália – e foi entregue à iniciativa privada e à especulação imobiliária, sem a regulação do Estado. A implantação do distrito atraiu imigrantes de vários lugares do interior do Brasil, ao mesmo tempo que "empurrou" e segregou massas de trabalhadores empobrecidos para territórios do próprio distrito (e fora dele), provocando expansão desordenada de bairros e vilas operárias. O estado não promoveu a implantação de serviços urbanos básicos e equipamentos sociais nestes novos núcleos habitacionais, o que veio a ocasionar um crescimento caótico na região. Ao atingir 105 indústrias em

funcionamento em 1996, a Cidade Industrial estava praticamente com a sua capacidade esgotada na área do hexágono e configurava uma total desorganização e precariedade em sua infraestrutura – nas áreas de telefonia, energia elétrica, sistema viário, saneamento etc. – e na falta da regulação do Estado – que deveria ter planejado um sistema eficaz de zoneamento. Como consequência, promoveu-se não só a ocupação desordenada dos núcleos habitacionais, como também a ocupação desordenada das próprias indústrias, de escritórios e do comércio, com impactos ambientais e sociais danosos à região (CONTAGEM, 2011c).

A explosão demográfica (emigração de várias partes do Brasil) ao novo polo industrial provocou condições urbanas críticas (precariedade de moradia, transporte, políticas sociais etc.), desafios que não intimidaram seu crescimento, havendo a criação de outros distritos industriais a partir dos anos 1960.

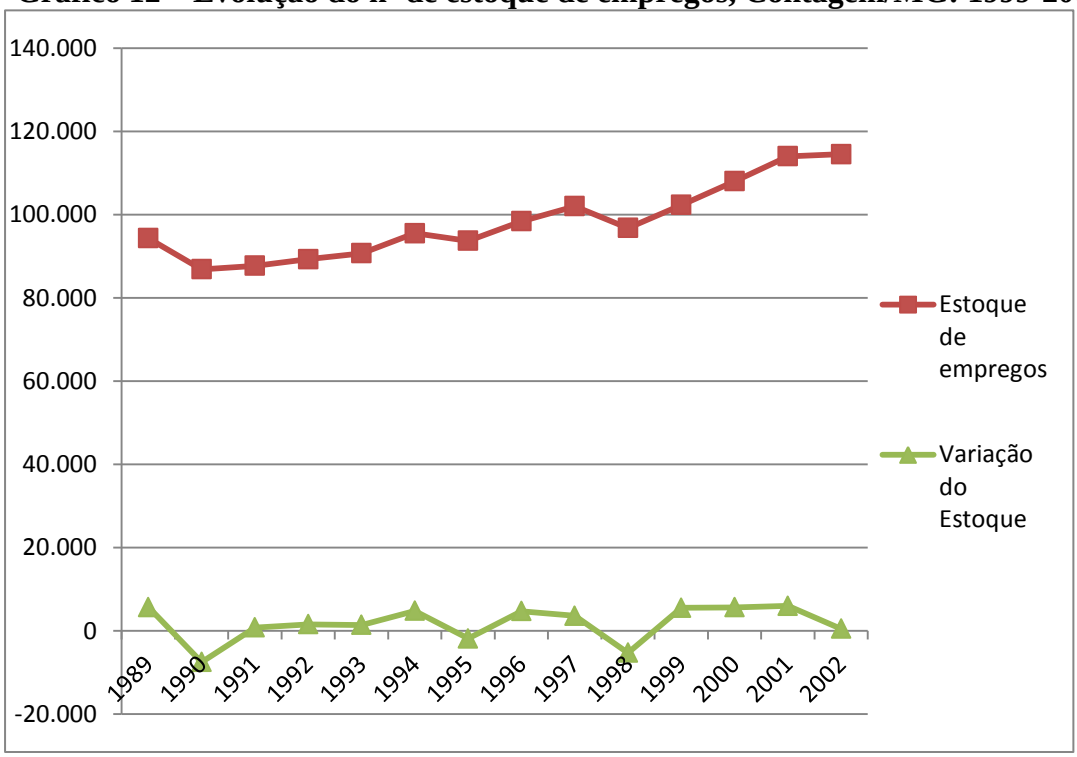
Tabela 11 – Evolução do nº de estoque de empregos, Contagem/MG: 1999-2002

Ano	Estoque	Variação	%
1989	94.364	5.700	6,43%
1990	86.885	-7.479	-7,93%
1991	87.717	832	0,96%
1992	89.317	1.600	1,82%
1993	90.742	1.425	1,60%
1994	95.560	4.818	5,31%
1995	93.720	-1.840	-1,93%
1996	98.444	4.724	5,04%
1997	102.055	3.611	3,67%
1998	96.800	-5.255	-5,15%
1999	102.362	5.562	5,75%
2000	108.036	5.674	5,54%
2001	114.034	5.998	5,55%
2002	114.559	525	0,46%

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Dados da tabela acima comprovam que o início do período de semiestagnação da economia nacional também teve seus reflexos na cidade de Contagem, acentuando-se no ano de 1990, com o acusamento de uma variação negativa do estoque de ocupações de 7,93% em relação ao ano anterior. O impacto negativo dessa retração de mercado teve um alcance de grandes proporções, pois o número do estoque de ocupações só voltou a alcançar o desempenho de 1989 (94.364 ocupações) quatro anos depois, em 1994, com 95.560 ocupações, mesmo assim, mantendo um quadro de oscilações até 1998 (entre 93.750 e 102.055 ocupações).

Gráfico 12 – Evolução do nº de estoque de empregos, Contagem/MG: 1999-2002

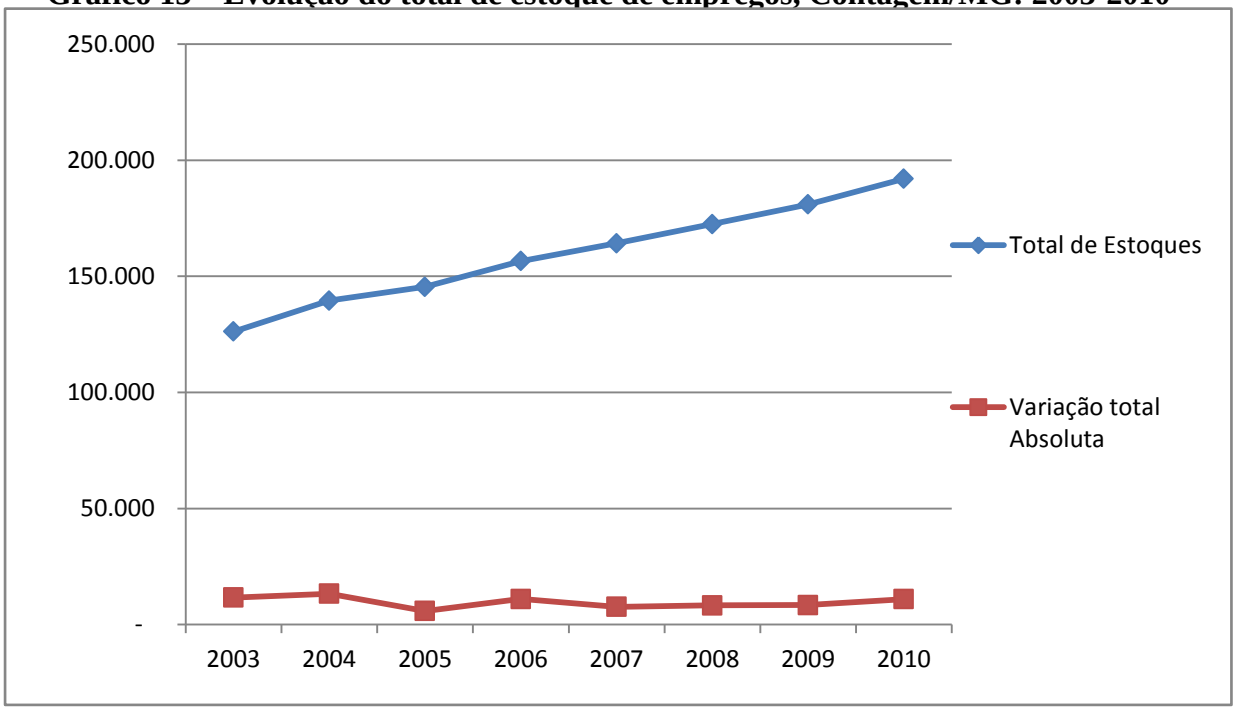


Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Após uma brusca retração em 1998 (5,15% negativos) – reflexo de crises internacionais –, a evolução do estoque de ocupações da cidade de Contagem manteve-se em relativo crescimento até 2002 (entre 0,46% e 5,75% positivos). Mesmo assim, a geração de novos empregos formais foi de 25.895 ocupações, ou seja, um crescimento residual, se considerarmos o longo período de 13 anos e o grande crescimento da PEA municipal no mesmo período.

Durante os anos 1990, a cidade assistiu à retração do seu estoque de ocupações: em 1986, 748 estabelecimentos geravam 41.419 ocupações no setor industrial; 24.502 no setor de serviços; e 12.508 no setor de comércio. Em 1999, o setor industrial contava com apenas 31.126 ocupações (uma retração de quase 25%), mesmo que distribuídas em 1.324 estabelecimentos (um aumento de 77% de estabelecimentos no parque industrial). Em 1999, o setor de serviços ultrapassou (em número de estoque de empregos) o setor industrial, com 40.110 ocupações, em 29%.

Gráfico 13 – Evolução do total de estoque de empregos, Contagem/MG: 2003-2010



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Percebe-se nitidamente o crescimento contínuo do estoque de empregos na cidade de Contagem, no período desenvolvimentista, por meio da curva do total de estoques no gráfico acima. Com exceção de um pequeno desvio, em 2005, a curva que representa a variação total absoluta de crescimento aponta uma estabilidade na evolução de empregos na cidade durante o período, acompanhando proporcionalmente a estabilidade dos crescimentos nacional e estadual.

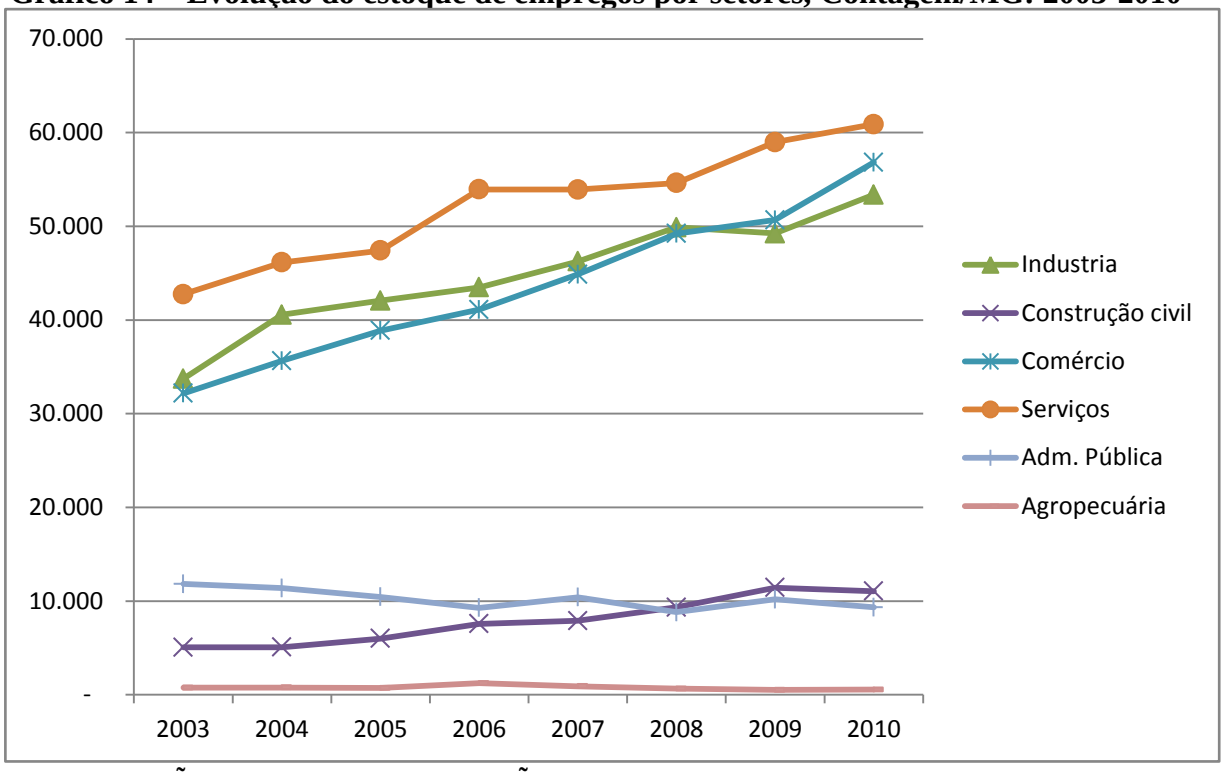
Tabela 12 – Evolução do nº de estoque de empregos, Contagem/MG: 2003-2010

IBGE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indústria	33.721	40.557	42.064	43.470	46.247	49.878	49.228	53.366
Construção civil	5.051	5.069	5.989	7.572	7.884	9.321	11.426	11.045
Comércio	32.161	35.635	38.864	41.099	44.863	49.216	50.662	56.818
Serviços	42.750	46.150	47.403	53.930	53.924	54.624	58.975	60.889
Adm. pública	11.826	11.369	10.438	9.269	10.402	8.819	10.180	9.319
Agropecuária	752	776	722	1.232	908	654	514	552
TOTAL	126.261	139.576	145.480	156.572	164.228	172.512	180.985	191.989
Variação total absoluta	11.702	13.315	5.904	11.092	7.656	8.284	8.473	11.004
Variação total relativa	10,21%	10,55%	4,23%	7,62%	4,89%	5,04%	4,91%	6,08%

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

A tabela acima aponta evolução contínua do mercado de trabalho de Contagem, com variações entre 4,23% e 10,55% no período considerado. Apenas os setores da administração pública e da agropecuária apresentam comportamentos atípicos – de retração – em relação aos outros setores. A crise mundial de 2008 promoveu uma ruptura no crescimento do mercado de trabalho contagense em todos os setores isoladamente analisados. O gráfico abaixo nos permite uma visualização melhor desses comportamentos setoriais.

Gráfico 14 – Evolução do estoque de empregos por setores, Contagem/MG: 2003-2010



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Apesar de a cidade possuir, em 2010, um parque industrial com 1.914 indústrias, gerando 53.366 empregos, em número de estoque de empregos, o setor industrial foi ultrapassado pelo setor de comércio em 2009 em 3% e consolidou-se em 2010 com 6,5% de diferença, como podemos observar na tabela acima. Alguns fatos conjugados talvez possam explicar esta mudança de paradigma econômico da cidade:

a. a expansão da unidade da CEASA – Central de abastecimento de Minas Gerais, iniciada em 1984, ainda presente no território da cidade, com 2,3 milhões de m^2 e 580 empresas, gerando hoje 15 mil empregos diretos distribuídos entre os setores do comércio atacadista e de serviços;

b. o período de semiestagnação econômica na década de 1990, afetando principalmente o setor produtivo-industrial no processo de financeirização e globalização da economia brasileira;
c. a expansão no setor de transporte propiciado pela localização territorial estratégica da cidade, proporcionando vantagens logísticas por conta do sistema viário, que integra a região às principais as regiões do País (os principais polos da região Sudeste, o DF e parte do Nordeste), ao MERCOSUL e aos principais portos brasileiros;
d. a "guerra fiscal" que atraiu empresas existentes na cidade para outras regiões com sistema tributário mais atrativo, além da oferta de espaços maiores para as novas instalações em áreas menos onerosas;
e. ausência de um movimento sindical organizado em outras regiões além da região metropolitana de BH;
f. a intensificação do processo de terceirização dos serviços dentro das próprias indústrias e empresas, inclusive com a intensificação do fenômeno de precarização das relações trabalhistas;
g. a expansão das áreas comerciais (com destaque aos eletrodomésticos, calçados, vestuário e alimentação) nos bairros Eldorado, Industrial, Riacho das Pedras e Amazonas;
h. a implantação de dois grandes centros comerciais (*Shopping Centers*) no Eldorado e no terreno da antiga Companhia de Cimento Portland Itaú, que passaram a atrair consumidores de toda a região metropolitana etc.;
i. as facilidades tributárias do governo federal de favorecimento ao setor do comércio frente à crise mundial de 2008 e de desfavorecimento ao setor industrial voltado à exportação;
j. conforme destaca recente relatório do CEDEPLAR/UFMG sobre as atividades econômicas no município de Contagem, "[...] o aumento do emprego ocorre principalmente no comércio, que é uma subcategoria do setor serviços caracterizados pela baixa qualificação de suas atividades" (AMARAL; NAHAS; PEREIRA; SIMÕES, 2005, p. 9).

É importante destacar que, entre os anos de 2003 e 2009, a variação relativa do estoque de ocupações do setor da construção civil na cidade chegou a ser de 126,2%, pois esta respondeu positivamente ao período de crescimento econômico, além de aderir ao Plano de

Aceleração de Crescimento com obras nas áreas de saneamento básico, reordenamento urbano e programas voltados a políticas habitacionais. Com exceção do setor da agropecuária, todos os setores tiveram uma evolução positiva no estoque de ocupações, inclusive o setor industrial que, mesmo caindo da segunda para a terceira posição frente ao setor do comércio em 2009, teve uma variação total de 58,3% no período de 2010 a 2003.

Hoje, com 603.442 habitantes (IBGE, 2010) e conurbada com Belo Horizonte, Contagem ainda se encontra em uma zona positivamente estratégica enquanto área de expansão industrial, entroncamento viário – planejado para comportar um fluxo intenso de veículos de carga: a BR 381 (Fernão dias, acesso a São Paulo), a BR 262 (acesso a Vitória e Triângulo Mineiro) e a BR 040 (acesso a Brasília e Rio de Janeiro) –, proximidade de mercados consumidores, proximidade de uma variedade de matérias-primas e insumos (produtos de petróleo, calcário, manganês e outras jazidas minerais do polo siderúrgico), presença cadeias produtivas desenvolvidas pelas indústrias automobilísticas (tratores, máquinas pesadas), além da cadeia que se estabelece em função da Refinaria Gabriel Passos/Petrobrás. Por essas e outras razões, a cidade tem diversificado sua estrutura industrial, desta vez, de forma planejada, procurando respeitar critérios alicerçados em bases sustentáveis e ambientais. Os principais distritos industriais de Contagem são: Cidade Industrial Coronel Juventino Dias (3 milhões de m^2), com 121 empresas; Centro das Indústrias de Contagem – CINCO – (3,2 milhões de m^2), com 92 empresas; Hélio Pentagna Guimarães (340 mil m^2) com 12 empresas, gerando o CINCO/Perobas – o Cincão – (430 mil m^2), com 50 indústrias, e o Cinquinho (140 mil m^2), com 14 empresas. Existem outros distritos menores instalados no Bairro Inconfidentes, no Distrito Industrial Riacho das Pedras, na Vila Paris, no Bairro Bandeirantes, no Bairro Campina Verde, e no Chácara Boa Vista. A produtividade das empresas de Contagem se distribui entre os seguintes ramos: serviços, comércio atacadista e varejista, minerais não metálicos, metalurgia, mecânica, material de transporte, equipamentos eletroeletrônicos (entre eles, componentes GTD), química, alimentos, bebidas etc. Em planejamento, Contagem vai inaugurar em breve um novo distrito industrial: o CECON – Centro Empresarial de Contagem, na região de Vargem das Flores – região segmentada da cidade, com altíssimos índices de desemprego e estigmatização de moradores empobrecidos. Por ser um projeto ousado no desafio de implantar um centro empresarial sem agredir uma área de proteção ambiental, a cidade aguarda a liberação ambiental do estado.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO DESEMPREGO E DA EXCLUSÃO SOCIAL

Como relatado no capítulo anterior, na década de 1990 e no início da década seguinte agravou-se a situação de desemprego da população brasileira. Cicatrizes e sequelas sociais oriundas daquele período perpetuaram nas camadas mais empobrecidas da população durante o período subsequente e se estendem até os dias de hoje com as consequências dos impactos geracionais. Com o intuito de verificarmos tais possibilidades, é necessário apontarmos a evolução das características estruturais da "sociedade salarial" para promover um maior entendimento "da dimensão" que uma identificação coletiva de classe operária proporcionou aos trabalhadores das décadas anteriores e ainda proporciona na geração dos da atualidade (CASTEL, 1998). As políticas sociais passam a serem vistas com mais seriedade, principalmente após a Constituição de 1988, que constituiu marcos legais para a incrementação das existentes e implementação de outras. Passaram a ser instrumentos de intervenção do Estado na regulação da relação salarial (capital-trabalho) e na resolução de questões sociais oriundas desta relação, envolvendo assalariados e não assalariados.

3.1 A evolução da sociedade salarial e o processo de exclusão dos trabalhadores

O período de acirramento das estratégias neoliberais na economia brasileira agravou a situação de desemprego e, consequentemente, a exclusão social dos trabalhadores e suas famílias. Trabalhadores identificados e inseridos em uma estrutura de sociedade salarial, ao se defrontarem com a realidade do desemprego, foram enquadrados em uma categoria de desqualificação social – processo de perda dos vínculos trabalhistas e, consequentemente, a perda de *status* e de identificação com essa sociedade (PAUGAM, 1999, 2003). O rebaixamento às categorias situadas mais à base da pirâmide da sociedade salarial é um dos elementos fundantes do fenômeno social da pobreza (LAVINAS, 2002, 2007, 2008) que, em áreas urbanas, adquire aspectos de exclusão social nos âmbitos educacional, territorial e trabalhista, constituindo-se um "ciclo retroalimentador" de exclusão social do trabalhador, suas famílias e gerações posteriores (KAZTMAN, 1999, 2001).

3.1.1 A sociedade salarial como estrutura fundante da sociedade do século XX

Robert Castel (1998), em seu livro *As metamorfoses da questão social, uma crônica do salário*, descreve as fases históricas e as condições necessárias que vieram a promover a

estruturação da sociedade salarial. Ao descrever o processo de “metamorfose” do trabalhador, na “condição proletária” para a “condição salarial”, o autor aponta os elementos da relação trabalhista que permitiram ao proletariado francês a identificação de uma classe social (quase homogênea) com potencial de articulação para as conquistas trabalhistas históricas, fase que ele denomina “condição operária”. A continuação desse processo veio a desembocar no que chamamos de “sociedade salarial”, cujo grau de heterogeneidade provocado pelo desdobramento e pela incorporação de outros grupos ocupacionais permite, ainda, uma forte identificação com o mundo do trabalho assalariado (talvez, o de pertencimento social), mas não o suficiente para catalisar interesses, como as organizações sindicais de décadas anteriores. Nesse processo de conquistas e transformações, Castel (1998) ainda pontua a posição reguladora que o Estado deve assumir diante do confronto entre as novas exigências do mercado e o surgimento das novas “questões sociais” dos trabalhadores e da população em geral, com o objetivo de estabelecer um novo pacto social nas relações salariais.

O autor inicia suas exposições a partir da denominada “condição proletária”, ou seja, a situação em que os trabalhadores se encontravam no início da revolução industrial:

> (...) remuneração próxima de uma renda mínima que assegura apenas a reprodução do trabalhador e de sua família e que não permite investir no consumo; uma ausência de garantias legais na situação de trabalho regida pelo contrato de aluguel, (...) muda frequentemente de lugar, alugando-se ao que oferecer mais, sobretudo se tiver uma competência profissional reconhecida e, fica desempregado alguns dias da semana ou durante períodos mais ou menos longos, se puder sobreviver sem se submeter à disciplina do trabalho industrial. (CASTEL, 1998, p. 419)

A condição proletária é, para Castel (1998), o ponto de partida da evolução de um processo que vai culminar na consolidação da sociedade salarial. Segundoele, esse processo compõe-se de cinco condições que permitiram aos trabalhadores transitarem da condição proletária (já descrita acima) para a condição operária: entre as condições que proporcionaram a passagem de uma relação salarial primitiva para uma relação salarial fordista, uma (a primeira) se refere ao início de uma separação nítida entre os trabalhadores que trabalham efetiva e regularmente dos que não trabalham – inativos – ou, ainda, que são adeptos ao trabalho intermitente, os semiativos (primeira condição). A exclusão ou a integração daqueles que não trabalhavam – ou que trabalhavam de maneira intermitente – era “urgentemente” necessária para organização do meio produtivo e para o posterior processo de “racionalização do trabalho”. Para tal objetivo, “filantropos, reformadores sociais e porta-vozes do liberalismo” implementaram uma série de “vantagens sociais”, além de regulamentações rígidas com o objetivo de exercer uma espécie de “chantagem moral” sobre os trabalhadores (CASTEL, 1998, p. 424). Uma das estratégias utilizadas para se reduzir “as liberdades” e o

poder de negociação individual do trabalhador foi a regulamentação da relação trabalhista com o objetivo de fixá-lo em seu local de trabalho para impor-lhe posteriormente a racionalização dos tempos e métodos de produção (segunda condição); tal medida teve como "subproduto" importante a homogeneização dos operários na base do sistema produtivo, quefacilitou o processo de construção da identificação coletiva de uma classe operária. Também foi incorporado sistematicamente ao ciclo do processo produtivo o incentivo ao consumo da produção pelo próprio trabalhador (terceira condição), em que os mesmos passaram a ter acesso aos bens de consumo duráveis da sociedade industrial. Além de terem seus rendimentos elevados, passaram a receber subvenções sociais não monetárias a fim de se evitar a necessidade de poupança para os casos como velhice, doença, acidente etc. A evolução de tais estratégias culminou no acesso do trabalhador e sua família à propriedade social e aos serviços públicos, configurando o início do sistema de seguridade social fornecido apenas a operários (contribuintes) que se encontravam trabalhando nas grandes indústrias (quarta condição). O processo transitório tem a sua culminância no reconhecimento do trabalhador como membro de uma coletividade dotada de um estatuto de categoria operária assalariada (quinta condição) (CASTEL, 1998).

Trabalhadores e Estado tiveram um papel decisivo na sequência de conquistas trabalhistas, culturais e sociais que se sucederam: aumento salarial (para aumento do consumo), redução do tempo de trabalho e, inclusive, a remuneração do tempo livre (descanso semanal). Embora o reconhecimento da necessidade do tempo livre tenha representado o reconhecimento da humanidade e da dignidade do trabalhador, representando inclusive uma significativa mudança cultural para a sociedade salarial, muitas críticas ao "pagamento da folga" foram difundidas à época.

> (...) porque não faltaram bons espíritos para dizer que havia chegado o tempo da vergonha, quando se começou pagar a folga e quando os "sujos de casquetes" começaram a invadir as praias reservadas à boa sociedade. (CASTEL, 1998, p. 439)

Apesar de todas as conquistas apresentadas acima, o trabalhador continuou a permanecer no estrato inferir da escala produtiva e, consequentemente, na margem periférica da sociedade salarial, mas consolidou-se um processo de identificação coletiva dos trabalhadores enquanto classe operária protagonista de conquistas trabalhistas na relação salarial (CASTEL, 1998). Essa identificação persistiria até a segunda metade da década de 1970, quando a condição operária deixaria de desempenhar o papel de atrativo que possuíra na sociedade salarial e passaria ocupar um lugar coadjuvante, frente à diversificação de outras classificações salariais.

Novas modalidades salariais foram surgindo, e, muitas delas, superando em remuneração e em prestígio o salário genuinamente operário. “O trabalho operário deixa de ser o paradigma da produção das obras.” (CASTEL, 1998, p. 458) Alguns fatores podem explicar a mudança do paradigma operário:

a) o processo de racionalização científica do trabalho e as novas tecnologias das máquinas promoveram uma diversificação das ocupações infraprodutivas dentro da própria condição operária, como a necessidade de trabalhadores para regulagens, testes, controle, organização de matérias-primas, estoque, manutenção, embalagem etc;

b) o advento de atividades “terciárias”, como os serviços de faxina, vigilância etc.;

c) o advento de trabalhadores de “colarinho branco” nos níveis de decisão estratégica como técnicos específicos ou engenheiros para estudos, pesquisas, planejamento, estratégias financeiras, comunicação, publicidade etc.

A condição operária, portanto, deixou de ser o centro na sociedade salarial, perdendo significativamente a sua importância, sem deixar de existir. O conflito central entre trabalho e o capital – ou pelo menos a sua importância – inexiste nesse novo modelo e a concorrência é estabelecida entre os diferentes polos de atividades salariais nas lutas por melhores colocações e classificações de cada segmento. Diante desse novo contexto, a relação salarial permanece e se fortalece enquanto paradigma classificatório de relações mais amplas em uma “sociedade em que, de contraponto, a condição de assalariado se torna modelo privilegiado de identificação” (CASTEL, 1998, p. 466).

Faz-se importante reafirmar que as três modalidades de relação trabalhista – a proletária, a operária e a salarial – fazem parte de um processo com a característica de desenvolvimento não linear que permite, inclusive, o encadeamento entre elas. Prova disso é a persistência de grupos de trabalhadores que ainda mantêm características da condição proletária, a que Castel (1998) chama de “bloco periférico ou residual”:

> A relativa integração da maioria dos trabalhadores, traduzida, dentre outros, pelo salário mensal, cava uma distancia em relação a uma força de trabalho que, em vista desse fato, é marginalizada: trata-se das ocupações instáveis, sazonais, intermitentes. Esses “trabalhadores periféricos” estão entregues à conjuntura. Sofrem prioritariamente os contragolpes das variações da demanda de mão de obra. Constituídos majoritariamente por imigrantes, por mulheres e jovens sem qualificação, por trabalhadores de certa idade e que são incapazes de acompanhar as “reconversões” em curso, ocupam posições mais penosas e mais precárias na empresa, tem os salários mais baixos e são os menos cobertos pelos direitos sociais. Acampam nas fronteiras da sociedade salarial muito mais do que dela participam integralmente. Assim, no momento mesmo em que a condição operária se consolida, subsiste ou se aprofunda no seio dos trabalhadores, principalmente dos trabalhadores braçais, uma linha divisória entre grupos vulneráveis, cuja condição lembra a do antigo proletariado, e uma maioria que parece solidamente engajada num processo

> de ampla participação nos benefícios do progresso social e econômico. (CASTEL, 1998, p. 475-6)

O autor também aponta a existência de grupos que não querem assumir contrapartidas da interação social na sociedade salarial, ficando à margem do trabalho regular, da moradia decente, da união familiar consagrada e rejeitam instituições de socialização reconhecidas. Constituem-se, segundo o julgamento social, um grupo marginalizado e antissocial que não aceita o jogo comum e, por isso, não serve para ser assalariado.

> Vagueiam ou moram na periferia das cidades, se reproduzem entre eles, geração após geração, vivem de expedientes ou auxílios e parecem desencorajar os esforços bem-intencionados de todos os que querem moralizá-los ou normalizá-los. (CASTEL, 1998, p. 477)

No Brasil e nos países em que a sociedade salarial se consumou, o grupo de trabalhadores situados à periferia do sistema capitalista foram os primeiros, de fato, a sofrerem com as primeiras crises econômicas mundiais que se sucederam a partir da segunda metade da década de 1970. Em especial, no Brasil, durante e após o período de acirramento do sistema neoliberal, na década de 1990, aumentou-se assustadoramente o contingente de trabalhadores excluídos do mercado de trabalho com o perfil parecido aos descritos por Castel.

Um grande contingente de trabalhadores mais velhos que não se qualificaram às novas exigências tecnológicas das empresas, jovens iniciantes no mundo do trabalho e mulheres ficaram excluídos da sociedade salarial. Aos que ainda puderam participaram na seguridade social brasileira – que sempre teve um caráter contributivo – ainda puderam usufruir de suas benesses na primeira fase do desemprego, até caírem na dependência dos recursos residuais dos programas da assistência social, cujo processo descendente descreveremos nas reflexões de Serge Paugam. Ainda há aqueles que buscaram (e buscam até hoje) a sobrevivência nas relações trabalhistas precárias e se arriscam em ocupações ou iniciativas informais e/ou intermitentes, regredindo a uma situação parecida à condição proletária. Tal conjuntura também desacelerou o processo de emancipação produtiva da mulher, obrigando muitas famílias a se manter ou “representar” as condições necessárias compatíveis com os critérios necessários para usufruírem do Programa Bolsa Família ou de outros benefícios da política da assistência social ou, ainda, de iniciativas de órgãos não governamentais.

3.1.2 A desqualificação social: o processo de exclusão do trabalhador desempregado

A identidade social do trabalhador é definida a partir da posição ocupada na condição de assalariado na "sociedade salarial" (CASTEL, 1998, p. 417) e as relações econômicas impostas pelo neoliberalismo reforçam esse conjunto referencial norteador da existência humana; o cidadão assume um determinado *status* conforme a posição hierárquica na pirâmide socioeconômica em que ele ou o seu grupo se enquadra. Os que são alijados aos últimos degraus dessa hierarquia e que enfrentam o descrédito social por não participarem de forma substancial das relações econômicas valorizadas pelo sistema acumulam sentimentos de baixa estima acerca da própria situação que, por sua vez, influencia e até define as identidades pessoais e grupais, determinando as relações entre si e os demais grupos sociais, reforçando a estigmatização das categorias sociais mais próximas à base da pirâmide social. A relação incerta com a vida econômica e social, a estratificação social e os sentimentos subjetivos que decorrentes dessa realidade é o que Paugam (2003) chama de desqualificação social.

Serge Paugam (2003) faz uma análise sobre o trabalhador desempregado e o impacto social que esta "desqualificação social" provoca nele. A desqualificação social impele os trabalhadores à resignação, à rotulagem, à estigmatização e à degradação do seu *status* social. É um processo que induz o indivíduo a mover-se sobre um itinerário que, na maioria das vezes, o conduz a uma escala da estratificação social sempre abaixo da que ele e sua família se encontram, podendo chegar, como destino final, às experiências humilhantes de submissão aos critérios da política social ou à filantropia das instituições não governamentais. Como fruto das análises de suas pesquisas na França, o autor sistematiza este itinerário descendente de mobilidade social de desqualificação social em três estágios: a fragilização, a dependência e a ruptura.

A fragilização em que o trabalhador desempregado é exposto, o sentimento de baixa estima ao recorrer a um benefício financeiro do Estado (que na França denomina-se Renda Mínima de Inserção – RMI) e ao acompanhamento dos profissionais do serviço social (entrevistas, supervisão ou sindicância) o expõe a uma situação de inferioridade e incapacidade social perante seus pares, perante o coletivo e, enfim, perante a sociedade. O autor considera a primeira fase da exclusão do trabalhador do mercado de trabalho como uma "deslocação social", ou seja, uma primeira exclusão de uma série de outras, em que ele procura reagir, a princípio, pela busca de uma nova oportunidade no mundo laboral.

A possibilidade de exclusão da sociedade salarial é uma ameaça assustadora. "Se todo

mundo, ou quase, é assalariado (mais de 82% da população ativa em 1975), é a partir da posição ocupada na condição de assalariado que se define a identidade social." (CASTEL, 1998, p. 417) O benefício financeiro do Estado pode (ou não) remetê-lo à leitura de que a situação de "beneficiado" poderá estigmatizá-lo (rotulá-lo) permanentemente como "aproveitador da assistência pública". Frente a esse quadro, o trabalhador poderá "experimentar um sentimento de ambivalência em relação à sua própria pessoa, pode realizar um esforço para dissimular seu estigma ou atenuá-lo" (PAUGAM, 2003, p. 61) por intermédio de justificativas para si mesmo e para a sociedade.

Mantendo-se a exclusão do mercado de trabalho, Serge Paugam (2003) aponta uma segunda fase denominada "dependência", pois é a fase da desistência de qualquer reação contra a situação de exílio da sociedade salarial:

> Após muitas tentativas, que se revelam inúteis, e mesmo de ter seguido sem sucesso vários estágios de formação, essas pessoas constatam que sua esperança de se inserir verdadeiramente no mundo do trabalho é diminuída. Muitos beneficiários da RMI, em situação de fragilidade e à procura de emprego no início da pesquisa, declararam, um ano mais tarde, ter problemas de saúde eu os impediam de trabalhar. Essa degradação do estado de saúde marca por si mesma o início da fase de dependência. Pôde-se verificar, efetivamente, que aqueles que conheceram semelhante evolução muitas vezes entraram em contato com os assistentes sociais e assinaram contratos de inserção. (PAUGAM, 2003, p. 38)

Render-se ao *status* de assistido obriga-o a manter todas as condições socioeconômicas de sua família em sintonia com os critérios referenciais da política da assistência. Para que esse *status* seja mantido, o trabalhador e sua família passam a "representar" (objetivamente) ou até mesmo "vivenciar" (subjetivamente) – o "papel de assistido" frente à sindicância de assistentes sociais que, diagnosticando o caso patológico da pobreza, podem interferir na sua vida privada e na da sua família. Inicia-se uma nova carreira, na qual acontece uma transformação na personalidade do beneficiário, pois ele passa a viver um papel social que corresponde às expectativas dos assistentes sociais para que o benefício seja mantido. Várias justificativas são racionadas para si próprio, para as profissionais da assistência social e para a sociedade, como a justificativa do direcionamento do benefício apenas às necessidades dos filhos, para os gastos com a educação, com a saúde ou outras justificativas, como a necessidade da dedicação integral das mães ao lar (PAUGAM, 2003).

Notamos, porém, que a persistência do trabalhador nessa fase é muito parecida com que o DIEESE denomina como sendo o desemprego oculto por desalento:

> Desemprego oculto pelo desalento: pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias anteriores ao da entrevista, por desestímulos do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura

> efetiva de trabalho nos últimos 12 meses. (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS, 1984)

Em consequência da soma de fracassos (afastamento do mercado de trabalho, sentimento de estigmatização, problemas de saúde, falta de moradia digna, deterioração dos laços familiares etc.), o Paugam aponta que esse trabalhador está na eminência de despontar uma próxima fase da exclusão, "a ruptura", caso intervenções sociais não se estabelecerem efetivamente em sua vida e na de sua família. A desmotivação, a desistência da busca de emprego ou, ainda, a recusa em participar de programas que poderiam auxiliá-lo no ingresso a uma nova ocupação no mercado de trabalho já são um considerável indício de pertença a essa fase. A evolução desse quadro social poderá ocasionar a perda do sentido da vida, podendo acentuar um quadro de marginalização por meio do agravamento dos problemas de saúde, depressão, embriaguez, uso de drogas e até mesmo a indigência.

3.1.3 Pobreza: processo permanente e geracional de desqualificação social

As transformações estruturais da sociedade nas trilhas do neoliberalismo fazem da pobreza e da miséria os seus principais subprodutos sociais por meio de um processo cíclico e permanente de exclusão geracional de cidadãos e de seus descendentes da sociedade salarial. A opção pela priorização do setor financeiro em detrimento ao setor produtivo, o fechamento de indústrias que não conseguiram acompanhar as novas exigências do mercado nacional e internacional, a incorporação acelerada de tecnologias avançadas (automatização industrial) e a falta de interesse das políticas públicas na formação e requalificação de trabalhadores para a nova realidade social são alguns fatores que empurraram massas de cidadãos ao desemprego e subemprego, incidindo diretamente no aumento da pobreza na sociedade urbana. A pouca presença do Estado para acautelar tais efeitos também contribui para aumentar as distâncias sociais entre pobres e não pobres (KATZMAN, 2001).

A definição de pobreza requer uma discussão muito mais ampla do que a que se remete à "falta de renda ou pouca renda". A pobreza ameaça a humanidade de quem a possui quando não permite a satisfação das necessidades básicas, acrescida de situações que impedem esforços necessários para a sua superação (LAVINAS, 2002). Ela vai além do estado de carência de bens materiais, "corresponde, igualmente, a um *status* específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos os que vivem essa experiência" (PAUGAM, 2003, p. 45).

Existem tentativas de criação das chamadas “linha de pobreza” ou “faixas de renda” para efeito de estudos ou utilidades práticas como critérios de programas sociais ou políticas públicas, mas o fenômeno social da pobreza é muito mais complexo e multiforme do que estabelecer os limites quantitativos que poderiam definir em qual limiar que se poderia considerar a “existência biológica ameaçada” (PAUGAM, 2003). A construção de parâmetros para se definir um mínimo vital de necessidades básicas de subsistência depara-se constantemente com dificuldades, considerando o grau de relatividade das variáveis utilizadas para tal objetivo. Esse grau de relatividade deve-se ao momento histórico da análise, ao meio ambiente, aos hábitos culturais, aos modos de vida e, principalmente, ao nível de desenvolvimento econômico dos territórios envolvidos na construção (PAUGAM, 2003).

Duas correntes – antagônicas entre si – que tentam explicar o fenômeno social da pobreza, a “corrente estrutural” e a “cultura da pobreza”, sugerem ao autor uma explicação da “construção social da pobreza” por meio de fatores externos e internos às famílias pobres. Paugam (2003) faz a síntese das duas correntes antagônicas afirmando que as estruturas e conjunturas em que os pobres são pressionados (excluídos) pelo sistema de organização econômica e social – e sua consequente estigmatização e rotulagem – reforçam as carências de valores básicos e retroalimentam hábitos negativos adquiridos individualmente como frutos do próprio isolamento social de famílias e comunidades, impedindo-as de aproveitarem, por exemplo, as oportunidades que a mesma conjuntura possa então oferecer.

Também Lavinas (2011) salienta que os membros de uma família dependem de fatores externos e de fatores individuais (ou dotações) para se apoderarem das oportunidades sociais existentes a fim de proporcionar-lhes uma mobilização ascendente na escala social. A autora cita como um dos fatores externos o contexto de crescimento e desenvolvimento econômico em que as famílias estão inseridas. Já por fatores individuais ou dotações, ela aponta as capacidades dos membros de se apropriarem autonomamente dos atributos familiares e individuais para geração de bem-estar, riqueza, patrimônio etc. Tal processo exige algumas dotações básicas como um mínimo de necessidades básicas satisfeitas, saúde, capital humano e *status*, que, ao serem mobilizadas, ampliam-se e promovem mais bem-estar. (LAVINAS, 2011).

Ruben Kaztman, em seu texto “Marco Conceptual sobre activos, vulnerabilidade y estructura de oportunidades*”* (1999), analisa as possibilidades de aquisição de recursos nas famílias empobrecidas a partir de um conjunto de atributos (físicos, financeiros, humanos e sociais) que considera necessários para que elas tenham um aproveitamento efetivo das estruturas de oportunidades existentes no território (ou na sociedade em geral) para a

conquista de sua autonomia e situação de bem-estar. Esse conjunto de atributos o autor define como ativos:

> *Los recursos que maneja el hogar se definen como activos en función de su utilidad para aprovechar la estructura de oportunidades que se presenta en un momento histórico y en un lugar determinado. Lo importante aqui es subrayar que no tiene sentido hablar de activos fuera del contexto de los patrones de movilidad e integración social y de las estructuras de oportunidades que los acompañan. Como dichos patrones y estructuras se transforman continuamente con el desarrollo y El progreso técnico, ciertos recursos de los hogares pierden su carácter de activos y otros lo ganan*. (KAZTMAN, 1999, p. 25)

À luz desta premissa, Kaztman (2001) investiga as barreiras que impedem que as famílias incorporem uma variedade de oportunidades para sua mobilização e integração na sociedade urbana. Ao propor uma análise da pasta de recursos – ativos – que as famílias possuem para mobilizarem-se ou não à ascensão social, o autor também aponta um obstáculo considerável para que essa população seja impedida de acumular os ativos consideráveis que necessitam para deixarem de ser pobre: seu notório aumento de isolamento social com respeito em relação aos outros estratos sociais.

> *Me refiero al aumento de la proporción de la población económicamente activa que muestra un vínculo precario e inestable con el mundo del trabajo; la progresiva reducción de los espacios públicos que posibilitan el establecimiento de contactos informales entre las clases en condiciones de igualdad, y a la creciente concentración de los pobres en espacios urbanos segregados. El primer proceso guarda relación con el aumento de la precariedad e inestabilidad como rasgo de los mercados laborales; el segundo, con la segmentación de los servicios — principalmente de la educación —, y el tercero, con la segregación residencial*. (KAZTMAN, 2001, p. 05)

Portanto, Kaztman (2001) aponta três áreas em que a segregação social se apresenta na sua forma mais gritante na explicação do fenômeno social da pobreza: a diferenciação (segmentação) do sistema educacional para pobres em relação ao sistema educacional dos ricos, a segmentação social que o mercado de trabalho promove em sua forma de organização e o isolamento territorial em que os pobres são “empurrados” para os aglomerados urbanos. Essas formas de distância social entre pobres e não pobres ainda promovem uma retroalimentação do mecanismo de isolamento dos primeiros quando há um esvaziamento da presença dos não pobres no uso dos serviços públicos (principalmente na educação): o isolamento social de famílias e grupos vulneráveis por meio da segmentação da área educativa impede redes de reciprocidade e solidariedade entre os estratos sociais, reduz a participação de pais de estudantes de classe média pela exigência de qualidade destes serviços e pouca conexão entre os estudantes diferenciados no compartilhamento de virtudes, valores, direitos e obrigações. Na área trabalhista, reduz-se a probabilidade de se contar com redes de

informação e contatos que poderiam facilitar a busca de empregos, o acesso a serviços e possibilidades empreendedoras, além de fragilizar as instituições trabalhistas e suas reivindicações, afetando, inclusive, a aquisição de direitos cidadãos. Na segmentação das áreas residenciais, há uma queda da eficiência normativa do coletivo, um déficit de lideranças, uma debilitação dos sentimentos de cidadania e uma proliferação de subculturas marginais com a tendência de uma constante migração dos (novos) não pobres dos bairros periféricos para os bairros mais centrais, esvaziando os ativos da interação de culturas diferenciadas e heterogêneas e promovendo, assim, o aumento da possibilidade de acúmulo de "subculturas marginais" nos sistemas educacionais públicos e nos bairros mais populares (KATZMAN, 2001).

Por estar presente nas arenas das contradições e das disputas sociais em todos os cenários das necessidades humanas – como a educação, as relações próprias da sociedade salarial e as ocupações do espaço urbano –, a pobreza desafia o tempo todo o papel regulador do Estado a encontrar soluções rápidas para tais contradições e conflitos. Por essas e outras questões, a pobreza adquire um caráter eminentemente urbano:

> O caráter urbano da pobreza torna-se ainda mais visível na medida em que esta vem desafiar a governabilidade urbana, exigindo dos governos locais soluções rápidas e efetivas, inscrevendo no território da cidade marcas indeléveis das contradições sociais que a reconfiguram e recontextualizam a cada momento. A pobreza é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana. (LAVINAS, 2002, p. 26-7)

Por esse motivo, o conjunto de ativos dos pobres urbanos é muito influenciado pelas transformações do mercado de trabalho e tem incidência direta no grau de integração na sociedade ou o seu isolamento: a) no capital social individual, cuj o ambiente trabalhista é local privilegiado para ampliação de redes de amizade e informações de oportunidades, principalmente no campo profissional; b) em aspectos objetivos e subjetivos característicos no pertencimento a um coletivo na consolidação de identidades e, consequentemente, a valorização da autoestima; e c) no aumento de capital social coletivo, ou seja, na reivindicação e na garantia a acessos a instituições mais eficientes na preservação e na ampliação de direitos já adquiridos ou a adquirir.

3.1.4 As relações de gênero na exclusão do mercado de trabalho

A história das lutas pelo fim das desigualdades entre gêneros encontra no cenário social inúmeras batalhas a serem vencidas, principalmente quando se trata da mulher empobrecida. As desigualdades entre gêneros promovem um complexo sistema de interações que, somados às situações de vulnerabilidade social e privações de várias ordens, estabelecem um círculo retroalimentador de precariedades difícil de ser rompido em torno da mulher e de sua família (NEVES; COSTA, 2007). Em todos os espaços, tanto os de esfera privada (familiar) ou pública, as atribuições da mulher – principalmente a mulher empobrecida – tende sempre a ficar em uma situação de desvantagem, estendendo, logicamente, à sua participação no mercado de trabalho. Segundo Lena Lavinas (2006), questões de sexo e gênero, assim como as de cor e raça, são variáveis indispensáveis nas análises e avaliações de pesquisas sociais.

Considerando que na maioria dos lares brasileiros as tarefas domésticas são delegadas exclusivamente às mulheres na divisão das obrigações intrafamiliares, a liberdade destas torna-se extremamente limitada, segregando-as ao pequeno mundo doméstico. A trajetória da mulher empobrecida neste quadro pode torná-la cada vez mais impossibilitada de inclusão ao mercado de trabalho, sendo esta privada de acumular ativos e de participar das oportunidades que o meio social pode oferecer.

> Limitadas ao ambiente doméstico e reprimidas por pais ou companheiros, muitas mulheres transformam-se em pessoas extremamente tímidas. Embora a causa da timidez não possa ser atribuída apenas aos fatores aqui citados, observa-se que parte significativa das trabalhadoras se referiu a essa questão como algo vivenciado pelo pouco contato social. Inseridas em contextos de poucas conquistas tanto no que se refere a bens materiais quanto a bens simbólicos, as mulheres apropriam-se do discurso da incompetência. A precária integração ao mercado de trabalho e a vivência da pobreza contribuem para que elas se sintam incapazes. Sem estímulo, muitas citam a depressão como doença que, para elas, reflete a falta de perspectivas. (NEVES; COSTA, 2007, p. 17-8)

Faz-se necessária uma mudança do paradigma familiar para que os afazeres domésticos e os cuidados dos dependentes sejam compartilhados pela família, envolvendo, inclusive, os homens nas tarefas domésticas. A dupla jornada de trabalho é o destino de várias mulheres empobrecidas incluídas no mercado de trabalho que não podem contar com a participação masculina nos afazeres domésticos e no cuidado dos filhos. Em pior situação se encontra a mulher que assume a chefia de família, em situação de incapacidade laboral do marido (deficiência, doença, alcoolismo etc.) ou aquela que chefia uma família de modelo monoparental por estar separada ou enviuvada.

Quando a mulher empobrecida é chefe de família monoparental, as desvantagens da desigualdade de gênero são ampliadas, o que vem configurar como uma vulnerabilidade adicional. Segundo os dados do IBGE 2010 no Brasil, 15,1% das famílias brasileiras possuem este modelo de organização, cuja incidência maior encontra-se na população mais pobre.

> A chefia familiar é capaz de indicar a vulnerabilidade ou o estado de pobreza em que as mulheres são mais expostas por dois motivos: dificuldade em conciliar trabalho fora de casa e as tarefas de cuidado com os filhos; e menores rendimentos auferidos por elas em suas ocupações. A reduzida remuneração, elevada jornada de trabalho, pouca qualificação, baixa proteção social são alguns dos fatores que prejudicam mais fortemente as mulheres do que os homens. A presença de filhos interfere na organização da vida das trabalhadoras, pois elas têm que articular diversas responsabilidades fora e dentro de seus lares. (NEVES; COSTA, 2007, p. 37)

O conjunto de desvantagens que pesam sobre a mulher empobrecida que não pode deixar ou terceirizar as atribuições intrafamiliares tem atraído-a ao mercado informal de trabalho. A baixa escolaridade, a longa trajetória sem ocupação, a pouca experiência e, enfim, o baixo acúmulo de ativos individuais ou coletivos tem impelido as mulheres empobrecidas às relações não formalizadas no submundo do trabalho precário, e em poucas exceções, às experiências bem-sucedidas da economia solidária (NEVES; COSTA, 2007).

3.1.4.1 Participação feminina nos mercados formais e informais de trabalho

Dados da tabela abaixo apresentam um crescimento relativo de 5% da participação das mulheres no total do mercado formal brasileiro no período de 1990 a 2002. Percebe-se um crescimento relativo maior da participação feminina nas áreas de comércio e de serviços, um crescimento residual no setor da construção civil (0,15%) e uma retração na participação na agropecuária (-4,04%). Ainda nesse período, a proporção de mulheres na participação na indústria formal cresceu em quase 1% em relação a 1989, mesmo com a retração significativa deste setor (-14,7%). Em 13 anos, entraram para o mercado de trabalho (na soma de todos os setores), 3 milhões e 400 mil mulheres.

Tabela 13 – Participação relativa entre gêneros nos setores formais da economia, Brasil: 1989, 2002 e 2010

BRASIL	1989		2002		2010	
IBGE Gr. Setor	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
Industria	4.892.947	1.722.977	4.117.769	1.525.172	5.986.296	2.512.906
	73,96%	26,04%	72,97%	27,03%	70,43%	29,57%
Construção civil	1.004.978	73.354	1.029.416	76.934	2.319.169	189.753
	93,20%	6,80%	93,05%	6,95%	92,44%	7,56%
Comércio	2.091.071	1.073.946	2.988.084	1.838.449	4.848.084	3.534.155
	66,07%	33,93%	61,91%	38,09%	57,84%	42,16%
Serviços	6.873.538	5.083.475	8.137.147	7.832.707	11.408.540	11.859.855
	57,49%	42,51%	50,95%	49,05%	49,03%	50,97%
Agropecuária	321.105	64.862	992.935	145.300	1.190.669	218.928
	83,19%	16,81%	87,23%	12,77%	84,47%	15,53%
Total	15.183.639	8.018.614	17.265.351	11.418.562	25.752.758	18.315.597
	65,44%	34,56%	60,19%	39,81%	58,44%	41,56%

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

No período 2003 a 2010, percebe-se um crescimento mais disperso da proporção da participação feminina em todos os setores formais: indústria (2,54%), construção civil (0,61%), comércio (4,07%), serviços (1,92%) e Agropecuária (2,77%). Em 8 anos o crescimento relativo proporcional na soma de todos os setores foi de 1,75% com um contingente de quase 7 milhões de mulheres que adentraram ao mercado de trabalho durante este período. O setor formal da construção civil teve uma evolução total de 126,8% e a proporção relativa de mulheres em comparação aos homens teve um acréscimo de apenas 0,61% no período. Entraram para o mercado de trabalho 112.819 mulheres entre 2003 e 2010, ou seja, um acréscimo de 146,6% em relação à quantidade de 2002.

Tabela 14 – Absorção da PEA conforme idade e sexo, Brasil: 2008

Posição na Ocupação	15 a 24		25 a 54		55 e mais		15 e mais	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Desemprego	11,9	20,5	3,5	7,4	1,9	2,4	5,2	9,6
Emprego formal	37,0	32,6	47,8	38,7	21,5	18,1	42,1	35,2
Emprego sem carteira	30,9	20,8	15,6	10,8	13,0	6,1	18,7	12,4
Domésticos com carteira	0,1	1,2	0,4	4,6	0,3	2,9	0,3	3,7
Domésticos sem carteira	0,4	9,6	0,4	11,0	0,9	9,6	0,4	10,6
Empregador	0,9	0,4	6,3	3,1	9,2	3,9	5,4	2,7
Conta própria	8,3	6,3	23,6	14,9	42,0	27,4	22,5	14,4
Não remunerado	8,1	5,7	1,0	5,2	1,3	9,0	2,6	5,7
Autoconsumo	2,2	2,9	1,3	4,3	9,5	20,5	2,6	5,7
Autoconstrução	0,2	0,0	0,1	0,0	0,4	0,1	0,2	0,0
PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BALTAR et al., 2010, p. 14.

Na tabela acima percebe-se de como os índices de mulheres desempregadas, domésticas com carteira, domésticas sem carteira, não remunerado e autoconsumo são maiores do que os índices masculinos em todas as faixas etárias, mesmo quando a economia favorece a inclusão no mercado de trabalho, como se espera da conjuntura de 2008. Há uma insistência de índices ainda altos para ambos os sexos de ocupações precarizadas, como o emprego assalariado não formalizado, o trabalho não remunerado, o emprego doméstico e o de autoconsumo. Segundo Baltar et al. (2010), ainda que a sociedade e o mercado de trabalho ainda não favorecem a mulher trabalhadora, a conjuntura tem aberto maior espaço para elas, mesmo em uma mudança ainda bastante tímida:

> A taxa de participação dos homens caiu de 81,2% para 80,5% e as mulheres aumentou de 57% para 57,6%. Para as pessoas com idades entre 15 e 24 anos constatou-se queda na taxa de participação dos homens, enquanto a taxa de participação das mulheres permaneceu constante. Para os adultos (25 a 54 anos) e idosos (55 e mais) a taxa de participação permaneceu constante no caso dos homens e aumentou no caso das mulheres. Para o conjunto de todas as pessoas de 15 anos ou mais, a taxa de participação manteve constante (68% em 2004 e 2008). (BALTAR et al, 2010, p. 11 – nota de rodapé).

Ainda que a taxa de participação das mulheres tenha aumentado e com tendências a aumentar continuamente, a taxa de desemprego entre elas ainda é bem maior do que entre os homens, principalmente entre as jovens e adultas. O gênero feminino continua se fazendo mais presente nas formas de ocupações mais precárias: ocupações não formalizadas, trabalho não remunerado, emprego doméstico remunerado e a produção agrícola de auto-subsistência, ou não formalizada.

Recapitulando, o processo de exclusão dos trabalhadores ao longo da evolução da sociedade salarial vem acompanhado da abertura de inúmeras questões sociais, como a desestruturação individual, familiar, comunitária e social. Questões que têm raízes no âmago da estruturação do sistema capitalista, expresso historica e culturamente:

a) no caráter exclusivo do próprio processo de evolução, ou seja, na exclusão de trabalhadores que não se adaptaram às novas categorias geradas na história dessa evolução;

b) na evolução do processo de desqualificação social do trabalhador desempregado;

c) no processo geracional e retroalimentador da pobreza, expresso principalmente na tripla segregação dos pobres urbanos;

d) na exclusão, precarização e outras questões desfavoráveis à mulher nas relações do mercado de trabalho.

O aprofundamento dessas questões proporciona antecedentes úteis para melhorar o diagnóstico, o desenho, a implementação e a avaliação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda voltadas à emancipação das famílias e dos grupos em situação de vulnerabilidade social. As políticas públicas devem possibilitar o acúmulo de ativos ao trabalhador, trabalhadora ou à sua família para melhor aproveitamento das oportunidades do mercado de trabalho ou da possibilidade de outras formas de geração de renda, evitando a reaplicação de metodologias desatualizadas e frustração de famílias, gestores públicos e do próprio Estado frente aos objetivos a serem alcançados pelos programas sociais.

3.2 Políticas públicas de emprego, trabalho e renda

Durante a trajetória de evolução da sociedade salarial percebeu-se a necessidade da intervenção da gestão pública do Estado no papel de órgão regulador frente aos conflitos originados das divergências de interesses entre os empregadores e os assalariados, a fim de se evitar a dissociação do corpo social. A presença do Estado também passou a ser de fundamental importância para solucionar as novas questões sociais da classe trabalhadora empobrecida e do “bloco periférico” e “residual” (CASTEL, 1998, p. 475), ou seja, a grande massa dos excluídos da sociedade salarial: os não assalariados, os de ocupações instáveis, sazonais e intermitentes. O Estado, portanto, passa a ter o dever de promover o bem-estar social dos trabalhadores e desempregados em situação de vulnerabilidade e risco social. Essa função de garantir a proteção social universal, a manutenção do equilíbrio na condução da economia e a busca de um compromisso entre os diferentes parceiros implicados no processo de crescimento constituem-se como as três principais linhas de ação do Estado na consolidação da sociedade salarial (CASTEL, 1998).

Política pública é o campo de conhecimento que busca nortear as ações do Estado e suas posteriores avaliações e possíveis correções (SOUZA, 2006).

> Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Segundo Souza (2006), as políticas públicas devem repercutir na economia e na sociedade e, por isso procura-se, por meio delas, explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Instituições, regras e modelos estão presentes neste campo de

conhecimento que rege as decisões, as elaborações, as implementações e as avaliações de ações governamentais de intervenção na sociedade. Depois de elaboradas, as políticas públicas desdobram-se em "planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisa" e, quando implementadas, ficam "submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação" (SOUZA, 2006, p. 26).

Com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social ou na solução de problemas públicos no território, na cidade, no estado ou país, a política pública utiliza-se de recursos, instrumentos e metodologias específicas disponíveis para a implementação e a execução eficaz dos serviços oferecidos. O foco de cada política pública e seus recursos – captados pelo sistema tributário ou provenientes de outras origens – é disputado pela diversidade de grupos sociais e a divergência de interesse entre estes.

Theodore Lowi (1964) categoriza as políticas públicas como arenas políticas de decisão ou como espaços em que se dão as disputas de poder em relação à distribuição de recursos públicos: "a política pública faz a política". Esses espaços, denominados pelo autor como "arenas", se diferenciam entre si em relação ao processo decisório, às estruturas específicas e aos seus atores – e suas articulações – para atingir seus objetivos. São quatro tipos de formatos de políticas públicas que Lowi aponta em sua teoria:

a. Políticas distributivas: decisões tomadas pelo governo para privilegiar indivíduos, unidades isoladas, grupos sociais ou regiões em detrimento do caráter universal das ações públicas e da limitação dos recursos. Na maioria das vezes, inexistem conflitos neste tipo de arena, pois tais recursos são pulverizados de forma quase que imperceptível, correndo o risco de favorecer as formas particularistas de atuação pública como o clientelismo e a patronagem.
b. Políticas regulatórias: apesar de ser uma arena que afeta diretamente os interesses de grupos e categorias sociais divergentes, compõe-se de políticas mais visíveis pela publicização de atos próprios da burocracia pública, como a definição de ordens, as proibições e as regulamentações constitutivas. Promovem e tornam públicos os critérios, os atos e as justificativas da decisão governamental. Tal característica torna esta arena relativamente turbulenta, dependendo do tema e da forma de como se configuram as decisões, porque os atores se vêm obrigados a se submeterem às regras de participação aos recursos públicos ou das políticas públicas ou às regulações estabelecidas pela burocracia pública.
c. Políticas redistributivas: compõem-se de políticas de caráter mais universal, atingindo o maior número de pessoas e abordando questões conflituosas como os

interesses divergentes das várias categorias sociais antagônicas: o sistema tributário, a regulação da propriedade privada, a transferência de renda, o investimento nas políticas sociais e de seguridade social, as políticas de cotas etc. Impõem perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos no futuro para outros (SOUZA, 2006).

d. Políticas constitutivas ou estruturadoras: são políticas que definem as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias.

3.2.1 A evolução do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil

Na sociedade salarial, como já fora dito anteriormente, as políticas públicas passam a ter uma importância crucial como possível instrumento de intervenção do Estado na regulação da relação salarial (capital-trabalho) e na resolução de questões sociais oriundas desta relação, envolvendo assalariados e não assalariados. No Brasil e em vários países, foram implantadas políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda –com este ou um nome similar – que atuaram e atuam em várias frentes nas seguintes modalidades:

a) Políticas de trabalho regulatórias: na forma de legislações trabalhistas – salário mínimo, descanso semanal remunerado, jornada de trabalho definida, férias, licença a maternidade, transporte subsidiado, cotas para trabalhadores com deficiência, cotas para o primeiro emprego de jovens, fiscalização etc.

b) Políticas de trabalho redistributivas nas modalidades: ativas – que giram em função da demanda do mercado de trabalho e do desenvolvimento econômico –; e passivas – ações de caráter compensatório que giram à margem do mercado de trabalho, com características de contribuições e transferências de renda com o foco nas situações em que os trabalhadores se encontram fora do mercado de trabalho ocasionalmente ou definitivamente.

i) são políticas de trabalho redistributivas ativas: a intermediação de mão de obra, a qualificação profissional, o fomento ao crédito (a oferta de créditos especiais dirigidas aos setores produtivos visando ampliação de vagas) e fomento ao microcrédito produtivo e orientado (geração de renda na sua forma autônoma ou pelo modelo associativo ou cooperativo);

ii) são políticas de trabalho redistributivas passivas: o seguro-desemprego, o fundo de garantia por tempo de serviço e a aposentadoria. Cabe ressaltar que, da maneira com que os recursos podem ser utilizados e/ou a falta de

> fiscalização das instâncias jurídicas, as ações públicas de trabalho podem também adquirir o caráter de política distributiva quando as regras licitatórias são manipuladas ou fraudulentas, permitindo, assim, o desvio do recurso público frente aos objetivos da política em questão.

Durante várias décadas, os países centrais estavam em situação pleno emprego, ao ponto de Castel (1998) considerar a década de 1970 como a "apoteose da sociedade salarial". Principalmente nas décadas de 1950 e 60, nos países centrais, o pleno emprego convivia com o desemprego friccional, ou seja, a presença de intenso trânsito entre as ocupações, mas com muita incompatibilidade entre os perfis de oferta e os de procura.

No Brasil, a sociedade salarial foi se consolidando de forma lenta, mas progressiva, com a intervenção reguladora do Estado, mesmo com o País ainda mantendo características predominantemente agrárias. Em 1918, foi criado o primeiro órgão correlato ao atual Ministério do Trabalho e Emprego, o "Departamento Nacional do Trabalho", instituído por meio do Decreto nº 3.550, de 16 de outubro, assinado pelo então Presidente da República, Wenceslau Braz, possivelmente para atender as reivindicações da "Confederação Brasileira do Trabalho" – criada em 1912 durante o IV Congresso Operário Brasileiro, realizado entre os dias 07 e 15 de novembro daquele ano. Outro marco de grande importância foi a instituição da Carteira de Trabalho e Previdência Social, em 21 de março de 1932, por meio do Decreto nº 21.175 e posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 22.035. Embora a Justiça do Trabalho tenha sido instituída com o Decreto-Lei nº 1.237 de 01 de maio de 1939, o "marco divisor de águas" na história das conquistas da sociedade salarial do Brasil foi o advento da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT – Decreto-Lei nº 5.452 de 01 de maio de 1943, que reuniu em só marco legal todas as leis e decretos trabalhistas anteriores. Em 1966, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, podendo o trabalhador optar pela estabilidade funcional (por um determinado período) ou por uma forma de "poupança" a ser resgatada na situação de demissão involuntária ou em outras situações especiais definidas por lei e, na segunda metade da década de 1970, foi criado o Sistema Nacional de Emprego – o SINE. O Programa Seguro-Desemprego foi criado em 1990, tendo como marco legal a Lei nº 7.998, que define o formato em que o programa se encontra hoje. O marco regulatório do Seguro-Desemprego também regulamenta a sua fonte de custeio, o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador –, e o CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador –, órgão tripartite (bancada dos trabalhadores, bancada dos empregadores e bancada do governo) que tem, além da função deliberativa, a função de controle social desta política

pública. Desde então, o FAT passou a ser a fonte de custeio para quase todas as ações e programas das políticas públicas de trabalho e renda (BRASIL, 2008a).

No período neoliberal brasileiro, muitos dos esforços na implantação e na execução de ações próprias das políticas públicas de trabalho e renda não foram suficientes para retomar os índices de crescimentos das cinco décadas promissoras (1930-1980) porque a conjuntura mundial de globalização prevaleceu nas décadas posteriores, nas quais as regras do período se impuseram de forma ainda mais radical. Agravaram-se os níveis distintos de desigualdades entre os países centrais e periféricos com seus desdobramentos entre os estratos sociais no interior dos países, como já avaliamos no capítulo anterior: abandonou-se o foco da produção como eixo gerador de trabalho, produção e riqueza e focalizou-se as especulações próprias do mercado financeiro. Grandes grupos econômicos transnacionais, com o aval de governos nacionais, voltaram-se para este novo nicho de mercado o capital financeiro que, com a ausência de regulamentação própria, "viaja pelo mundo, sem controle, na rota de especulação" (SERRA, 2009, p. 247), sem regulação pública, mas tendo as devidas proteções estatais nos países adeptos ao sistema capitalista (SERRA, 2009).

Na conjuntura de recessão econômica e mesmo em época de pleno emprego, as ações das políticas de trabalho e renda atestam que estas não se constituem como uma política de geração de emprego e renda – os reforços financeiros que o Programa de Seguro-Desemprego tem recebido nos últimos anos, além de confirmarem esta constatação, configuram, ao mesmo, um caráter de "proteção social", com a finalidade de cobrir o tempo que o trabalhador necessita para encontrar outro emprego, já que o sistema tem esta e outras fragilidades desde a sua concepção. Durante muito tempo (e até hoje), a baixa eficiência do sistema foi justificada unicamente pela falta de experiência, baixa escolaridade e desqualificação dos trabalhadores e esta avaliação foi muitas vezes utilizada, portanto, para justificar o aumento do aporte de recurso para as ações de qualificação social e profissional (SERRA, 2009).

3.2.1.1 O SINE e seus programas básicos

O SINE – Sistema Nacional de Emprego – foi criado em 1975 pelo Decreto nº 76.403 como uma estrutura federalizada para atender os critérios definidos pela 88ª Convenção Internacional do Trabalho. Sua concepção é uma imitação do modelo do sistema de intermediação de mão de obra europeu (concebido em época de pleno emprego, após a Segunda Guerra Mundial). Tendo suas diretrizes definidas e suas ações coordenadas pelo Ministério do Trabalho, por meio da então Secretaria de Emprego e Salário, propunha

parcerias com os governos estaduais. Suas ações eram custeadas pelo então Fundo de Assistência ao Desempregado, administrado pelo governo federal, formado por contribuições sindicais compulsórias. Para ser possível a cobertura do território nacional pelo Sistema, o Ministério do Trabalho estabeleceu uma parceria com todas as unidades da federação; tal parceria foi de tal maneira consolidada que, ao final de 1979, todos os estados possuíam ao menos uma agência. A relação com os estados para a cobertura dos serviços foi estabelecida por meio de convênios de cooperação técnica-financeira entre a União e secretarias estaduais que respondem pela área do trabalho. Permite-se aos estados apenas o gerenciamento dos recursos financeiros direcionados, basicamente, no custeio da administração de recursos humanos e a infraestrutura necessária.

Desde sua criação, a principal função do SINE consistia (e consiste ainda) em "intermediar a mão de obra", ou seja, recolocar o trabalhador no mercado de trabalho. Por existir um desencontro entre a oferta e a demanda do trabalho, seria oportuna a criação de um órgão que tivesse uma ação de caráter friccional, ou seja, de intermediação para o ajuste ou encontro das informações dos agentes econômicos com a adequada mão de obra disponibilizada ou a ser preparada (por meio de qualificação). Ainda hoje, o *site* do Ministério do Trabalho e Emprego define as ações de "intermediação de mão de obra" como:

> (...) atividade objetiva (re) colocar o trabalhador no mercado de trabalho. Para isso, o Sistema Nacional de Emprego dispõe de informações acerca das exigências dos empregadores ao disponibilizarem suas vagas junto aos postos de atendimento do SINE. Busca-se, dessa forma, a redução dos custos e do tempo de espera tanto para o trabalhador, quanto para o empregador. (BRASIL, 2008b)

Algumas definições utilizadas na operacionalização da intermediação de mão de obra podem nos ajudar a entender o que é intermediação: intermediar constitui-se a operação de realizar o cruzamento da necessidade do empregador de preencher um posto de trabalho de sua empresa com a de um trabalhador que procura por uma colocação no mercado de trabalho. Todos os trabalhadores que buscam o SINE à procura das ações que compõem o Programa do Seguro-Desemprego também são inscritos como concorrentes na intermediação de mão de obra, antes mesmo da operação de solicitação do seguro. São encaminhados à vaga cadastrada todos os candidatos selecionados, de acordo com o perfil da vaga existente, inclusive o candidato que esteja apenas com a intenção de adquirir o Seguro-Desemprego. São denominados "colocados" os candidatos que conseguiram ser selecionados pela empresa demandante, ou seja, o resultado positivo do processo de intermediação de mão de obra executado. Também são atendidos os trabalhadores que, mesmo empregados, estão em busca

de nova ocupação, pessoas com deficiência, idosos, pessoas que buscam o primeiro emprego, empregadores da iniciativa privada ou governamental (BRASIL, 2008b).

No cenário de financeirização da economia e queda nos investimentos do desenvolvimento econômico produtivo no período da década de 1990 e na primeira metade da década de 2000, algumas ações das políticas públicas de emprego ficam extremamente anacrônicas, como é o caso do Sistema Nacional de Emprego no Brasil. Nesse período de semiestagnação da economia e do mercado de trabalho brasileiro, o SINE tornara-se um sistema inócuo frente à emergência em atender a expectativa da grande massa de trabalhadores excluídas violentamente do mercado de trabalho. Ainda hoje, vivenciando uma situação de desenvolvimento econômico, os índices do SINE não atingiram patamares satisfatórios, como podemos observar na tabela a seguir:

Tabela 15 – Evolução da Intermediação de Mão de Obra, Brasil: 2000-2009

Evolução da intermediação de mão de obra, Brasil: 2000-2009									
Ano	Inscritos		Vagas		Colocados		Taxa de efetividade (%)	Taxa de aproveit. das vagas (%)	Taxa de admissão (%)
	Número	Variação (%)	Número	Variação (%)	Número	Variação (%)			
2000	4.805.433	27,7	1.281.220	22,7	581.618	37,7	12	45	6
2001	4.687.001	- 2,5	1.435.173	12,0	742.880	27,7	16	52	7
2002	5.118.563	9,2	1.648.542	14,9	869.585	17,1	17	53	9
2003	5.444.219	6,4	1.560.767	-5,3	844.693	- 2,9	16	54	9
2004	4.872.769	-10,5	1.670.751	7,0	886.483	4,9	18	53	8
2005	4.977.550	2,2	1.718.736	2,9	893.728	0,8	18	52	7
2006	5.148.720	3,4	1.772.282	3,1	878.394	-1,7	17	50	7
2007	5.428.622	5,4	2.060.917	16,3	980.997	11,7	18	48	7
2008	5.987.808	10,3	2.526.628	22,6	1.068.140	8,9	18	42	6
2009	6.274.405	4,8	2.737.546	8,3	1.076.248	0,8	17	39	7

Fonte: MTE.

Notas
Taxa de efetividade: razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.
Taxa de aproveitamento de vagas: razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.
Taxa de admissão: razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011, p. 212.

Podemos notar na tabela anterior que, excetuando-se os anos de 2001 e 2004, percebe-se uma variação anual positiva do número de inscritos no SINE, mesmo que não uniforme, considerando que o equipamento acompanhou o início do aumento do ritmo de movimentação econômica do País. Em uma situação bem particular, o índice destoante de procura elevada do SINE registrada em 2008 deve-se ao grande número de desempregos provocado pela crise econômica mundial, particularmente no setor industrial, que, no fim daquele ano, acabou por dispensar muitos trabalhadores após uma onda de crescimento linear durante os anos

anteriores. Essa procura é o reflexo do número de pessoas que ocorreram aos postos do SINE para requerer o Seguro-Desemprego e pleitear outra colocação no mercado. Importante perceber também que a variação de vagas captadas em 2009 (ano do reflexo da crise) caiu de 8,9% para 0,8%. Apesar de 6,3 milhões de trabalhadores se inscreverem no SINE em 2009, apenas 17% conseguiram nova colocação no mesmo ano por meio do sistema. Percebe-se que o índice de eficácia do Programa de Intermediação de Mão de Obra ao longo dos anos é muito baixa, com uma taxa de aproveitamento entre 39% e 54% (número relativo correspondente à relação entre o número de colocados e o número de vagas captadas) e uma taxa de admissão que variou entre 0,6% e 0,9% – número relativo correspondente à relação entre o número de colocados pelo SINE e o universo de admitidos segundo o CAGED.

Quadro 2 – O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED

O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED – constitui-se de um registro permanente de admissões e dispensa de empregados que se encontram sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – e, portanto, com certas limitações dentro do universo trabalhista brasileiro. Mesmo assim, o CAGED é uma importante ferramenta utilizada na elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho e subsidia tomadas de decisões para ações governamentais. Instituído pela Lei nº 4.923 de 1965, sua maior utilidade hoje está mais apropriada ao Programa de Seguro-Desemprego no intuito de conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas. Os mesmos dados, porém, também têm sido úteis a outros programas sociais. (BRASIL, 2012f).

Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni

Numa tentativa de conter a onda de desemprego friccional e a informalidade do trabalho, o governo federal, em 1996, por meio do Ministério de Trabalho e Emprego, implanta o PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador –, com objetivos de democratização do acesso à qualificação profissional, busca de um modelo de desenvolvimento sustentado e aumento das habilidades e da formação do trabalhador para aumentar o aproveitamento das vagas captadas pela política de intermediação de mão de obra. Infelizmente, vários problemas ocorreram na execução do PLANFOR – carência de diagnósticos, carência de planejamento, desvio e desperdício de recursos e a falta de integração com uma política de desenvolvimento econômico. Crises de recessão também fizeram com que grande parte de trabalhadores qualificados pelo PLANFOR não tivesse êxito no mercado de trabalho. O PLANFOR foi rebatizado em 2003 com a sigla PNQ – Plano Nacional de Qualificação –, tendo alguns critérios de execução alterados, como maior fiscalização e acréscimos de novas exigências na prestação de contas, entre elas, a exigência de chamadas públicas ou licitações para entidades executoras e metas de inserção (de 20% a 30%) de qualificandos no mercado de trabalho.

3.2.1.2 O Programa Nacional de Qualificação Profissional – PNQ

A Resolução 575 de 28/04/2008 do CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo do Trabalhador – e em seu anexo, o "Termo de referência", define qualificação profissional como uma formação inicial e continuada no âmbito da educação profissional, de caráter "includente e não compensatório", com o objetivo de contribuir para a "inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho" (Resolução CODEFAT nº 575 de 28/04/2008). O Prograna Nacional de Qualificação – PNQ – é parte integrante do SINE e, portanto, financiado pelo FAT com as transferências dos recursos federais para os estados, municípios (mediante participação de 20% a 40% de contrapartida) e entidades privadas sem fins lucrativos. As parcerias podem ser celebradas por meio de convênios firmados entre o MTE e o outro covenente, sempre com a interveniência do CODEFAT. Tem por objetivo a qualificação social e profissional do trabalhador acima de 16 anos – destacando-se aqueles que se encontram cadastrados no SINE – visando sua inclusão no mercado de trabalho, bem como aumento da permanência do trabalhador na ocupação conquistada. O PNQ tem como premissa o trabalho como direito do trabalhador e a articulação entre o trabalho, a educação e o desenvolvimento econômico. Além das aulas técnicas e práticas, são exigidos pelo proponente o ensino de temas de saúde, segurança, educação ambiental e direitos sociais. A qualificação dos trabalhadores brasileiros por intermédio do PNQ tem o seu marco legal na Resolução nº 575/08 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT –, em que se encontram as diretrizes que espelham a importância que essas ações têm na área do trabalho e as categorias de público-alvo a quem o programa precisa atingir (BRASIL, 2010b).

A qualificação social e profissional deve colaborar para a inserção do trabalhador no mundo do trabalho para:

a) a formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro;
b) a elevação da escolaridade do trabalhador, por meio da articulação com as políticas publicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica;
c) a inclusão social do trabalhador, o combate à discriminação e a vulnerabilidade das populações;
d) a obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processo de geração de oportunidades de trabalho e renda;

e) a permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
f) o êxito do empreendimento individual ou coletivo, na perspectiva da economia popular e solidária;
g) a elevação da produtividade, da competitividade e da renda;
h) a articulação com as ações de caráter macroeconômico e com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional;
i) a articulação de todas as ações do sistema público de emprego, trabalho e renda, inclusive com os benefícios do Seguro-Desemprego (BRASIL, 2010b, p. 17-18).

O Manual de Orientações e Convênios do MTE (BRASIL, 2010b), bem como a Resolução nº 575/2008 e a sua versão atualizada, a Resolução nº 679/2011, apontam como público prioritário do PNQ os trabalhadores de baixa renda, com menos escolaridade e as pessoas sujeitas a discriminação social e maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho: os beneficiários do Seguro-Desemprego; os trabalhadores e trabalhadoras domésticas; os trabalhadores e trabalhadoras em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva, e em empresas incluídas em arranjos produtivos locais; os beneficiários do Programa Bolsa Família, de ações afirmativas de combate à discriminação, de políticas de integração e desenvolvimento regional e local; os internos e egressos do sistema e jovens submetidos a medidas sócio-educativas; os libertados de regime de trabalho degradante e de famílias de egressos do trabalho infantil; os trabalhadores de setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda; os trabalhadores dos setores artístico, cultural, de artesanato, rural e da pesca; os autônomos, cooperativados, associados ou autogestionários; os trabalhadores de micro e pequenas empresas; os estagiários; pessoas com deficiência e segurados da Previdência Social em processo de reabilitação profissional (reserva obrigatória de 10% nos cursos de qualificação); e jovens e adultos inscritos no ensino médio regular ou na educação de jovens e adultos – EJA –, de caráter não profissionalizante, pertencentes às redes públicas estaduais de ensino.

Com o objetivo de descentralizar as ações do PNQ, o MTE pode desenvolver o plano por meio de repasses de recursos mediante convênios, firmado com estados, capitais, municípios e com entidades privadas sem fins lucrativos. Neste último caso, mediante o instrumento administrativo denominado “Chamada Pública de Parcerias” (Portaria Ministerial

nº 127, de 2008) para publicização do processo e seleção das entidades interessadas. Os convenentes, por sua vez, podem firmar contratos com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, as chamadas "entidades executoras", considerando os critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 8.666 (de 21 de junho de 1993), que institui normas para licitações e contratos da administração pública, a idoneidade da instituição, especialidade da mesma na qualificação específica e a sua identificação com os objetivos estratégicos do PNQ. O PNQ apresenta três das formas distintas de implementação regionalizada: os Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs –, os Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs –, e os Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQS. (BRASIL, 2010b).

a) Os **Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs** são desenvolvidos no âmbito do Convênio Plurianual Único, firmado com estados, distritos e municípios (e na forma de gestão municipal com cidades que possuem mais de 200 mil habitantes). Têm por objetivo contemplar ações e projetos de qualificação profissional, considerando as articulações e os alinhamentos da oferta e da demanda do mercado de trabalho de um determinado território; para isso, estudos prospectivos e articulações com a comunidade empresarial local são úteis para o apontamento de demandas consistentes. Para não haver prejuízo no repasse de recursos para a convenente e para as executoras, os cursos não podem ultrapassar 10% de evasão de qualificandos durante a execução. As executoras e o convenente do PlanTeQ também são responsáveis em inserir no mercado de trabalho o mínimo de 20% dos trabalhadores qualificados (BRASIL, 2010b);

b) Os **Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs** são projetos, de caráter regional ou nacional, demandados ou apresentados ao MTE por ONGs e entidades especializadas, que têm por objetivo descobrir novas tecnologias de qualificação social e profissional por meio de estudos, pesquisas, elaboração de materiais técnico didáticos, novas metodologias destinadas a populações e ou setores específicos, ou, ainda, que venham a abordar aspectos da demanda, oferta e aperfeiçoamento das políticas de Qualificação. Os ProEsQs podem ser implementados e executados por entidades de comprovada especialidade, competência técnica e capacidade de execução e, para isso, o MTE selecionará a entidade mediante "Chamada Pública de Parcerias". Os resultados das ações dos ProEsQs são de caráter público e disponibilizados pelo MTE para referência, incorporação das tecnologias e tecnologias desenvolvidas (BRASIL, 2010b);

c) Os **Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs** se caracterizam como política de qualificação profissional integrada e articulada com as políticas de desenvolvimento econômico na região, em articulação direta com oportunidades concretas de ocupação nos novos empregos gerados, observando, inclusive, questões de inclusão social dos trabalhadores em vulnerabilidade e risco social. São complementares aos PlanTeQs para atender demandas de qualificação de características setoriais, sociais ou emergenciais. Os PlanSeQs são classificados como formais quando o público-alvo são trabalhadores assalariados desempregados voltados a um determinado setor produtivo; sociais, quando destinados à qualificação de trabalhadores autônomos, empreendedores, agricultores, familiares, integrantes da economia solidária, trabalhadores rurais ou trabalhadores em situação de vulnerabilidade ou risco social; e emergenciais, para trabalhadores que são vítimas de desemprego em massa causado por fatores ecológicos, econômicos, tecnológicos ou outras situações de questões sociais relevantes. As demandas podem ser apontadas a partir de iniciativas governamentais, entidades sindicais, entidades empresariais ou entidades sociais e as mesmas não podem estar contempladas no planejamento governamental convenente do PNQ local (estado ou município). Geralmente o convênio é firmado pelo MTE após audiências públicas de concertação entre as entidades demandantes que, inclusive, se propõem a acompanhar a gestão, a execução das ações, a fiscalização e o cofinanciamento das ações. Apenas os PlanSeQs emergenciais podem ser conveniados com entes federativos e a escolha da instituição ficará sob responsabilidade do MTE mediante o instrumento de "Chamada Pública de Parcerias". Os cursos têm carga horária média de 200 horas, em que de 70% a 80% devem obrigatoriamente ser de conteúdos específicos. Para não haver prejuízo de repasse de recursos, as convenentes dos PlanSeQs não podem ter mais do que 10% de evasão de trabalhadores durante a execução da qualificação (limite de 20% para públicos especiais) e deverão inserir no mercado de trabalho o mínimo de 30% dos trabalhadores qualificados. Em 2008, o Ministério do Trabalho e Emprego – em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério do Turismo – lançou o PlanSeQ-PAC-Bolsa-Família, posteriormente renomeado como Programa Próximo Passo, para que beneficiários do Programa Bolsa Família (MDS) pudessem ser qualificados e, simultanea ou posteriormente, ser incluídos nos empreendimentos do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC.

Quadro 3 – Síntese do Programa Bolsa Família e do Plano de Aceleração de Crescimento

***Programa Bolsa Família**: os benefícios e ações da assistência social e, de forma especial, os programas de transferência de renda, enquanto políticas públicas de proteção social, foram criados e regulamentados para garantir o atendimento às necessidades básicas da população que vivencia a situação de desemprego e/ou precariedade. O Programa Bolsa Família foi instituído pelo governo federal para combater a pobreza e a extrema pobreza. Segundo o site do Ministério de Desenvolvimento Social, três eixos principais compõem o programa: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares.

> A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os benefícios consigam superar a situação de vulnerabilidade. (BRASIL, 2011a)

Resumindo, o Programa consiste na transferência mensal de renda a famílias com rendimentos mensais menores de R$ 140,00 por pessoa, exigindo, como contrapartida do beneficiário, o cumprimento das condicionalidades e de programas complementares, como os de qualificação profissional ou de elevação de escolaridade para que a necessidade do benefício seja provisória.

* **Plano de Aceleração de Crescimento** foi criado em 2006 com os objetivos de "superar os gargalhos da economia, estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais" (BRASIL, 2011b), e para isso se propõe a ser um plano estratégico para resgatar o planejamento em infraestrutura, retomar investimentos em setores estruturantes, fazer crescer o emprego e a renda, incentivar o investimento público e privado e, principalmente, construir todas as condições necessárias para sustentar o crescimento econômico do Brasil e o desenvolvimento social da população brasileira. Propõe-se uma forte articulação do governo federal com estados, municípios e a iniciativa privada e, dado ao seu caráter intersetorial, é coordenado por um comitê gestor composto por ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento.

> O conjunto de investimentos está organizado em três eixos decisivos: infraestrutura logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; infraestrutura energética, correspondendo a geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e infraestrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrôs, trens urbanos, universalização do Programa Luz para Todos e recursos hídricos. (BRASIL, 2011b)

O PAC se propõe a ser, além de um programa de expansão de crescimento, "um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, venha também estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País" (BRASIL, 2011b).

Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni

Podemos observar na tabela a seguir o aumento de convênios e recursos para o PlanSeQ a partir de 2008, superando a execução e financiamento do PlanTeQ (que passa a ficar em segundo plano de investimento). Tal inversão na priorização de recursos no âmbito do PNQ deve-se à implantação do Programa Próximo Passo.

Quadro 4 – Evolução da qualificação social e profissional, Brasil: 2003-2009

Evolução da qualificação social e profissional – 2003-2009			
Ano	**Categorias de análise**	**Programas**	
		PlanSeQ	**PlanTeQ**
2003	**Número de beneficiários**	**-----**	**139.433**
	Recursos liquidados (R$ mil) [1]	**-----**	**62.432**
	Número de convênios	**-----**	**44**
2004	**Número de beneficiários**	**-----**	**14.7479**
	Recursos liquidados (R$ mil) [1]	**-----**	**81.116**
	Número de convênios	**-----**	**41**
2005	**Número de beneficiários**	**7.816**	**117.430**
	Recursos liquidados (R$ mil) [1]	**4.205**	**59.734**
	Número de convênios	**8**	**37**
2006	**Número de beneficiários**	**16.472**	**114.137**
	Recursos liquidados (R$ mil) [1]	**13.030**	**76.541**
	Número de convênios	**16**	**41**
2007	**Número de beneficiários**	**13.205**	**117.532**
	Recursos liquidados (R$ mil) [1]	**19.800**	**67.956**
	Número de convênios	**16**	**61**
2008	**Número de beneficiários**	**70.181**	**48.139**
	Recursos liquidados (R$ mil) [1]	**83.859**	**38.923**
	Número de convênios	**87**	**61**
2009[2]	**Número de beneficiários**	**117.588**	**65.496**
	Recursos liquidados (R$ mil) [1]	**91.499**	**47.231**
	Número de convênios	**96**	**82**

Fonte: Base de gestão da qualificação/MTE.
Notas: [1] Valores corrigidos em 31 de dezembro de 2009 pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).
[2] Alguns convênios de 2008 e 2009 ainda se encontram em execução para 2010, de forma que o número de beneficiados refere-se ao total previsto nos convênios.

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011, p. 216.

A década de 1990 foi a década em que o espírito competitivo e individualista do neoliberalismo contagiou também as relações de trabalho. O conjunto, composto de habilidades pessoais (capacidades natas ou adquiridas objetivas ou subjetivas), formação escolar, qualificação (conteúdo técnico apreendido) e experiências práticas adquiridas, passou a denominar-se empregabilidade. O termo foi utilizado para transferir a responsabilidade (individual) do desemprego ao próprio trabalhador, reforçando, inclusive, que quem a possui é aquele que "corre atrás" (de tais ativos) – uma ideologia que se apresenta em contradição, pois a existência de um grande contingente de trabalhadores desempregados sempre foi considerada fundamental para perpetuação das relações de produção e as desigualdades do sistema capitalista. Portanto, a discussão do desemprego desloca-se da esfera conjuntural socioeconômica e migra para uma esfera de competências individuais. Há um pronunciamento generalizado de que o desemprego não atinge a quem se propõe a investir na

própria formação e na capacidade autoempreendedora para adquirir maior competência profissional, mas a comunidade empresarial, na maioria das vezes, não valoriza isso e, portanto, não prestigia a qualificação, e o trabalhador que recebeu a mesma passa a ser duplamente responsabilizado pelo não ingresso ao mercado de trabalho (FILGUEIRAS, 2011). Serra (2009) reforça que uma análise sociológica da justificação do desemprego por causa da falta de empregabilidade da população foi relegada à segundo ou terceiro plano nas políticas públicas de trabalho e renda, reproduzindo-se o mesmo discurso em seus programas e projetos e, por este motivo, as qualificações profissionais continuaram (e continuam) a ter a empregabilidade como eixo fundamental na elaboração de suas grades, reduzindo a formação a questões técnicas (saber fazer) (SERRA, 2009). Da mesma forma, passou-se a investir também na formação do trabalhador desejoso de formação voltada aos empreendimentos autônomos ou coletivos, mas não foram fornecidos as condições e os apoios necessários para tais investimentos (FILGUEIRAS, 2011).

Mesmo considerando que tais discussões talvez devam se estender também nas esferas das competências individuais, faz-se necessário considerar que a formação para a competência laboral deve focar nas discussões mais elaboradas nas teorias educacionais, como a possibilidade de fazer com que o trabalhador adquira a aptidão para elaborar conexões, criar e desenvolver conceitos, trabalhar em equipe, interpretar instruções sistematizadas (planos de operação, desenho técnico etc.), operar e programar equipamentos sofisticados e informatizados, atuar em ações polivalentes, comunicar-se de forma oral e escrita, resolver problemas ou outras necessidades que vão muito além de competências ocupacionais (SERRA, 2009). As décadas de semiestagnação da economia que se sucederam promoveram um “estrago” muito maior do que gerar um grande exército de trabalhadores desempregados (de perpetuação e impactos geracionais), e também uma segregação territorial, laboral e educacional (KATZMAN, 2001) que promoveu um déficit de ativos sociais que dificultaram – e dificultam até hoje – a aquisição de capacidades laborais essenciais ao mundo do trabalho.

Nesse sentido, as metodologias de qualificação social e profissional do trabalhador devem ser revisadas e reformuladas continuamente, algo de concepção mais abrangente e inovadora que não se restrinja a uma concepção tecnicista da formação. Há uma ausência de elaboração de metodologias diferenciadas e inovadoras nas entidades executoras privadas sem fins lucrativos como as associações comunitárias, escolas sindicais e ONGs, ou, ainda, nas executoras paraestatais, como as do Sistema S (SENAI, SESI, SESC, SENAC, SEST etc.). A “compra de cursos” dessas entidades continua sendo um modelo estabelecido pelo PLANFOR

com graus heterogêneos e diferentes de capacidade instalada, experiência técnica e metodologia, configurando um aglomerado de programas autônomos recortados que, na maioria das vezes, não estão voltados e adaptados segundo as diferentes formas de qualificar o grande arco de diversidade de públicos. Não se tem investido, nos últimos anos, no desenvolvimento de metodologias inovadoras na formação científica e tecnológica e muito menos em metodologias que venham a valorizar e desenvolver as competências natas do trabalhador, capacitando-o à polivalência multifuncional nas habilidades laborais para uma permanência mais longa nos postos de trabalho, constantemente em transformação.

Outro fator que tem impactado negativamente o SPETR é a restrição orçamentária e financeira imposta ao MTE, que não favorece uma manutenção de estruturas e equipes permanentes – o concurso público para o MTE só veio a ser realizado em 2010 –, atrasando e interrompendo constantemente a liberação de recursos aos municípios (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012), além de um desencontro de informações na execução burocrática próprio da relação dos convenentes do PNQ. O repasse do custo da "hora-aula-aluno" às instituições conveniadas permaneceu sem reajuste durante anos, e, mesmo reajustado recentemente, permanece aquém das necessidades dos executores, prejudicando a qualidade dos cursos "comprados" por eles ou tornando impossível o pagamento do subsídio de transporte, algo essencial para o qualificando que se encontra desempregado pertencente a família de baixa renda. Não conseguindo suprir as demandas do SINE (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012) e também as demandas de inclusão dos trabalhadores em situação de vulnerabilidade social no mercado de trabalho (que também são atendidos pelas ações da política de assistência social), o PNQ perdeu parte considerável de sua identidade, já que não consegue cumprir com os objetivos aos quais ele se propõe em seus marcos legais.

Todas as ações de geração real de emprego estão completamente dependentes da conjuntura econômica do País, ou seja, só é possível a criação de novos postos de trabalho se o sistema econômico permanecer e aumentar o seu foco na produção (e não na financeirização exacerbada, como esteve em décadas passadas). Apenas com o crescimento contínuo da economia é possível a geração de novas vagas, sem que estes índices positivos venham a estar acompanhados de índices maiores ou iguais aos índices de fechamentos de outras vagas. Faz-se necessário, porém, uma articulação orgânica com as políticas desenvolvimentistas para a geração de trabalho decente (SERRA, 2009) e a integração social dos que sempre foram excluídos da sociedade salarial. Para isso, fazem-se necessárias outras ações integradas de competência educacional ou de assistência social para o sucesso na diminuição das

desigualdades do País. Constam nos objetivos do PNQ que o plano se propõe a ser bem mais do que um programa de formação profissional com articulações que deveriam integrar as políticas de emprego, políticas de desenvolvimento econômico e políticas de educação (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012), ações que envolvem o grande desafio da intersetorialidade, que poucas vezes se presenciou ao longo da história das ações do MTE.

Acrescenta-se à discussão de gênero e mercado informal a possibilidade da existência de mulheres beneficiárias do PBF que acreditam na vantagem em permanecer-se na informalidade, ou até mesmo induzir esta relação, com receio de perder o benefício ao comprovar-se sua inserção no mercado de trabalho.

3.3 Proteção social, transferência condicionada de renda e inclusão produtiva

O Estado, com o seu papel de regulador da sociedade salarial, deve oferecer permanente proteção à família, principalmente àquela susceptível às vulnerabilidades próprias do ciclo de vida (acidentes, doenças ou aposentadorias) ou às vulnerabilidades que correspondem aos riscos próprios do mercado de trabalho nos ciclos econômicos oscilatórios, incluindo o desemprego. A proteção social, portanto, também pode ser entendida como uma plataforma composta de políticas públicas redistributivas voltada à proteção das famílias dos trabalhadores com o objetivo de atender as necessidades básicas destas quando em situações de precariedade. Para atingir tais objetivos, as políticas de proteção social devem se pautar por intervenções multissetoriais que devem ser articuladas em conjunto, oferecendo, além dos benefícios, oportunidades para a superação da vulnerabilidade ou o risco vivenciado. Nesse rol de oportunidades devem-se incluir, prioritariamente, programas que possam estrategicamente incluir as famílias no mercado de trabalho e/ou possibilidades de geração de renda para que o trabalhador possa autonomamente buscar seus direitos e sua dignidade (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010).

> A partir da análise empírica das políticas que os estados implementam na atualidade, é possível distinguir três componentes de política da proteção social: i) proteção social não contributiva, geralmente conhecida como “assistência social” e com diversos instrumentos a disposição (frequentemente focalizados, como transferências de renda e em espécie, pensões sociais, subsídios e bolsas); ii) proteção social contributiva, conhecida como “previdência social”, com asseguramento contributivo de aposentadoria, saúde e prestação por inatividade para empregados formais e seus dependentes; e iii) a regulamentação dos mercados de

> trabalho (com instâncias de formulação, implementação e supervisão). (...) Tanto a partir de políticas não contributivas (de assistência social) como contributivas (de previdência social), a proteção social encarrega-se de promover e facilitar o acesso aos serviços sociais para o desenvolvimento e fortalecimento do capital humano, incluindo os âmbitos da saúde, educação e qualificação. O capital humano é um ativo essencial para elevar a produtividade no trabalho das economias dos países da região no médio/longo prazo, e para deter a reprodução intergeracional da desigualdade no emprego. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010, p. 27)

É impossível abordar as questões de proteção social sem abordar a questão dos direitos humanos e direitos trabalhistas, pois estes constituem-se de marcos regulatórios que apontam medidas de monitoramento para a proteção ao trabalhador, diante da sociedade e do trabalho. Portanto, a melhor proteção social que deve ser oferecida aos trabalhadores e suas famílias é a promoção de ações de inclusão social e produtiva ao trabalho decente, pois este promove a autonomia cidadã e a aquisição de recursos necessários à sua sobrevivência, mesmo frente às crises conjunturais, às vicissitudes da trajetória pessoal e familiar e à aposentadoria. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010). A Organização Internacional do Trabalho define o “trabalho decente” como aquele emprego produtivo que gera renda suficiente para garantir um nível de vida digno ao trabalhador e à sua família, à realização plena dos direitos trabalhistas e o acesso à proteção social:

> Trabalho decente é uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Entende-se por Trabalho Decente um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, eqüidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna. (BRASIL, 2008c)

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a noção de trabalho decente se apoia em quatro pilares estratégicos:

> a) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) diálogo social. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012)

Segundo o documento “Proteção social e geração de emprego” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010), na America

Latina e no Caribe existe um leque de políticas, programas e ações para a promoção do emprego em intersetorialidade com políticas de proteção social. Constituem-se de ações de nivelamento de estudos, qualificação técnica e formação profissional. Há também experiências de ações voltadas exclusivamente para grupos vulneráveis que podem se traduzir como fundos de investimento social, programas de emergência, programas de apoio ao trabalhador autônomo, apoio ao microempreendedor e, em menor escala, a intermediação de mão de obra a esses grupos específicos. No Brasil, uma proposta de ação intersetorial para atingir os objetivos de inclusão social e produtiva foi parcialmente contemplada na elaboração e na implementação do Programa Próximo Passo (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010).

3.3.1 A mulher como beneficiária prioritária das políticas de proteção social

Nas políticas de proteção social, as mulheres são consideradas as beneficiárias diretas, principalmente de programas de transferência condicionada de renda, por serem consideradas em possuir melhores méritos no uso mais eficiente dos recursos escassos. Tal eleição coloca-as como interlocutoras principais para o sucesso dos programas e reforçam as barreiras que as impedem de fazer uso eficaz e eficiente de suas próprias capacidades e possibilidades como o acesso às oportunidades para uma melhor interação e inclusão no mercado de trabalho ou à geração de renda. Tal divisão sexista, consideravelmente desigual da responsabilidade do cumprimento das condicionalidades do programa, condena-as ao papel de mantenedoras do benefício, ou seja, da manutenção da reprodução da pobreza, “uma ‘escolha de Sofia’ que diz muito sobre os ônus incontornáveis inerentes à autonomia feminina” (MARIANO; CARLOTO, 2009).

As políticas sociais demonstram que o Estado incorpora e reforça padrões de relação de gênero, além da sobrecarga imposta à mulher empobrecida com as funções de reprodução e a de “cuidadora” (responsável direta pelos cuidados de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência). Todo o escopo dos programas de transferência de renda com corresponsabilidade tem a família como foco do benefício, e não os indivíduos e, fundamentando-se nessa concepção, todas as demandas de fortalecimento da mesma recaem sobre a mulher, privando-a da autonomia em acumular ativos e capitais sociais para inclusão no mercado de trabalho. “Empoderada financeiramente” pelo benefício, mas subordinada à uma concepção de total oblação em benefício à família – o “familismo” (MARIANO;

CARLOTO, 2009) –, alguns programas ainda orientam que esta mesma mulher deva disponibilizar-se para as atividades de grupos socioeducativos determinadas pelos programas sociais ou a cursos de qualificação ou de geração de renda com duvidosas capacidades sucesso (MARIANO; CARLOTO, 2009):

> De acordo com observações e entrevistas realizadas no estudo de caso, em uma família beneficiária do PBF a mulher-mãe ou aquela que eventualmente a substitui na função de maternagem tem como responsabilidade, entre outras: a) a realização do Cadastro Único para inclusão da família no programa; b) a atualização do referido cadastro sempre que ocorre alguma modificação na situação familiar (por exemplo, mudança de endereço, alteração no número de pessoas no domicílio, oscilação nos rendimentos); c) o recebimento do recurso repassado pelo programa; d) a aplicação do recurso de modo a beneficiar coletivamente o arranjo familiar; e) o controle sobre crianças e adolescentes, tendo em vista o cumprimento das condicionalidades do programa; e f) a participação em reuniões e demais atividades programadas pela equipe de profissionais responsáveis pela execução e pelo acompanhamento do programa. (MARIANO; CARLOTO, 2009, p. 4-5)

Por terem como um de seus principais objetivos a diminuição das desigualdades, os idealizadores e gestores de programas sociais devem ficar atentos às possibilidades de as ações estarem reproduzindo, de forma acrítica, determinadas tradições culturais, pois podem reforçar ideias e ações contrárias ao seu próprio objetivo. Caso típico é o do papel da mulher empobrecida, no qual o Estado – por meio das políticas sociais e, entre elas, o PBF – se propõe a cristalizar os papéis sexuais tradicionais, reforçando o papel reprodutivo do gênero feminino e, com isso, fixando a subordinação à desigualdade de gênero, no âmbito familiar, social e trabalhista (MARIANO; CARLOTO, 2009).

3.3.2 O Programa Bolsa Família

Os programas de transferência de renda com corresponsabilidade – PTCs – surgiram em meados dos anos 1990 para melhorar as condições de sobrevivência das famílias em situação de extrema pobreza, visando à interrupção geracional da exclusão social destas com a promoção e o aumento do capital humano das crianças e adolescentes dos núcleos familiares beneficiados. A concessão do benefício exige uma contrapartida do núcleo familiar, ou seja, uma condição (corresponsabilidade) que este deve cumprir, como a obrigatoriedade da educação aos filhos, ações de acompanhamento da saúde pública e, em alguns casos da África e da Ásia, o compromisso de participação de ações de geração de emprego e renda. Sem dúvida alguma, os PTCs ampliam e consolidam as políticas de proteção social e, em especial, a complementação das ações da assistência social (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS

AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010).

Segundo o documento "Proteção Social e Geração de Emprego" (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010), a América Latina e o Caribe têm 113 milhões de pessoas cobertas por algum tipo de programa semelhante, equivalendo 19% do total da população da região e 59% dos que vivem abaixo da linha de pobreza. Embora em 2010 o Equador se encontrasse com 44% de toda a sua população integrada ao "Programa Bônus de Desenvolvimento" (o PTC do país), o Programa Bolsa Família, era – e ainda é – o maior PTC da América Latina e do Caribe, com 52 milhões de pessoas, ou seja, 50% dos beneficiários de PTC da região, seguido pelo "Programa Oportunidades" do México – 27 milhões – e pelo Programa "*Famílias em Acción*", da Colômbia, com 12 milhões (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010, p. 32).

O Programa Bolsa Família – PBF – é uma política integrante do Programa Fome Zero, assegurando o direito humano à alimentação adequada ao promover a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2011a). Segundo o Artigo 4º do Decreto nº 5.209/2004 que regulamenta a Lei nº 10.836/2004, o Programa Bolsa Família tem como objetivos básicos:

> I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
> II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
> III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
> IV - combater a pobreza;
> V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (Artigo 4º do Decreto Federal nº 5.209/2004)

O PBF propõe quebrar o ciclo geracional da pobreza das famílias assistidas por meio de acompanhamento da saúde de seus membros, acompanhamento nutricional e verificação contínua da permanência de crianças e adolescentes no universo escolar. Trata-se de uma política pública social, de caráter indiscutivelmente intersetorial, que complementa a política de proteção social do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. O programa também traz como um dos seus pilares o resgate da emancipação sustentada das famílias de seus beneficiários por meio da criação de oportunidades com programas complementares como o de qualificação profissional para os membros delas com real possibilidade de inserção ao

mercado de trabalho e, assim, combater a pobreza no País. O acesso do programa pelas famílias interessadas se dá por meio da inscrição no CadÚnico, o Cadastro de Informações Sociais dos programas do governo federal, nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS – ou em uma central de atendimento apropriada para isso. Mais de 100 informações sobre a família são armazenadas pelo MDS por meio do CadÚnico, o que faz deste cadastro o maior banco de dados de informações detalhadas sobre a população em situação de vulnerabilidade e/ou risco social do Brasil, com mais de 20 milhões de famílias cadastradas em todo o Brasil.

Mais de 13 milhões de famílias são atendidas pelo PBF (BRASIL, 2011a) a um custo total mensal de mais de 1 bilhão e 500 mil reais reais que são distribuídos a elas, de acordo com o quadro a seguir:

Quadro 5 – CadÚnico e PBF em números, Brasil: jan. 2012

Transferência de Renda (R$)			
Programa	**Famílias**	**Repasse do mês jan./12**	**Repasse acum. até jan./12**
Bolsa Família	**13.330.714**	**R$ 1.561.780.652,00**	**0**
Total	**13.330.714**	**R$ 1.561.780.652,00**	**0**
Estimativa de famílias pobres – Perfil Bolsa Família (Pnad 2006): 12.995.195/Cobertura: 102,58% **Estimativa de famílias pobres - Perfil CadUnico (Pnad 2006): 22.231.781/Cobertura: 59,96%**			
Cadastro Único	**Total de famílias cadastradas**		**R$ 22.016.780**
	Total de cadastros válidos		**-**
	Total de cadastros atualizados		**-**
	Total de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até 1/2 salário mínimo		**R$ 20.379.195**
	Total de cadastros válidos com renda *per capita* mensal de até 1/2 salário mínimo		**-**
	Total de cadastros atualizados com renda *per capita* mensal de até 1/2 salário mínimo		**-**
	Total de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até R$ 140,00		**R$ 17.539.436**
	Referência/repasse mês out. –nov./10		**Repasse acum. até out. –nov./10**
IGD	**Recursos transferidos para apoio à gestão (municipal+estadual): R$ 23.755.049,08**		**R$ 244.974.775,58**
Legenda **- Não disponível.** **¬ Não se aplica aos critérios do programa/ação ou não se candidatou ao edital ou não foi selecionado.**			

Fonte: BRASIL, 2011c.

Como já mencionado, o Programa Bolsa Família tem por objetivo combater a pobreza ou extrema pobreza de famílias com rendimentos mensais iguais ou inferiores a R$ 140,00 *per capita* e constitui-se de três eixos principais na sua execução: a garantia da transferência de renda por parte do Estado, o cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários e a apresentação de programas complementares. As condicionalidades consistem em: a) manter as crianças em idade escolar e adolescentes na escola; b) garantir a manutenção da agenda de saúde (acompanhamento pré-natal, manutenção do calendário de vacinação para as crianças

menores de 6 anos e orientação nutricional; e c) participar, quando for o caso, de programas de alfabetização de adultos e qualificação profissional. As famílias são monitoradas pelas secretarias municipais de educação, saúde e assistência social e as informações são enviadas aos ministérios das pastas correspondentes; outra exigência do programa é atualização cadastral a cada dois anos. Para que o governo federal possa monitorar as ações municipais em relação ao CadÚnico e ao PBF e ainda auxiliá-los no custeio da gestão das informações e na supervisão das condicionalidades, foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada Municipal.

Quadro 6 – Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M

O IGD-M é um índice instituído em 2006 pelo MDS para medir a qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Informações Sociais, além de garantir um repasse mensal de recursos financeiros aos municípios que apresentam bom desempenho no cumprimento das metas estabelecidas. O auxílio financeiro é destinado ao trabalho de identificação, atualização do cadastro e atendimento às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da localização destas, favorecendo as ações de acompanhamento da saúde e educação, que são as condicionalidades do PBF (BRASIL, 2010d).

Substituindo marcos legais anteriores, a Portaria nº 754/2010 é a que tem estabelecido os critérios atuais para o repasse e a operalização do IGD-M. Quatro fatores interferem no estabelecimento do índice: o fator de operação do Bolsa Família, o fator de adesão municipal à gestão do sistema único da assistência social, o fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e o fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS (BRASIL, 2010d).

Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni

O PBF tem, como marcos regulatórios, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que posteriormente foi alterado pelo Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007. O PBF unificou todos os benefícios sociais de programas anteriores – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás – em um único programa. Na tabela a seguir, apresentamos as regras para o cálculo do benefício mensal que um núcleo familiar poderá receber com o Programa Bolsa Família. Podemos observar que o benefício fixo só é concedido aos núcleos familiares que sobrevivem com uma renda *per capita* igual ou inferior a R$ 70,00 mensais e, portanto, são consideradas na situação de extrema pobreza.

Quadro 7 – Benefícios do PBF,Brasil: jan. 2012

Faixa salarial	Benefício fixo	Benefício variável crianças	Benefício variável adolescentes 16 e 17 anos	Limitações
Famílias com renda de até R$ 70,00 por pessoa, por mês	**R$ 70,00 por mês**	**R$ 32,00 p/ filho 0 a 15 anos, máximo: R$ 160,00 (5)**	**R$ 38,00 p/ adolescente, máximo: R$ 76,00 (2)**	**Teto máx. p/ família: R$ 306,00**
Famílias com renda entre R$ 70,01 a R$ 140,00 por pessoa, por mês, e que tenham crianças e adolescentes com idade entre 0 e 15 anos, adolescentes e/ou gestantes	**Não recebe**	**R$ 32,00, máximo: R$ 160,00 (5)**	**R$ 38,00, máximo: R$ 78,00 (2)**	**Teto máx. p/ família: R$ 236,00**

Fonte: BRASIL, 2011d.

Atendendo uma população diversificada em suas formas de pobreza, mas com regras de acesso e permanência ao programa muito bem construídas por meio de marcos regulatórios bem constituídos, e uma razoável cobertura e gestão em todo território nacional, o Programa Bolsa Família é um grande exemplo do que Theodore Lowi (1964) chama de política redistributiva. Enquanto política de caráter redistributivo, o PBF se encontra em uma arena política geradora de grandes debates, principalmente porque aborda a redistribuição de recursos a uma população não contribuinte do sistema de previdência social e de outras tributações, pois esta se encontra em situação de desemprego ou, ainda, participante do mercado informal de trabalho (ocupações sem contrato de trabalho formalizado). A opinião pública em relação ao programa, ou de qualquer política pública no âmbito de PTCs, está suscetível ao grau de sensibilidade social de cada grupo em relação às questões sociais de exclusão geradas enquanto subproduto da sociedade salarial. A dificuldade de compreensão do programa é fruto do paradigma das categorias sociais que tem a sua existência centrada na conquista da renda por meio da relação salarial, da relação mercadológica ou da relação financista, sem considerar a responsabilidade do papel regulador social do Estado por meio de políticas redistributivas de proteção social.

A questão que se coloca para todo gestor social no momento de se refletir sobre a inserção laboral dos usuários das políticas de proteção social (e, entre eles, os beneficiários de PTCs) é a de como as políticas de trabalho e geração de renda podem se abrir, de forma preferencial, ao público em situação de vulnerabilidade social. A intersetorialidade não pode se resumir em apenas duas instâncias – a do trabalho e a do desenvolvimento social –, mas torna-se necessário um leque maior de esforços como a incorporação das instâncias

responsáveis pelas políticas de educação, saúde e desenvolvimento econômico, entre outras. São fundamentais as formas de condução de todas as ações envolvidas, principalmente nas questões relacionadas à coordenação, à regulamentação e ao controle social das políticas e dos programas intersetorialmente integrados. Considerando que a melhor forma de proteção social é o trabalho decente, como já mencionado, "considera[-se] como aspecto fundamental a articulação das políticas de trabalho, de promoção e proteção social em um marco de direitos, equidade e dignidade" (OEA;CEPAL; OIT, 2010, p. 08). Para tanto, o centro de preocupação de políticas públicas voltadas à emancipação dos beneficiários e suas famílias em todos programas de transferência de renda com corresponsabilidade deve ser a inclusão produtiva desta população:

> Programas sociais inovadores, incluídos aqueles de transferências com co-responsabilidade (PTC), destacam o trabalho decente como um pilar fundamental da proteção social. Entre os seus instrumentos principais de políticas estão incluídos o fortalecimento da qualificação e formação profissional, o nivelamento de estudos, a geração direta e indireta de emprego, o apoio a micro-empreendimentos e os serviços de intermediação de mão de obra. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010, p. 05)

A inclusão social dos beneficiários de PTCs da América Latina e do Caribe por programas complementares na área de geração de trabalho e renda tem encontrado muitas dificuldades (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010). Um possível ruído presente na conflituosa arena das políticas redistributivas é o argumento de que as políticas de transferências de renda estariam fazendo com que os beneficiários diminuíssem o empenho na procura de emprego (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010). Tal possibilidade já foi descartada em várias pesquisas realizadas por organismos internacionais, inclusive ressaltando que a transferência de renda protege a família das possibilidades existentes de se buscar a sobrevivência em trabalhos precários, do abandono da escola pelas crianças na situação de trabalho infantil, e enfim, do risco de privação das famílias de acumularem ativos e acesso às oportunidades:

> Estes programas, ao outorgarem maior liquidez às famílias, permitem a elas realizar melhores decisões laborais sobre sua empregabilidade em condições dignas e equitativas; evitar a desacumulação de capital humano produzida por estratégias de sobrevivência que hipotecam estes ativos (como no caso do trabalho infantil, associado ao abandono escolar); e realizar investimentos produtivos. Ao mesmo

> tempo, ao fomentar-se o desenvolvimento de capital humano contribui-se de forma decisiva a fortalecer os ativos de trabalho dos grupos vulneráveis. Por outro lado, critica-se a falta de incentivos que as transferências de renda poderiam gerar na empregabilidade das famílias beneficiadas, questão que fora descartada nas pesquisas existentes. Da mesma forma, enfatiza-se a necessidade de se tomar precauções para que estes programas e suas transferências não operem como um subsídio à informalidade e para que não reforcem os papéis tradicionais de gênero, ampliando mais as brechas geradas, referidas à economia do cuidado. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010, p. 09)

Conforme a citação acima afirma, precauções devem ser tomadas em relação ao acesso à informalidade, já que o trabalho formal acusaria um aumento da renda familiar, proporcionando a suspensão do benefício.

A concepção do PPP que orientou a formatação e implementação do benefício eleva o PBF a uma categoria de política emancipatória, ou seja, amplia as concepções da política de "promoção básica" do Sistema Único da Assistência Social, o SUAS. Contribui, portanto, para que a concepção do Programa Bolsa Família se distancie cada vez mais de avaliações de que o programa traz uma concepção de política meramente compensatória. O Programa Próximo Passo é uma oportunidade oferecida aos beneficiários do PBF para o ingresso ao mercado de trabalho com o foco nas oportunidades geradas pelas políticas de desenvolvimento econômico como o Plano de Aceleração de Crescimento.

3.3.3 O Programa Próximo Passo: inclusão produtiva para beneficiários da transferência condicionada de renda

A criação do PlanSeQ-PAC-Bolsa Família justificou-se pela existência de demandas de trabalhadores qualificados em áreas pertencentes aos arcos ocupacionais da construção civil e do turismo, já que ambos suscitam expectativas positivas no mercado de trabalho pois, além das obras de infraestruturas geradas pelo PAC e programas da habitação, como o "Minha Casa, minha vida", outras frentes de trabalho também se abriram com o advento da Copa do Mundo no Brasil em 2014 e a presença dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016, tanto no setor da construção civil, na preparação da infraestrutura antes dos eventos, quanto no setor de serviços turísticos que serão demandados durante a ocorrência deles. A adaptação do marco legal do PNQ-PlanSeQ para essa nova modalidade de qualificação foi publicada em abril de 2008 por meio da Resolução nº 578 do CODEFAT, que

> Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, para regular a execução de Planos Setoriais de Qualificação – PLANSEQs – no atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família e na aplicação de recursos provenientes de emendas ao

> Orçamento Geral da União. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO DO TRABALHADOR, 2008).

O programa foi renomeado como Programa Próximo Passo – PPP –, considerando que a qualificação profissional seria o segundo passo a ser dado pelo beneficiário do Programa Bolsa Família na busca da realização da cidadania plena por meio da autonomia na geração de renda. O PPP procurava (e ainda procura) ser um programa do âmbito das "políticas de desenvolvimento social" que "dialoga" com dois programas de áreas diferentes: os beneficiários do Programa Bolsa Família, pertencente à esfera do desenvolvimento social, e o Programa de Aceleração de Crescimento, que pertencente à esfera das "políticas desenvolvimento econômico" com o objetivo de incluir o usuário desempregado do primeiro programa nos canteiros de obras do segundo. A integração desses dois setores em larga escala constitui uma experiência inovadora nas questões sociais da sociedade salarial brasileira, na qual uma população vulnerável, então beneficiada por uma política de transferência de renda, pudesse ser incluída nas ocupações geradas no mercado de trabalho, então oportunizadas por um projeto de desenvolvimento econômico tendo ações voltadas à incrementação da infraestrutura do país ou na ampliação da cadeia produtiva do turismo. O Programa Próximo Passo é o programa que mais se aproxima dos objetivos do PNQ quando este se refere à inclusão social de cidadãos brasileiros em situação de vulnerabilidade social por meio do mercado de trabalho.

Em nível nacional, o Programa Próximo Passo foi criado com a meta inicial de qualificar cerca de 180 mil beneficiários do Programa Bolsa Família: 155 mil no setor da construção civil e 25 mil na cadeia produtiva do turismo. Contando com um aporte orçamentário de 142 milhões de reais (122 milhões para os cursos de construção civil e 20 milhões para os cursos de turismo), em 16 estados e no Distrito Federal. O Programa Próximo Passo na modalidade do arco ocupacional da construção civil ofereceu cursos de pedreiro, mestre de obras, pintor, encanador, eletricista, auxiliar de almoxarifado, pedreiro de acabamento, entre outros, e exigia apenas que o beneficiário (do PBF) interessado fosse maior de 18 anos e uma formação desejável maior que a da 4ª série do ensino fundamental. Na modalidade do arco ocupacional turismo, foram oferecidos cursos de camareiro, auxiliar de eventos, garçom, cozinheiro, padeiro, para beneficiários maiores de 18 anos e formações diferenciadas, dependendo do curso (BRASIL, 2010c).

Para a execução do Programa Próximo Passo, optou-se por uma execução intersetorial e descentralizada, apostando na capacidade de interação entre a União (MTE, Mtur e MDS) e municípios, com operações e articulações diferenciadas entre os dois entes federados.

Pactuou-se parcerias com organizações sindicais nas suas duas modalidades de representação – a patronal e a dos trabalhadores –, e articulações com as entidades executoras. Em nível municipal, as operações ficaram a cargo dos órgãos municipais responsáveis pelas pastas do trabalho e da assistência social, que faziam a gestão dos programas de qualificação/IMO e centros de referência da assistência social/Programa Bolsa Família, respectivamente.

A gestão intersetorial e descentralizada do programa constitui-se como uma variável importante para o seu sucesso no cumprimento das metas estabelecidas. Vários programas de PTC da América Latina contaram com uma coordenação intersetorial dentro dos estados em que os programas foram implantados. Essa variável é significativa para a avaliação de desenho, implementação, implantação e operacionalização do Programa Próximo Passo.

Antes que o convênio fosse firmado, gestores e técnicos dos órgãos municipais responsáveis pela execução do programa participaram de várias reuniões regionais e em Brasília/DF, a fim de serem instruídos sobre como o programa deveria ser executado. A equipe de técnicos e gestores do MTE e MDS também encontrou muitas dificuldades na orientação para a implantação do programa exatamente pelo fato de este ser um projeto piloto que envolvia articulações entre os ministérios, entes federados e sindicatos patronais da indústria da construção civil, além das resistências apresentadas por conta de as metas não terem sido pactuadas em nível local. Apesar de possuir uma concepção de inclusão produtiva original, gestão intersetorial e descentralizada, reconhecidas internacionalmente, o PPP acumulou-se também de várias avaliações negativas. Uma delas se fundamenta na ausência de um diagnóstico mais claro por parte da União, antes da definição de metas para cada cidade, estado ou região. Nenhuma explicação pertinente veio respaldar as metas distribuídas pelo País, e muito menos um estudo que apontasse a possibilidade real de inserção de trabalhadores qualificados às obras do PAC implantadas na região ou em outras unidades da cadeia produtiva da construção civil em expansão.

Aos municípios possuidores do sistema público municipal de emprego, trabalho e renda, ou seja, parceria junto ao MTE – mediante o Convênio Plurianual Único – couberam também a gestão de parte das metas definidas para o município. Na assinatura da minuta de convênio, tanto os municípios que aderiram ao PPP, quanto as entidades executoras participantes da chamada pública nacional se comprometeram a arcar com a responsabilidade financeira de evasões que superassem 10% das turmas, como também a inserção de 30% dos qualificandos no mercado de trabalho, conforme já descrito no capítulo anterior como regra geral dos PlanSeQs. Concluídas as fases de escolhas e orientações dos entes federados e entidades executoras, o governo federal emitiu correspondências diretamente aos

beneficiários, convidando e orientando os mesmos a procurarem o SINE mais próximo. Foi dada prioridade às famílias classificadas com o menor Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF. Paralelamente, a rede de assistência social foi mobilizada para contatar as famílias e, posteriormente, os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS – foram posteriormente autorizados a também realizarem as inscrições. Ao mesmo tempo, o governo federal iniciou negociações com o Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON –, em suas instâncias estaduais, para sensibilização desse segmento patronal quanto à inclusão dos beneficiários no canteiro de obras durante ou ao término do processo de qualificação. Aos SINEs (de gestão municipal ou estadual) coube a responsabilidade de receber os beneficiários do PBF para inscrição ao programa.

Os órgãos municipais responsáveis pela política de assistência social assumiram as seguintes responsabilidades: mobilização e abordagem dos beneficiários, complemento de informações às famílias, localização das unidades familiares cujas cartas do governo federal foram devolvidas, articulação e acompanhamento socioassistencial com visita sociofamiliar, motivação dos beneficiários para impedir evasões, articulação com as agências dos SINEs etc. (FILGUEIRAS, 2011).

4 O PROGRAMA PRÓXIMO PASSO NA CIDADE DE CONTAGEM

Como já fora dito no capítulo anterior, a gestão intersetorial e descentralizada do Programa Próximo Passo constitui-se como variável importante para o sucesso deste no cumprimento das metas estabelecidas. Essas variáveis são significativas na avaliação da eficácia de cada fase do PPP: o diagnóstico, a formulação, a divulgação, as relações intersetoriais, operacionalização e, inclusive, a adesão e não adesão dos beneficiários.

A proposta de execução descentralizada do Programa Próximo Passo considera a administração municipal como um dos órgãos mais importantes na gestão e na implementação do programa, pois, mesmo quando o Estado é o gestor de uma determinada região (na qual as cidades não têm o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda na sua versão municipalizada), os gestores e técnicos municipais do Programa Bolsa Família ou da assistência social são procurados pelas entidades executoras para ajudarem na mobilização ou divulgação do programa junto aos beneficiários. O órgão gestor que assume a coordenação do Programa Próximo Passo nas cidades que possuem o SPETR é o mesmo que gerencia o sistema – geralmente, a Secretaria de Trabalho ou órgão correlato – que, na maioria das vezes, busca a intersetorialidade com o órgão gestor do Programa Bolsa Família e outros órgãos da assistência social, como os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS – ou os Centros de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS. Também podem compor essa rede de cooperação técnica as entidades executoras, as instituições gestoras do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC – e o Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON.

No município de Contagem, no qual a União estabeleceu uma meta total de 1.880 trabalhadores a serem qualificados: 860 qualificações a serem executadas pelo próprio município e 1.020 qualificações a serem executadas pela entidade que venceu o processo da chamada pública mediante edital lançado pelo próprio MTE. Nesse município, o SENAI venceu as duas chamadas públicas (a federal e a municipal). Antes de relatarmos a performance do Programa Próximo Passo em Contagem, acreditamos ser importante o relato da implantação do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda no município, suas diretrizes básicas e seu desempenho desde 2008, ano em que o sistema passou a funcionar na sua forma de gestão municipal.

4.1 O sistema público de emprego, trabalho e renda de Contagem

Para atingir maior cobertura territorial do sistema, o Ministério do Trabalho sempre procurou os estados para estabelecer parcerias desde a criação do SINE, em 1975. Abrucio (2006) aponta que, nessa época, o País ainda se encontrava sob o modelo unionista autoritário iniciado no regime militar e que a possibilidade de descentralização de serviços, como no caso das ações do SINE junto aos estados, consistia apenas em um processo que o autor chama de "desconcentração administrativa" que implicava em apenas outorgar às secretarias estaduais os serviços do sistema, exigindo-se delas a subordinação a uma coordenação central. A desconcentração administrativa tem o firme intuito, neste caso, de distribuir pelo território nacional os serviços oferecidos pelo SINE e permitir o mais adequado e racional desempenho.

> Tal formato institucional era compatível com o tipo de Estado vigente durante a ditadura militar, para o qual estados e municípios eram agentes da expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas. Nestes termos, grande parte da atividade de planejamento no plano local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal, nos termos previstos pela agência federal encarregada da gestão de uma dada política. (ARRETCHE, 1999, p. 114)

No caso das políticas de trabalho e renda, apenas neste século que um outro modelo de descentralização começou a se apresentar: em 2004 e 2005, foram realizados dois Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; ambos representam marcos significativos na história da construção de um "sistema público integrado e participativo". Uma das pautas mais discutidas nesses congressos foi a defesa de uma participação mais efetiva das bancadas "tripartite" – trabalhadores, empregadores e governo – nas comissões ou conselhos e a descentralização do sistema aos municípios sem a interveniência do Estado. Uma das resoluções do primeiro congresso já apontava a necessidade de uma descentralização, e não mais uma desconcentração do sistema:

> Reforçar o sistema objetivando dar maior capilaridade e o aprimoramento das funções e competências entre os entes federativos buscando a integração dos operadores e atores do Sistema Público de Emprego. (BRASIL, 2005, p. 356)

Para atender reivindicações acordadas entre as três bancadas nos congressos realizados, ainda em 2005, a Resolução nº 466 do CODEFAT estabelece, entre outras conquistas, regras para a possibilidade de convênios entre o Ministério do Trabalho e Emprego e as prefeituras municipais com mais de 300.000 habitantes.

A então Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social de Contagem, por meio da Coordenadoria de Trabalho e Transferência de Renda, e membros da Comissão Municipal do

Trabalho de Contagem – CMTC (reestruturada pelo Decreto Municipal nº 146 de 04/08/2005) – procuraram o Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais – CETER-MG – em 2006 e solicitaram a sua participação nas reuniões de concertação com o objetivo de pleitear a municipalização do SINE-Contagem. No ano seguinte, foi homologada a proposta da implantação do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda de Contagem no Ministério do Trabalho e Emprego, conforme orienta a Resolução nº 466/2005 do CODEFAT. Em 2007, a proposta de Contagem foi deferida pelo MTE e pelo CODEFAT e, em 08 de maio do mesmo ano, foi assinado entre os dois entes federados, a União e o município, o Convênio Plurianual Único – CPU –, que municipaliza, em sua forma integrada, as ações de intermediação de mão de obra, seguro-desemprego e qualificação profissional.

Foram acordados entre os dois entes federados o valor de R$ 1.017.386,00 para o primeiro ano, destinados a instalação do equipamento, atendimento ao trabalhador por meio das ações próprias do SINE e qualificação de trabalhadores, sendo que, deste valor total, R$ 173.138,00 referem-se à contrapartida de 20% do município. As metas mensais acordadas para o primeiro ano foram: 651 novos inscritos/mês (dos quais 607 seriam por meio da solicitação do seguro-desemprego), captação de 303 novas vagas/mês na comunidade empreendedora e 117 trabalhadores colocados/mês no mercado de trabalho.

Entre 2007 e 2008, desenvolveu-se um complexo processo de implantação do equipamento (licitações, compras, adequações do espaço físico, contratação, treinamento de supervisores e agentes etc.) ao mesmo tempo em que as ações de qualificação profissional foram executadas e, em 15 de setembro de 2008, o novo posto do SINE tem o início de seu funcionamento.

A municipalização das ações do SINE de Contagem e a construção do Centro Público de Economia Solidária foram as principais conquistas no período da gestão municipal 2005-2008, além da execução de vários programas de formação profissional, como a qualificação de 2.500 jovens por meio do Programa Juventude Cidadã e da participação na execução de dois PlanSeQs regionais, ambos em 2006. Com as ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de Contagem – SPETR-Contagem –, coroadas com o advento da parceria junto ao MTE, por meio do Convênio Plurianual Único, e também pelo crescimento de outras ações (Economia Solidária, Central de Autônomos etc.), em 2009 foi criada a Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda – SETGER –, pelo desmembramento das ações de trabalho e renda da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (nova

denominação, após a separação). Apresentamos, a seguir, os avanços que a SETGER conquistou desde a sua implantação:

4.1.1 O SINE-Contagem:

De setembro de 2008 a dezembro de 2010, o SPETR-Contagem, por meio do equipamento SINE-Contagem, colocou no mercado de trabalho cerca de 3.500 trabalhadores, segundo o próprio CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego. Em dezembro de 2010, o banco de dados do SINE-Contagem já acumulava cerca de 65.000 cadastros. O equipamento acumula um atendimento diário de cerca de 300 trabalhadores nas ações de intermediação de mão de obra, solicitação de seguro-desemprego, convocação (pelo setor de *telemarketing* próprio), retorno, encaminhamentos às empresas, seleção de candidatos para as empresas, inscrição para qualificação profissional e orientações gerais para o emprego. O SINE-Contagem também oferece assessoria psicológica para seleção de candidatos e espaço físico para os departamentos de RH que quiseram executar o processo de seleção final no próprio prédio. No mesmo período, o equipamento contava com cerca de 6.000 empresas cadastradas. Em 2009, o Sistema SIGAE-WEB, implantado apenas nos SINEs de Contagem e da Região Metropolitana de Salvador, pôde passar a oferecer – além de maior agilidade e ferramentas inovadoras para cadastro e gerenciamento de vagas – a opção de cadastramento pela internet a partir do *site* da Prefeitura Municipal de Contagem.

Em 2011, o SINE-Contagem iniciou o seu atendimento móvel por meio de um ônibus adaptado que levava às comunidades mais periféricas da cidade os serviços de cadastro para intermediação de mão de obra, inscrição para qualificação profissional, além de orientações gerais para o acesso ao mercado de trabalho.

Tabela 16 – Dados de Atendimento do SINE,Contagem/MG: de 15/09/2008 a 31/12/2010

(continua)

Atendimentos no SINE-Contagem	15/09/2008 a 31/12/2008	01/01/2009 a 31/12/2009	01/01/2010 a 31/12/2010	TOTAL
Cadastros	9.984	31.311	22.408	63.703
Seguro-Desemprego	6.940	21.795	17.312	46.047

(conclusão)

Atendimentos no SINE-Contagem	15/09/2008 a 31/12/2008	01/01/2009 a 31/12/2009	01/01/2010 a 31/12/2010	TOTAL
Vagas captadas Encaminhamentos Admitidos	927 1.822 258 (27,8%)*	3.942 9.605 1.360 (34,6%)*	6.613 9.067 1.788 (27,0%)*	11.482 20.494 3.406 (29,7%)*

***Média Nacional: 39 a 42 %**

Fonte: CONTAGEM, 2011a.

Dados da tabela acima demonstram que a taxa de efetividade do SINE-Contagem não se encontra muito abaixo da média nacional. Dos 3.148 trabalhadores admitidos entre 2009 e 2010, encontramos 28% de jovens (882 trabalhadores entre 16 e 29 anos) e 12,4% trabalhadores inscritos no Cadastro Único de Informações Sociais do governo federal.

4.1.2 O PNQ na cidade de Contagem

Por meio do Convênio Plurianual Único – CPU –, estabelecido com o Ministério de Trabalho e Emprego, Contagem executa o Plano Territorial de Qualificação – PlanTeQ – anualmente, mas também já executou o Plano Setorial de Qualificação – PlanSeQ – em dois momentos. Em 2010, com a inauguração do equipamento do Centro de Formação do Trabalhador de Contagem – CEFORT (reestruturação do Centro Público de Economia Solidária com a incorporação dos serviços de qualificação profissional) –, as metas de qualificação profissional e os outros serviços do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda de Contagem tiveram saltos quantitativos e qualitativos.

Pelo Plano Territorial de Qualificação – PlanTeQ –, 723 trabalhadores concluíram a qualificação profissional, sendo que, destes, 294 cidadãos conseguiram inserção ou retorno ao mercado de trabalho. Pela Tabela 17, podemos notar índices variando em torno de 40% de colocação dos egressos entre 2009 e 2010.

Tabela 17 – Dados PlanTeQ, Contagem/MG: 2009-2010

PLANTEQ/CPU	2009	2010	Total
Qualificados (formados) Qualificados do PLANTEQ inseridos no mercado	367 134 (36,5%) (verificado em maio de 2010)	356 160 (44,9%) (verificado em janeiro de 2011)	723 294 (40,7%) (média em dois anos)

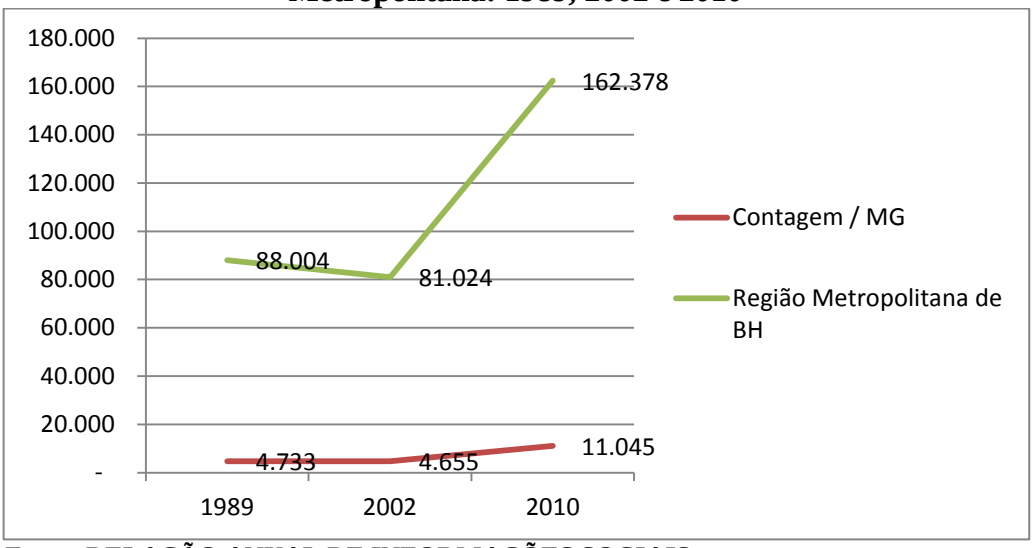
Fonte: CONTAGEM, 2011a.

Como já descrito no capítulo anterior, outra modalidade de PNQ é o PlanSeQ, que se caracteriza como política de qualificação profissional integrada e articulada com as políticas de desenvolvimento econômico na região. Contagem já havia desenvolvido e executado, na gestão municipal anterior, o **PlanSeQ-Serviços Industriais** por meio da Fundação de Ensino de Contagem – FUNEC – e participado, enquanto cooperador-técnico, do **PlanSeQ-Petrobrás**, desenvolvido pelo Programa de Mobilização da Industria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP. Ambos os programas consideravam a expansão da Refinaria Gabriel Passos situada no município de Betim. Em 2008, por possuir um Sistema Público Municipal de Emprego Trabalho e Renda executado junto ao MTE por meio do Convênio Plurianual Único, a cidade foi convidada a participar do PlanSeQ-PAC-Bolsa Família – nome preliminar do Programa Próximo Passo.

4.2 O Programa Próximo Passo na cidade de Contagem

Pelo Convênio MTE/SPPE/CODEFAT nº 036/2008, a gestão municipal do PlanSeQ-PAC-Bolsa-Família foi pactuada entre a União e o município de Contagem, estabelecendo como meta de execução a qualificação profissional de 860 munícipes oriundos de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família em cursos pertencentes ao arco ocupacional da construção civil. A administração municipal, a princípio, teve receio em aceitar o convite do MTE, ao considerar as dificuldades enfrentadas em um programa semelhante desenvolvido anteriormente em parceria com o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP –; tratava-se do PlanSeQ-Petrobrás, que consistia em qualificar trabalhadores em cursos da área ocupacional da construção civil para as obras de expansão da Refinaria Gabriel Passos de Betim – já naquele programa, enfrentava-se dificuldades de adesão do público-alvo, apesar das várias estratégias de mobilização utilizadas. Mas, considerando o excelente nível de crescimento na empregabilidade do setor na cidade de Contagem – 101% entre 2003 e 2007 –, e o advento do Plano de Aceleração de Crescimento – com investimentos na ordem de 250 milhões de reais na região –, a gestão municipal aceitou o desafio da parceria, embora tenha negociado uma pequena diminuição das metas, que antes eram superiores a mil. No gráfico abaixo pode-se perceber a evolução do estoque de empregos do setor da construção civil ao longo dos anos na cidade de Contagem e na Região Metropolitana de Belo Horizonte:

Gráfico 15 – Evolução do estoque de trabalho da construção civil, Contagem e Região Metropolitana: 1989, 2002 e 2010



Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Em Contagem, o setor da construção civil teve um crescimento entre 2002 e 2010 de 137,2%. A proporção relativa de mulheres nesse setor cresceu em 0,94% no período, refletindo um crescimento de apenas 439 mulheres neste mercado de trabalho. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, o crescimento do setor no período foi um pouco mais de 100%. O índice de crescimento na contratação de mulheres foi de 1,26%, correspondendo a 8.005 novas ocupações destas na Região Metropolitana. Ainda que o Programa Próximo Passo em Contagem ofereça exclusivamente cursos na área ocupacional da construção civil, de pouco interesse para o gênero feminino e baixa evolução histórica no estoque de empregos, o município ainda assim achou pertinente aceitar o desafio, mesmo tendo a consciência de que o maior público do Programa Bolsa Família são mulheres.

4.2.1 O público-alvo do Programa Próximo Passo na cidade de Contagem

Considerando que o Programa Próximo Passo tem como foco os beneficiários do Programa Bolsa Família, apresentamos no quadro abaixo os dados compilados do *site* do MDS com os dados do público do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Informações Sociais da cidade de Contagem/MG:

Quadro 8 – Informações do CadÚnico e PBF de Contagem Dados referentes a 2010 e 2011

(continua)

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA

Informações do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família

CONTAGEM (MG)

			Data de referência
Informações gerais	**População (Estimativa) (Censo 2010)**	**603.442**	**2010**
	Estimativa de famílias pobres – Perfil Bolsa Família (Censo 2010)[1]	**26.040**	**2010**
	Estimativa de famílias de baixa renda – Perfil Cadastro Único (Censo 2010)	**44.536**	**2010**
Cadastro Único	**Famílias cadastradas**	**47.821**	**04/2012**
	Famílias com cadastros válidos	**-**	**04/2012**
	Famílias com cadastros atualizados	**-**	**04/2012**
	Famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo	**43.720**	**04/2012**
	Total de cadastros válidos com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo	**-**	**04/2012**
	Total de cadastros atualizados com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo	**-**	**04/2012**
	Famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até R$ 140,00[2]	**34.220**	**04/2012**
Benefícios[3]	**Quantidade de famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família**	**22.438**	**12/2011**
Grupos populacionais específicos[4]	**Estimativa de famílias quilombolas**	**23**	**2012**
	Famílias quilombolas cadastradas	**18**	**04/2012**
	Famílias quilombolas cadastradas com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo	**15**	**04/2012**
	Famílias quilombolas beneficiárias do Programa Bolsa Família	**9**	**05/2012**
	Estimativa de famílias indígenas	**-**	**2012**
	Famílias indígenas cadastradas	**67**	**04/2012**
	Famílias indígenas cadastradas com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo	**61**	**04/2012**
	Famílias indígenas beneficiárias do Programa Bolsa Família	**10**	**05/2012**
	Famílias assentadas beneficiárias do Programa Bolsa Família	**-**	**05/2012**

(continua)

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA

Informações do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família

CONTAGEM (MG)

				Data de referência
Condicionalidades	Público das condicionalidades	Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	-	03/2012
		Total de beneficiários com perfil educação (16 e 17 anos)	-	03/2012
		Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	14.440	12/2011
	Resultados do acompanhamento	Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	-	03/2012
		Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)	-	03/2012
		Total de famílias acompanhadas pela saúde	11.387	12/2011
		Total de repercussões por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação)	-	05/2012
		Total de famílias com registro de acompanhamento familiar	-	05/2012
Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M)		Taxa de crianças com informações de frequência escolar	0,74	10/2010
		Taxa de famílias com acompanhamento de agenda e saúde	0,71	10/2010
		Taxa de cobertura qualificada de cadastro	0,65	10/2010
		Taxa de atualização de cadastro	0,63	10/2010
		IGD-M	0,68	10/2010
		Teto de recursos para apoio à gestão (R$)	57.185,00	10/2010
		Recursos transferidos no mês para apoio à gestão (R$)	38.828,00	10/2010
Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)		IDF	0,62	2010
		Vulnerabilidade	0,65	2010
		Acesso ao conhecimento	0,48	2010
		Acesso ao trabalho	0,28	2010
		Disponibilidade de recursos	0,53	2010
		Desenvolvimento infantil	0,93	2010
		Condição habitacional	0,87	2010

(conclusão)

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA

Informações do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família

CONTAGEM (MG)

[1]A estimativa de famílias pobres com perfil de atendimento para o Programa Bolsa Família foi feita a partir dos dados do Censo Demográfico 2010, levando em consideração a renda familiar de até R$ 140,00 por pessoa, acrescida de estimativa de volatilidade de renda.

[2] O total de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até R$ 140,00 não corresponde ao total de famílias que possuem perfil para serem atendidas pelo PBF e tende a ser maior que esse. Isso ocorre porque as famílias com renda familiar *per capita* entre R$ 70,01 e R$ 140,00 só têm direito ao benefício caso tenham filhos com idade entre 0 e 17 anos (cf. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004).

[3] Refere-se aos benefícios liberados e bloqueados até o momento da geração da folha de pagamento, podendo não corresponder à situação mais recente dos benefícios.

[4] Para esclarecimento sobre a composição das estimativas de famílias indígenas e quilombolas e as regras de identificação dos grupos populacionais específicos no Cadastro Único, consulte os descritores de cada variável.

Legenda

- **Não disponível.**

¬ **Não se aplica aos critérios do programa/ação ou não se candidatou ao edital ou não foi selecionado.**

Fonte: BRASIL, 2011c.

Segundo o quadro anterior, a cobertura do Programa Bolsa Família na cidade de Contagem já atingia 86,2% de estimativa das famílias com renda *per capita* abaixo de R$ 140,00 e possuidoras de filhos menores de 17 anos, segundo as fontes do IBGE 2010 e estimativas de volatilidade de renda desenvolvidas pelo INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A gestão municipal do Programa Bola Família, os equipamentos da assistência social, a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Saúde têm ainda desafios pela frente em relação às duas condicionalidades do programa, pois a frequência escolar das crianças (6 a 14 anos) se encontra com uma taxa de efetividade de 74% e o acompanhamento da agenda da saúde se encontra na faixa dos 71%. Esses índices não podem ser interpretados como que 26% de crianças em idade escolar oriundas de famílias beneficiárias se encontram fora da escola ou que 29% das famílias não fazem acompanhamento na saúde, pois o índice, na verdade, aponta uma falta de controle dessa condicionalidade, pois há muitas crianças que migram entre as escolas e até mesmo entre as cidades.

Segundo relatório solicitado à Diretoria de Transferência de Renda da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Contagem, o perfil socioeconômico do público do Programa Bolsa Família tem a configuração conforme tabelas e gráficos abaixo:

Tabela 18 – Perfil das famílias do Prog. Bolsa Família em Contagem
Dados referentes a dez. 2010

Público	Valores absolutos	Valores relativos
Total de pessoas	66.594	100%
Total de homens	27.372	41,1%
Total de mulheres	39.222	58,9%
Total de famílias	17.846	100%
Famílias com mulheres titulares do PBF	17.159	96,2%
Famílias com homens titulares do PBF	687	3,8%
Famílias monoparentais	11.625	65,1%
Famílias monoparentais femininas	11.362	63,7%
Famílias monoparentais masculinas	262	1,5%

Fonte: CONTAGEM, 2012
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Como já descrevemos anteriormente, as orientações para o preenchimento do Cadastro Único de Programas Sociais, o CadÚnico, estabelece a mulher como a titular da família para receber possíveis benefícios, incluindo o Programa Bolsa Família: a tabela acima, portanto, nos apresenta que, dos beneficiários do PBF de Contagem, 96,2% são de titularidade feminina. Os 3,8% de homens titulares tratam-se possivelmente de homens chefes de famílias monoparentais masculinas ou de, mesmo existindo a presença da mulher no núcleo familiar, esta se encontrar impossibilitada para a gestão do benefício. O índice de famílias monoparentais femininas empobrecidas é alto em relação às outras categorias sociais: 63,7%, ou seja, um número relativo que representa mais da metade das famílias cadastradas no município.

Tabela 19 – Perfil dos beneficiários do Prog. Bolsa Família em Contagem - Dados referentes a dez. 2010

(continua)

Sexo		Homens		Mulheres		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
		27.372	41,1%	39.222	58,9%	66.594	100,0%
Etnia	Branca	6.914	10,4%	9.895	14,9%	16.809	25,2%
	Negra	3.017	4,5%	4.826	7,2%	7.843	11,8%
	Parda	17.231	25,9%	24.052	36,1%	41.283	62,0%
	Amarela	169	0,3%	386	0,6%	555	0,8%
	Indígena	41	0,1%	53	0,1%	94	0,1%
	N. infor.	-		10	0,0%	10	0,0%
	Total	27.372	41,1%	39.222	58,9%	66.594	100,0%

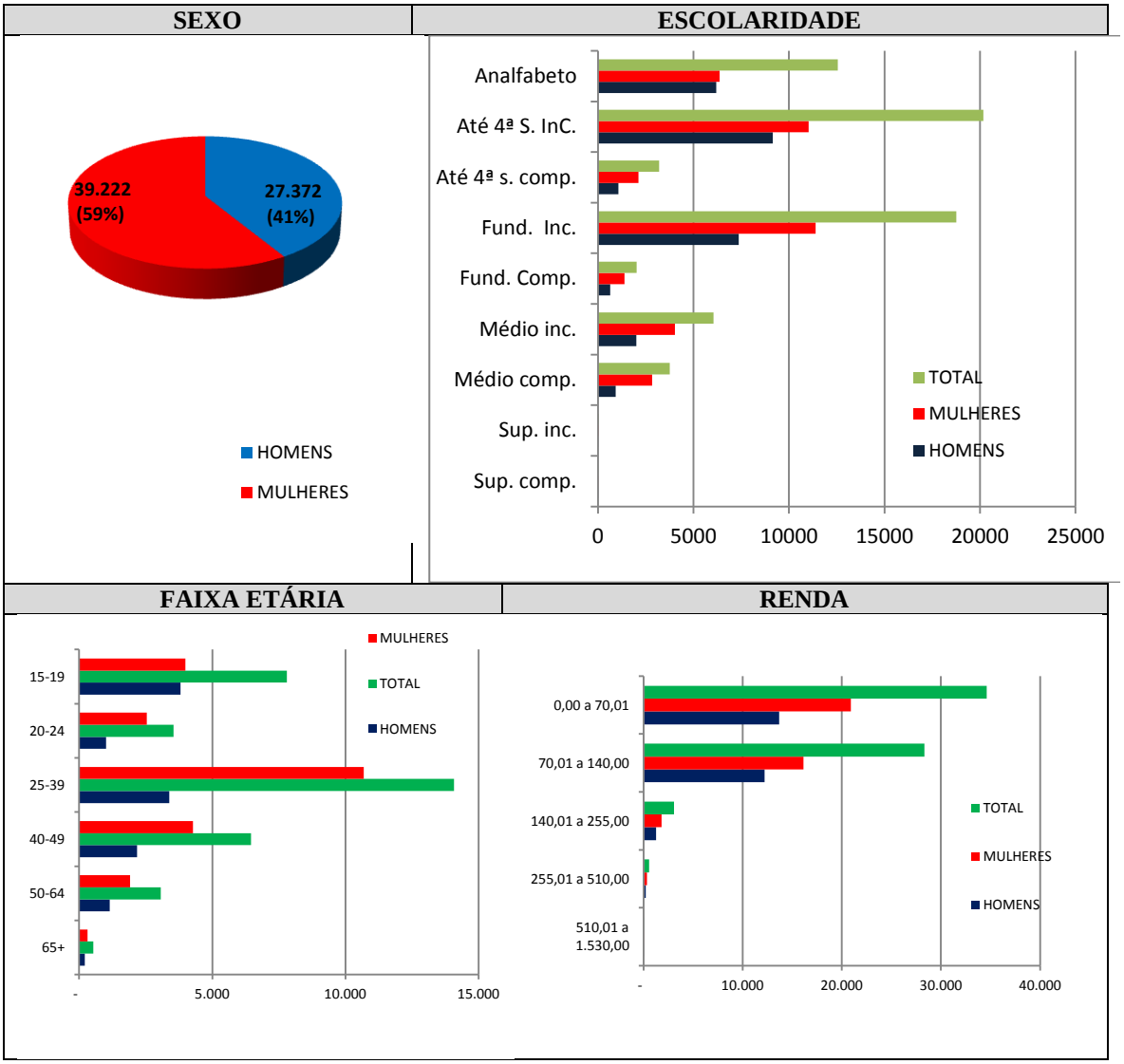
(conclusão)

Sexo		Homens		Mulheres		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Faixa etária	0 -14	15.631	23,5%	15.494	23,3%	31.125	46,7%
	15-19	3.811	5,7%	3.988	6,0%	7.799	11,7%
	20-24	1.006	1,5%	2.539	3,8%	3.545	5,3%
	25-39	3.389	5,1%	10.692	16,1%	14.081	21,1%
	40-49	2.178	3,3%	4.276	6,4%	6.454	9,7%
	50-64	1.145	1,7%	1.918	2,9%	3.063	4,6%
	65+	212	0,3%	315	0,5%	527	0,8%
	Total	27.372	41,1%	39.222	58.9%	66.594	100,0%
Renda	De R$ 0,00 até R$ 70,00	13.683	20,5%	20.919	31,4%	34.602	52,0%
	De R$ 70,01 R$ 140,00	12.201	18,3%	16.136	24,2%	28.337	42,6%
	De R$ 140,01 até R$ 255,00	1.267	1,9%	1.807	2,7%	3.074	4,6%
	De R$ 255,01 até R$ 510,00	219	0,3%	354	0,5%	573	0,9%
	De R$ 510,01 até R$ 1.530,00	1	0,0%	2	0,0%	3	0,0%
	Não informado	1	0,0%	4	0,0%	5	0,0%
	Total	27.372	41,1%	39.222	58,9%	66.594	100,0%
Escolaridade	Analfabeto	6.190	9,3%	6.364	9,6%	12.554	18,9%
	Até a 4ª série incompleta	9.145	13,7%	11.022	16,6%	20.167	30,3%
	Até a 4ª série completa	1.074	1,6%	2.124	3,2%	3.198	4,8%
	De 5ª a 8ª incompleta	7.371	11,1%	11.391	17,1%	18.762	28,2%
	Fundamental completo	642	1,0%	1.383	2,1%	2.025	3,0%
	Médio incompleto	2.007	3,0%	4.035	6,1%	6.042	9,1%
	Médio completo	921	1,4%	2.837	4,3%	3.758	5,6%
	Superior incompleto	17	0,0%	30	0,0%	47	0,1%
	Superior completo	5	0,0%	24	0,0%	29	0,0%
	Especialização	-		3	0,0%	3	0,0%
	Doutorado	-		2	0,0%	2	0,0%
	Não informado	-		7	0,0%	7	0,0%
	Total	27.372	41,1%	39.222	58,9%	66.594	100,0%
Outros	Com deficiência	526	0,8%	494	0,7%	1.020	1,5%

Fonte: CONTAGEM, 2012.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni

A tabela anterior e os gráficos abaixo apresentam dados referentes aos perfis dos beneficiários do Programa Bolsa Família: há predominância do sexo feminino, com 59% do universo total de beneficiários; 73,8% do universo declararam ser da etnia negra ou parda; 67,9% (18,5% de homens + 49,4% de mulheres) se encontram na faixa etária entre 20 e 49 anos (faixa etária em que se esperava um maior número de adesão ao Programa Próximo Passo); 50,7% dos beneficiários se encontravam entre a 4ª série completa e o ensino médio completo e 94,5% têm renda inferior a R$ 140,00. A tabela também aponta 1.020 pessoas com deficiência, ou seja 1,5% da população de beneficiários.

Gráfico 16 – Perfil dos beneficiários do Prog. Bolsa Família em Contagem Perfil geral – Dados referentes a dez. 2010



Fonte: CONTAGEM, 2012.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Os gráficos acima nos permitem analisar que há uma desproporcionalidade gritante no público do Bolsa Família entre homens e mulheres: na escolaridade (a partir da 4ª série incompleta), nas faixas etárias (a partir dos 20 anos) e nas categorias de renda. A tabela a seguir acrescenta informações socioeconômicas com recortes referentes ao gênero e às ocupações dos integrantes do Programa Bolsa Família, importantes na análise desta pesquisa:

Tabela 20 – Ocupação dos beneficiários do Prog. Bolsa Família em Contagem
Dados referentes a dez. 2010

Público	Valores absolutos	Valores relativos
Total de pessoas	**66.594**	**100%**
Total de homens	**27.372**	**41,1%**
Total de mulheres	**39.222**	**58,9%**
Nº de pessoas com idade acima de 15 anos	**35.469**	**53,2%**
Nº de homens com idade acima de 15 anos	**11.741**	**17,6%**
Nº de mulheres com idade acima de 15 anos	**23.728**	**35,6%**
Nº de pessoas desempregadas com idade acima de 15 anos	**19.324**	**54,5%**
Nº de homens desempregados com idade acima de 15 anos	**6.274**	**17,7%**
Nº de mulheres desempregadas com idade acima de 15 anos	**13.050**	**36,8%**
Nº de pessoas empregadas com idade acima de 15 anos	**16.141**	**45,5%**
Nº de homens empregados com idade acima de 15 anos	**5.467**	**15,4%**
Nº de mulheres empregadas com idade acima de 15 anos	**10.674**	**30,1%**
Nº de pessoas no trabalho formal	**2.488**	**15,4%**
Nº de homens no trabalho formal	**1.233**	**7,6%**
Nº de mulheres no trabalho formal	**1.255**	**7,8%**
Nº de pessoas no trabalho informal	**13.681**	**84,6%**
Nº de homens no trabalho informal	**4.250**	**26,3%**
Nº de mulheres no trabalho informal	**9.431**	**58,4%**

Fonte: CONTAGEM, 2012.
Tabela elaborada por: Márcio Luiz Guglielmoni.

Pela tabela anterior, percebe-se que pouco mais da metade das pessoas (53,2%) está em idade ativa para o trabalho (maiores de 15 anos) em relação ao universo total de pessoas cadastradas, no qual pouco mais da metade (54,5%) dos indivíduosse encontram sem ocupação. Considerando que o número de mulheres acima de 15 anos cadastradas no Programa Bolsa Família tem uma proporção de quase dois terços em relação ao número de homens da mesma faixa etária (66,1% e 33,9%), percebemos que todos os dados a seguir permanecem mantendo a mesma proporção: a tabela apresenta 13.050 mulheres desempregadas (67,5%), ou seja, pouco mais que o dobro em relação aos homens (6.274 ou 32,5%). Percebe-se também que o índice de trabalho informal entre os inscritos no PBF de Contagem é bastante alto: 84,6%, sendo que, deste universo, as mulheres participam com uma porcentagem de 68,9% (de novo, mais que 2/3) contra 31,1% dos homens, ou seja, 58,4% dos 84,6% das ocupações informais. Do universo dos que declararam estar trabalhando, apenas 15,4% se encontram em ocupações formalizadas (com carteira assinada), sendo que 7,6% são homens e 7,8% são mulheres, ou seja apenas 0,2% de diferença entre os dois gêneros.

Tabela 21 – Perfil dos beneficiários do Prog. Bolsa Família em Contagem - Público-alvo do PPP – Dados referentes a dez. 2010

	Escolaridade	Masculino		Feminino		Total	
		Valores absolutos	Valores relativos	Valores absolutos	Valores relativos	Valores absolutos	Valores relativos
Escolaridade do público-alvo para o Programa Próximo Passo de Contagem	Analfabeto	342	1,2%	637	2,3%	979	3,5%
	Até a 4ª série incompleta	1.440	5,1%	3.416	12,2%	4.856	17,3%
	Até a 4ª série completa	829	3,0%	1.830	6,5%	2.659	9,5%
	De 5ª a 8ª série incompleta	2.849	10,1%	6.704	23,9%	9.553	34,0%
	Fundamental completo	604	2,2%	1.329	4,7%	1.933	6,9%
	Médio incompleto	1.314	4,7%	3.002	10,7%	4.316	15,4%
	Médio completo	882	3,1%	2.810	10,0%	3.692	13,2%
Faixa etária 18 a 55 anos	Superior incompleto	17	0,1%	30	0,1%	47	0,2%
	Superior completo	4	0,0%	21	0,1%	25	0,1%
	Especialização	0	0,0%	3	0,0%	3	0,0%
	Doutorado	0	0,0%	2	0,0%	2	0,0%
	Não informado	0	0,0%	6	0,0%	6	0,0%
	Total	8.281	29,5%	19.790	70,5%	28.071	100,0%

Fonte: CONTAGEM, 2012.
Tabela elaborada por: Márcio Luiz Guglielmoni.

A tabela acima apresenta 28.071 pessoas dentro da faixa etária com possibilidade de participar do Programa Próximo Passo, representando 42,1% do total de beneficiários. Podemos observar que 70,5% são mulheres e 29,5% são homens e a escolaridade desejável para o Programa Próximo Passo está entre a quarta série completa e o médio incompleto, com 22.559 pessoas, representando 80,4% deste universo. Tendo consciência de que o público-alvo do Programa Próximo Passo é predominantemente feminino e de baixa escolarização, outro fator que influenciou a decisão da gestão municipal de Contagem em aceitar o convite do MTE para a cogestão do programa em nível local foi a evolução do estoque de empregos para o gênero feminino no setor da construção civil em todos os outros setores ao longo de três décadas, conforme as tabelas de Contagem e Região Metropolitana atestam abaixo:

Tabela 22 – Participação relativa entre gêneros nos setores da economia Contagem/MG: 1989, 2002 e 2010

CONTAGEM IBGE Gr Setor	1989		2002		2010	
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
1 - Indústria	32.774	9.243	25.526	7.166	41.252	12.114
	78,00%	22,00%	78,08%	21,92%	77,30%	22,70%
2 - Construção civil	4.210	523	4.411	244	10.362	683
	88,95%	11,05%	94,76%	5,24%	93,82%	6,18%
3 - Comércio	12.529	3.839	21.896	8.656	37.020	19.798
	76,55%	23,45%	71,67%	28,33%	65,16%	34,84%
4 - Serviços	18.885	8.668	29.048	16.998	39.941	30.267
	68,54%	31,46%	63,08%	36,92%	56,89%	43,11%
5 – Agropecuária e outros	101	33	506	108	396	156
	75,37%	24,63%	82,41%	17,59%	71,74%	28,26%
Total	68.499	22.306	81.387	33.172	128.971	63.018
	75,44%	24,56%	71,04%	28,96%	67,18%	32,82%

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Analisando de forma comparativa as tabelas de Contagem (acima) e da Região Metropolitana de Belo Horizonte (abaixo), percebemos que ambas apresentam um crescimento relativo, embora pequeno, de participação das mulheres no total da evolução do estoque de empregos no período de semiestagnação da economia: 4,4% da participação das mulheres em Contagem e 5,6% na Região Metropolitana de BH no período de 1989 a 2002. Percebe-se um crescimento relativo maior da participação feminina nas áreas do comércio e de serviços, seguindo a média nacional para o período. No setor da construção civil, a participação relativa da trabalhadora de Contagem teve uma queda de 6,26%, mas, na Região Metropolitana, houve um crescimento residual de menos de 1%. Uma retração na participação no setor da agropecuária segue a tendência nacional para o período, tanto para a região metropolitana quanto para Contagem. Em 2002, Contagem estava com menos 9.325 trabalhadores no setor industrial do que há 13 anos (uma retração de 22%), mas a proporção relativa de mulheres alcança praticamente o mesmo patamar de 1989. Embora o setor industrial também tenha retraído no mesmo período em aproximadamente 17% na Região Metropolitana, houve um residual aumento da participação relativa de mulheres no setor (0,71%). Na cidade de Contagem, entraram para o mercado de trabalho (soma de todos os setores), em 13 anos, 10.866 mulheres (correspondendo um crescimento de 4,4%). Na Região Metropolitana, foram 145.152 mulheres (um aumento de 5,57%).

Tabela 23 – Participação relativa entre gêneros nos setores da economia - Região Metropolitana de Belo Horizonte: 1989, 2002 e 2010

METROP. BH	1989		2002		2010	
IBGE Gr Setor						
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
1 - Indústria	161.581	47.007	132.926	40.262	205.565	69.992
	77,46%	22,54%	76,75%	23,25%	74,60%	25,40%
2 - Construção civil	82.389	5.615	75.086	5.938	148.435	13.943
	93,62%	6,38%	92,67%	7,33%	91,41%	8,59%
3 - Comércio	78.398	42.109	111.574	68.340	169.778	136.704
	65,06%	34,94%	62,02%	37,98%	55,40%	44,60%
4 - Serviços	325.677	286.422	384.571	410.798	553.184	600.753
	53,21%	46,79%	48,35%	51,65%	47,94%	52,06%
5 – Agropecuária e outros	2.971	853	7.458	1.820	7.160	2.069
	77,69%	22,31%	80,38%	19,62%	77,58%	22,42%
Total	651.016	382.006	711.615	527.158	1.084.122	823.461
	63,02%	36,98%	57,45%	42,55%	56,83%	43,17%

Fonte: RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Ainda analisando comparativamente as tabelas acima, no período de retomada do desenvolvimento econômico (2002 a 2010), percebe-se um crescimento da proporção da participação feminina em todos os setores de Contagem e Região Metropolitana de Belo Horizonte respectivamente: indústria (0,78% e 2,15%), construção civil (0,94% e 1,26%), comércio (6,51% e 6,62%), serviços (6,19% e 0,41%) e agropecuária (10,69% e 2,8%) Em 8 anos, o crescimento relativo proporcional da soma de todos os setores foi de 67,6% em Contagem, e de aproximadamente 54% na Região Metropolitana. Neste período, portanto, foram criadas em Contagem 77.430 novas ocupações com um contingente 23.567 mulheres que adentraram para o mercado de trabalho da cidade. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 668.810 novas ocupações criadas no período, as mulheres se encontram em 279.523 delas.

4.2.2 A performance do Programa Próximo Passo de Contagem

Após as fases de renegociação de metas e a assinatura do convênio por ambos os entes federados e iniciado o longo processo de Chamada Pública Municipal, começaram-se as fases de mobilização dos beneficiários mesmo sem a contratação oficial da vencedora do edital municipal, o SENAI, o que veio se consolidar apenas em 17 de agosto de 2009. Em dezembro de 2010, a Prefeitura Municipal de Contagem encerrou a execução do PPP, embora tenha solicitado mais 6 meses de aditamento de prazo, no MTE, para que se atingisse (e superasse) as metas de inserção, descritas em contrato de, no mínimo, 30% do total de qualificados em

relação às metas contratadas. A seguir, apresentamos um balanço geral da performance do Programa Próximo Passo na cidade de Contagem:

Tabela 24 – Distribuição e resultados das turmas do PPP - Contagem/MG: 2009 a 2010

(continua)

Turma	Curso	Local	Data de início	Data de término	Nº de alunos inscritos	Nº de alunos concluintes	Inseridos no mercado formal*
P 01	Eletricista predial	V. das Flores	17/8/09	27/10/09	24	17	10
P 02	Eletricista predial	V. das Flores	17/8/09	27/10/09	24	17	09
P 03	Pedreiro	Ressaca/Nac.	14/9/09	24/11/09	20	18	06
P 04	Pedreiro	Industrial	5/10/09	17/12/09	20	17	03
P 05	Pedreiro	Eldorado	5/10/09	17/12/09	25	18	07
P 06	Aux. administrativo/almoxarife	Industrial	15/10/09	19/12/09	30	21	09
P 07	Pedreiro azulejista	Industrial	15/10/09	19/12/09	10	10	05
P 08	Aux. administrativo/almoxarife	Sede	19/10/09	18/12/09	25	21	11
P 09	Aux. administrativo/almoxarife	Sede	19/10/09	18/12/09	25	18	10
P 10	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	3/11/09	15/12/09	18	14	10
P 11	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	3/11/09	15/12/09	25	15	05
P 12	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	3/11/09	15/12/09	20	15	07
P 13	Encanador predial	V. das Flores	3/11/09	15/12/09	20	20	08
P 14	Aux. administrativo/almoxarife	V. das Flores	8/3/10	20/5/10	25	24	09
P 15	Aux. administrativo/almoxarife	V. das Flores	10/3/10	24/5/10	30	28	13
P 16	Pedreiro azulejista	V. das Flores	10/3/10	24/5/10	17	17	06
P 17	Pedreiro	V. das Flores	15/3/10	7/6/10	20	19	03
P 18	Aux. administrativo/almoxarife	Industrial	19/4/10	5/7/10	23	17	06
P 19	Eletricista predial	Ressaca/Nac.	3/5/10	13/7/10	23	20	08
P 20	Eletricista predial	Ressaca/Nac.	3/5/10	13/7/10	25	23	11

(continua)

Turma	Curso	Local	Data de início	Data de término	Nº de alunos inscritos	Nº de alunos concluintes	Inseridos no mercado formal*
P 21	Pedreiro azulejista	Sede	24/5/10	3/8/10	18	18	06
P 22	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	8/6/10	16/8/10	27	16	07
P 23	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	8/6/10	16/8/10	16	14	07
P 24	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	8/6/10	16/8/10	18	16	06
P 25	Aux. administrativo/almoxarife	V. das Flores	14/6/10	20/8/10	18	13	04
P 26	Aux. administrativo/almoxarife	V. das Flores	14/6/10	20/8/10	16	12	04
P 27	Eletricista predial	V. das Flores	14/6/10	20/8/10	14	12	05
P 28	Aux. administrativo/almoxarife	Industrial	14/7/10	27/9/10	17	12	08
P 29	Aux. administrativo/almoxarife	Industrial	14/7/10	27/9/10	18	16	05
P 30	Eletricista predial	Sede	16/8/10	29/10/10	25	23	04
P 31	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	21/9/10	6/12/10	22	18	02
P 32	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	20/9/10	3/12/10	22	17	02
P 33	Aux. administrativo/almoxarife	Ressaca/Nac.	20/9/10	3/12/10	30	28	13
P 34	Aux. administrativo/almoxarife	V. das Flores	20/9/10	3/12/10	25	24	07
P 35	Aux. administrativo/almoxarife	Eldorado	20/9/10	3/12/10	19	17	05
P 36	Aux. administrativo/almoxarife	Eldorado	20/9/10	3/12/10	38	36	05
P37	Aux. administrativo/almoxarife	Eldorado	22/9/10	7/12/10	38	38	10
P 40	Aux. administrativo/almoxarife	Eldorado	22/9/10	7/12/10	22	22	08
P 41	Aux. administrativo/almoxarife	Eldorado	22/9/10	7/12/10	19	17	07

(conclusão)

Turma	Curso	Local	Data de início	Data de término	Nº de alunos inscritos	Nº de alunos concluintes	Inseridos no mercado formal*
P 42	Aux. administrativo/almoxarife	Eldorado	22/9/10	7/12/10	20	20	06
P 44	Pedreiro azulejista	Eldorado	22/9/10	7/12/10	13	12	04
P 45	Pedreiro azulejista	Sede	22/9/10	7/12/10	20	20	6
P 46	Eletricista predial	Eldorado	21/9/10	6/12/10	27	27	03
P 48	Eletricista predial	Eldorado	21/9/10	6/12/10	29	26	08
	TOTAL				980 113,9% da meta	843 98,0% da meta	298 34,6% da meta

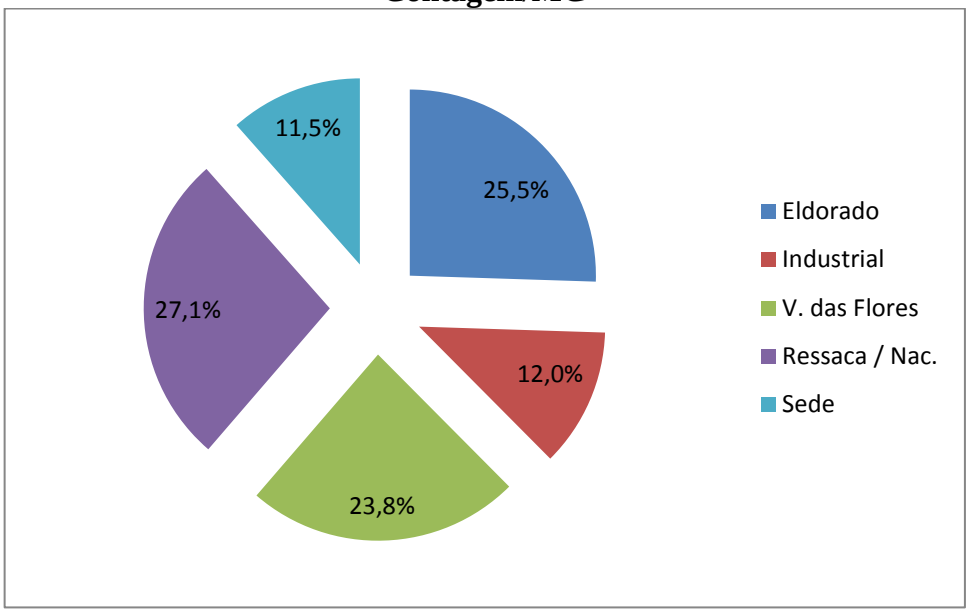
*** OBS: Segundo a última verificação no CAGED em setembro de 2011.**

Fonte: CONTAGEM, 2011b.
Adaptação: Márcio Luiz Guglielmoni.

A tabela acima apresenta a organização do Programa Próximo Passo com suas turmas distribuídas pelas regionais de Contagem, a data da realização dos cursos, e as quantidades de inscritos, concluintes e inseridos no mercado formal de trabalho. A distribuição em questão pode não significar necessariamente local de realização dos cursos, mas sim, procedência do público atendido, mesmo que a realização do curso tenha sido em outro lugar, como nas próprias instalações do SENAI. A tabela em questão também aponta que, em setembro de 2011, os indicadores apontavam um índice de quase 35,3% (298 trabalhadores) de inserção em um universo de 843 trabalhadores que concluíram a qualificação. O programa contou com a participação inicial de 980 trabalhadores, número de alunos que excedeu o contrato com a entidade executora e, se considerarmos a taxa de evasão, calculada sobre a meta estabelecida com o MTE, esta deverá ser considerada apenas 0,2%, como considera a diretoria de qualificação da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda.

O gráfico abaixo representa a proporção da distribuição/adesão de inscrições de acordo o público atendido por regional:

Gráfico 17 – Distribuição/adesão de inscritos do PPP por regiões do município Contagem/MG

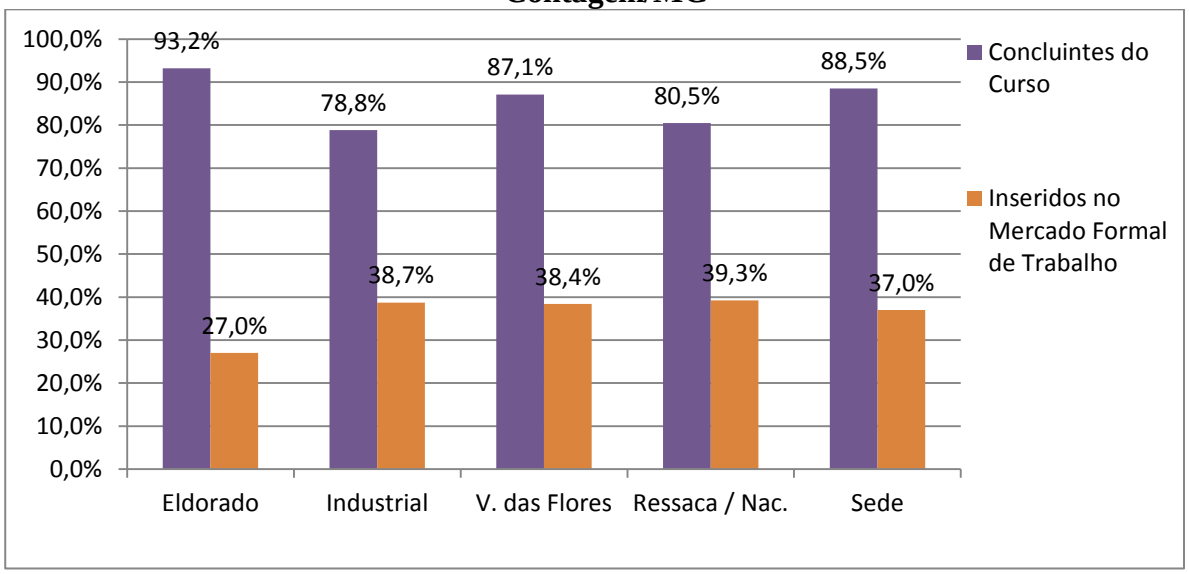


Fonte: CONTAGEM, 2011b.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

O gráfico acima demonstra uma maior distribuição de cursos na região Ressaca/Nacional, que pode ser explicada pela presença da entidade executora nessa região, pois, segundo entrevista com a diretora de qualificação da SETGER, o fato de haver melhores instalações na entidade executora fez com que esta recebesse alunos de várias regiões da cidade durante todo o período de execução do programa.

O público da Regional Vargem das Flores foi bem atendido porque a entidade executora descentralizou a operacionalização dos cursos para a própria região, permitindo uma das melhores performances do programa. Segundo a diretora de qualificação da SETGER, a presença dos cursos na comunidade permitiu que o espírito de socialização e proximidade comunitária estivessem presente no ambiente: a motivação mútua para a não desistência e a solidariedade entre os alunos se faz presente nos momentos de doença ou impossibilidade de frequência por outras questões. A presença dos cursos na proximidade do lar facilitou a vida das mulheres que necessitaram de não se afastarem muito de suas casas, havendo inclusive maior solidariedade entre elas na organização coletiva de suas famílias. Por ser um território onde existem muitas organizações não governamentais com projetos sociais, houve uma resposta melhor com grande adesão de alunos aos cursos oferecidos. As regionais Industrial e Sede foram as menos atendidas pelo Programa Próximo Passo.

Gráfico 18 – Concluintes e inseridos no mercado formal do PPP por regiões Contagem/MG



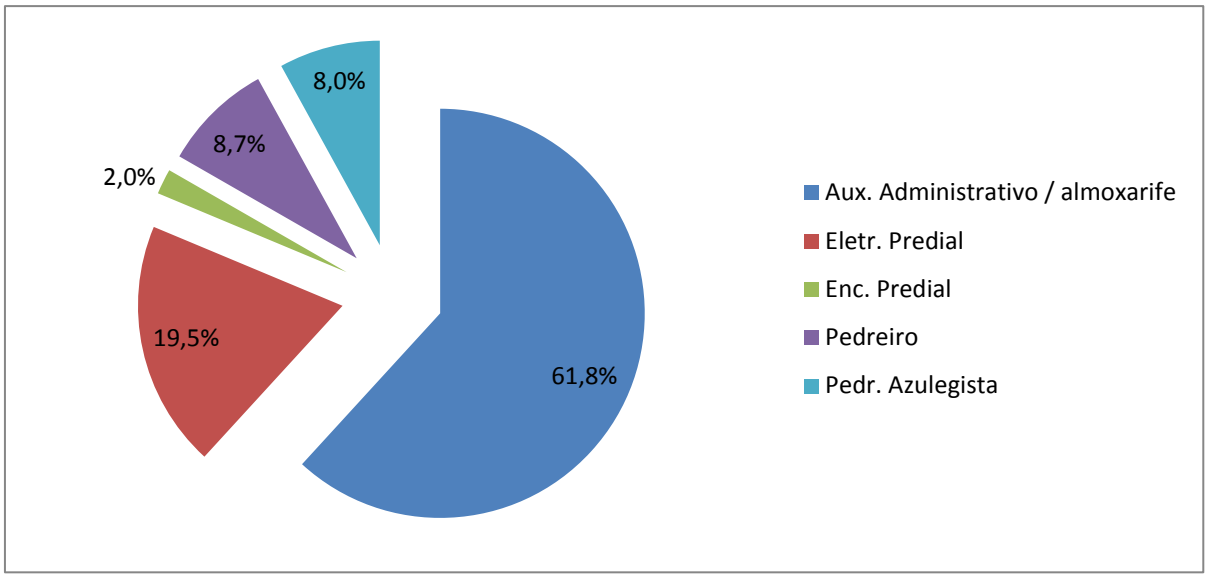
Fonte: CONTAGEM, 2011b.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Observamos, pelo gráfico acima que o menor índice de evasão por turma se deu na região do Eldorado (região central da cidade), com apenas 2,8% e o maior índice de evasão se deu na região Industrial, com 21,2%. Em relação à taxa de inserção por turma, quase todas as regiões superaram a marca dos 37%, exceção feita às comunidades atendidas da região central de Contagem – o Eldorado – fato, a princípio, sem explicação plausível. Em relação ao índice de inserção sobre o valor total de inseridos (298 trabalhadores), as regiões tiveram as seguintes performances: Eldorado – 63 inserções (21,1%); Industrial – 36 inserções (12,1%); Vargem das Flores – 78 inserções (26,2%); Ressaca/Nacional – 84 inserções (28,2%); Sede – 37 inserções (12,4%).

Segundo avaliação da diretora de qualificação da SETGER, as inserções no mercado de trabalho informal (sem carteira assinada e sem registro no CAGED) também deveriam ser consideradas como uma meta atingida pelo programa, principalmente na área da construção civil, na qual as ocupações temporárias são mais atrativas ao trabalhador quando na categoria de "empreitada". Segundo a mesma diretora, o trabalhador usuário do PBF tem uma tendência em aceitar este tipo de proposta – a de trabalho informal – porque, além de perceber a possibilidade de maiores ganhos em um curto espaço de tempo, ele garante a manutenção do recebimento do benefício do PBF.

O gráfico abaixo permitirá observarmos a distribuição proporcional por cursos oferecidos pelo PPP-Contagem:

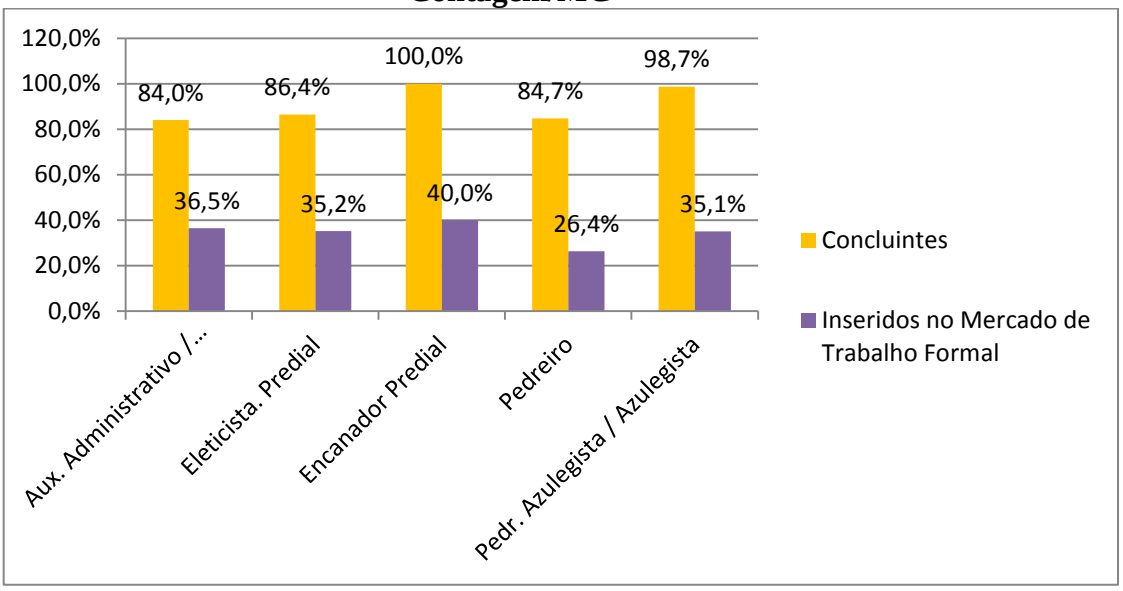
Gráfico 19 – Distribuição/adesão de inscritos do PPP por cursos Contagem/MG



Fonte: CONTAGEM, 2011b.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

O gráfico acima aponta que o curso que teve maior demanda e adesão foi o para auxiliar administrativo/almoxarife, seguido pelo curso para eletricista predial. Os menos procurados ou os que tiveram menor adesão foram os cursos para pedreiro, pedreiro azulejista e o para encanador predial. Segundo entrevista com a técnica da diretoria de qualificação da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda, na segunda fase de implementação do PPP/Contagem foram oferecidos ao público apenas três cursos do arco ocupacional, pois, segundo ela, a apresentação conjunta de todas as possibilidade de cursos acabava por fragmentar as adesões, impossibilitando a formação de turmas completas. No gráfico abaixo, apresentamos os valores relativos de qualificandos que concluíram os cursos em relação ao número de inscritos por cursos. Também são apresentados os valores relativos dos que foram inseridos no mercado de trabalho formal em relação aos que concluíram os cursos.

Gráfico 20 – Concluintes e inseridos no mercado formal do PPP por cursos Contagem/MG



Fonte: CONTAGEM, 2011b.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

O curso que apresentou maior taxa de evasão foi o de auxiliar administrativo/almoxarife, com 16% de desistências. O curso de encanador predial não apresentou qualquer taxa de evasão e obteve 40% de inserção, a maior taxa de inserção por curso. Faz-se notório saber que, apesar da taxa de evasão, de 16%, considerada alta para o Programa Próximo Passo, o curso de auxiliar administrativo/almoxarife promoveu a inserção de 186 trabalhadores no mercado de trabalho, correspondendo a 62,4% de todo o montante de inserções do PPP-Contagem. Outro curso que também promoveu muitos profissionais à inserção formal no mercado de trabalho foi o de eletricista predial, com 58 trabalhadores, representando 19,5% do montante de inserções do programa.

A tabela abaixo apresenta a distribuição dos recursos utilizados pelo PPP Contagem. Nela observa-se que houve uma devolução de R$ 29.944,17 no ato da prestação de contas no MTE:

Tabela 25 – Recursos do Programa Próximo Passo - Contagem/MG: 2008 a 2010

(continua)

TIPO DE RECURSO	RECURSO RECEBIDO	RECURSO UTILIZADO	SOBRA
FAT	**611.460,00**	**611.460,00**	**0,00**
CONTRAPARTIDA	**67.940,00**	**62.410,00**	**5.530,00**

(conclusão)

TIPO DE RECURSO	RECURSO RECEBIDO	RECURSO UTILIZADO	SOBRA
RENDIMENTOS	24.414,17	0,00	24.414,17
TOTAL	703.814,17	673.870,00	29.944,17

Fonte: CONTAGEM, 2011b.

O recurso poderia ser utilizado para qualificar mais trabalhadores, aumentando a meta inicial estabelecida, mas não houve tempo hábil para tal, considerando todos os trâmites burocráticos na relação administrativa com o MTE e os trâmites internos necessários para o aditamento do contrato com a entidade executora.

Também é importante apontar o perfil do público que aderiu ao Programa Próximo Passo de Contagem. Segundo dados fornecidos pelo SIGAE-Qualificação, do Ministério do Trabalho e Emprego, 82,2% do público que foi qualificado pelo PPP-Contagem são mulheres (cerca de 12% a mais se compararmos com as 70,5% de beneficiárias cadastradas, entre 18 e 55 anos), mesmo os cursos pertencendo ao arco ocupacional da construção civil, setor que culturalmente e tradicionalmente tem sido considerado como território masculino. A tabela abaixo também apresenta outras informações importantes para o nosso estudo:

Tabela 26 – Perfil dos qualificandos do Programa Próximo Passo Contagem/MG: 2008 a 2010

(continua)

Sexo		Homens 174 17,80%		Mulheres 805 82,20%		Total 979 100,00%	
Raça	Branca	30	3,1%	119	12,2%	149	15,2%
	Negra	22	2,2%	119	12,2%	141	14,4%
	Parda	107	10,9%	473	48,3%	580	59,2%
	Amarela	0	0,0%	7	0,7%	7	0,7%
	Indígena	0	0,0%	2	0,2%	2	0,2%
	N. inform.	15	1,5%	85	8,7%	100	10,2%
		Homens		Mulheres		Total	
Faixa etária	15-19	17	1,7%	52	5,3%	69	7,0%
	20-24	26	2,7%	110	11,2%	136	13,9%
	25-39	66	6,7%	480	49,0%	546	55,8%
	40-49	45	4,6%	141	14,4%	186	19,0%
	50-64	17	1,7%	22	2,2%	39	4,0%
	65 ou +	3	0,3%	0	0,0%	3	0,3%

(conclusão)

Sexo		**Homens** 174 17,80%		**Mulheres** 805 82,20%		**Total** 979 100,00%	
Escolaridade	**Analfab.**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**
	4ª série incompleta	**13**	**1,3%**	**46**	**4,7%**	**59**	**6,0%**
	4ª série completa	**3**	**0,3%**	**15**	**1,5%**	**18**	**1,8%**
	Ensino fundamental incompleto	**47**	**4,8%**	**185**	**18,9%**	**232**	**23,7%**
	Ensino fundamental completo	**27**	**2,8%**	**84**	**8,6%**	**111**	**11,3%**
	Ensino médio incompleto	**34**	**3,5%**	**166**	**17,0%**	**200**	**20,4%**
	Ensino médio completo	**50**	**5,1%**	**305**	**31,2%**	**355**	**36,3%**
	Ensino superior incompleto	**0**	**0,0%**	**4**	**0,4%**	**4**	**0,4%**
	Ensino superior completo	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**
Renda (salários-mínimos)	**Não declarado**	**70**	**7,2%**	**257**	**26,3%**	**327**	**33,4%**
	Até 0,5	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**
	0,6 a 1	**7**	**0,7%**	**1**	**0,1%**	**8**	**0,8%**
	1,1 a 2	**97**	**9,9%**	**545**	**55,7%**	**642**	**65,6%**
	2,1 a 3	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**
	3,1 a 5	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**
	5,1 a 10	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**
	10,1 a 20	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**
	Mais de 20	**0**	**0,0%**	**1**	**0,1%**	**1**	**0,1%**
	Sem renda	**0**	**0,0%**	**1**	**0,1%**	**1**	**0,1%**
Outros	**Com deficiência**	**0**	**0,0%**		**0,0%**	**0**	**0,0%**
	Chefe de família	**102**	**10,4%**	**83**	**8,5%**	**185**	**18,9%**

Fonte: CONTAGEM, 2011b.
Reelaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Além de um número muito superior de mulheres que aderiram ao Programa Próximo Passo, o que merece ser destacado na tabela acima é que 73,6% dos qualificandos declararam-se da raça negra ou parda; 74,8% se encontram na faixa etária entre 25 a 49 anos; apenas 7,8% tinham grau de escolaridade abaixo da 5ª série e 66,4% declararam receber dois ou menos salários-mínimos.

4.3 Dificuldades na adesão do público-alvo:

O relatório final da análise da execução do Programa Próximo de Contagem aponta as várias fases de uma difícil mobilização do público beneficiário do PBF ao longo dos dois anos de execução do programa:

01) Como já descrito no capítulo anterior, a primeira mobilização deu-se – em nível nacional – por meio de correspondências emitidas aos beneficiários diretamente do governo federal orientando-os a procurarem o SINE mais próximo. Foi dada prioridade às famílias classificadas com o menor Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF. Essa estratégia não se mostrou eficaz: foram muitas cartas devolvidas com endereços desatualizados, houve pouca compreensão da proposta pelos beneficiários com dificuldades de leitura e dificuldade de acesso ao SINE etc.
02) Diante dos vários problemas encontrados na primeira estratégia, o próprio governo federal autorizou a inscrição do programa nos Centros de Referência da Assistência Social. Em Contagem, por meio de visita sociofamiliar, os técnicos e articuladores comunitários dos CRAS motivavam os beneficiários a aderirem ao programa. Apesar de mais eficaz que a primeira estratégia, ainda assim, o número de adesão foi muito aquém da expectativa.
03) O relatório final de execução do programa (CONTAGEM, 2011b) relata que, no mês de novembro de 2008, articulou-se, juntamente com a Coordenadoria de Segurança Alimentar da então Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, a convocação das famílias que, ao receberem a visita sociofamiliar dos agentes dos CRAS, foram convidadas para uma reunião na qual seria apresentado o Programa PlanSeQ-PAC-Bolsa-Família/Construção civil. Na reunião, além das orientações e inscrições prévias dos cursos de interesse dos participantes, foram distribuídas cestas de natal que a Coordenadoria de Segurança Alimentar havia arrecadado com a Campanha Natal Solidário de Contagem.
04) Entre a mobilização acima e o início das atividades do PPP/Contagem se passaram cerca de 9 meses. Segundo a diretora de qualificação profissional da SETGER, toda a mobilização iniciada em 2008 praticamente “se perdeu”, pois, em uma segunda chamada, a disponibilidade ou a rotina de muitos interessados havia mudado, ou – o que é pior – difundiu-se um descrédito pela proposta.

05) Nos meses de junho e julho de 2009, a recém-criada Secretaria de Trabalho e Geração de Renda, iniciou um novo tipo de convocação: o *telemarketing*, por meio de cerca de 500 ligações por semana convidando o público beneficiário a participar de reuniões descentralizadas de sensibilização. Tais ligações proporcionaram inúmeras reuniões regionalizadas nas quais, após seu encerramento, algumas pessoas faziam a pré-inscrição para cursos de seu interesse. Segundo infomações da diretora de qualificação e de uma agente do trabalho em entrevistas, em todas as sextas-feiras realizava-se uma reunião de sensibilização em uma região. Para isso, durante a semana, três agentes de trabalho da diretoria de qualificação telefonavam para os beneficiários daquela região convidando-os para a reunião, conforme a lista do CadÚnico; cerca de apenas 10% a 20% das ligações eram completadas. Na região foram colocadas faixas e, muitas vezes, um carro de som era contratado para anunciar o evento. Na reunião de sensibilização, a própria diretora apresentava o programa, os seus objetivos e o público a quem ele se destinava; o diretor da entidade executora apresentava os cursos, a carga horária, a grade dos cursos e anunciava o fornecimento de vale-transporte, lanche, uniforme e equipamento de proteção individual; era apresentada, também, uma avaliação do mercado de trabalho e o salário médio para aquela opção de ocupação. Todos os agentes do trabalho, técnicos e gerentes da diretoria de qualificação permaneciam presentes ajudando na organização, com a distribuição de senhas na entrada, o registro em lista de presença, o esclarecimento às dúvidas e a efetuação das pré-inscrições após as apresentações. Dependendo da demanda, o SENAI também descentralizava os cursos por meio da montagem de laboratórios e salas de aula em algum lugar cedido por uma instituição, considerando as reais possibilidades de ensino de qualidade. Tal metodologia veio a favorecer a presença de muitas mulheres que não poderiam se ausentar por muito tempo de suas casas.

06) Em 2010, já com cerca de 247 metas executadas ou em execução, o SENAI propôs emitir – com seu próprio custo – cartas aos beneficiários do PBF por região, convidando-os às reuniões de sensibilização pré-agendadas e estabelecendo o período e o local de matrícula de três cursos programados para aquela localidade.

07) Com cerca de 572 metas em execução ou executadas, a última estratégia do SENAI foi a emissão de cartas-convite – anunciando todos os cursos do arco

ocupacional – para a totalidade das 22.000 famílias do PBF em agosto de 2010. A diretoria de qualificação e a entidade executora obtiveram um retorno de 575 inscrições nessa última mobilização.

08) Ao longo dos dois anos de execução do PPP, outras técnicas de abordagem também foram utilizadas para divulgação dos cursos, como o uso carro de som e faixas distribuídas na comunidade em foco.

Mesmo com a implantação de várias técnicas de divulgação, a abordagem por telefone só deixou de ser executada na última fase de convocação (descrita no item 07). Em uma primeira análise, mesmo com a variedade de técnicas de abordagens utilizadas, as respostas à proposta de adesão foram lentas e fragmentadas durante o processo de execução do programa. Muitas das respostas dos beneficiários foram negativas à proposta do curso, mas também se percebeu um aumento crescente de respostas positivas de adesão ao longo do tempo de execução porque o programa foi se tornando mais conhecido pela própria população.

A dificuldade de se conseguir cumprir com as metas de adesão estabelecidas para o Programa Próximo Passo acabou por constituir um problema nacional. Durante dois anos, a Secretaria de Trabalho e Geração de Renda inscreveu 979 trabalhadores e trabalhadoras no Projeto – 113,8% das metas acordadas com o MTE – e obteve 843 trabalhadores concluintes – 98% de índice de conclusão; tais metas foram cumpridas com muitas dificuldades. No entanto, das 1.020 metas acordadas em convênio entre o SENAI e o MTE, cerca de 75% não foram realizadas. Em todas as outras regiões do Brasil o índice de adesão encontra-se insatisfatório. A dificuldade de se atingir a meta estabelecida de adesão tem intrigado gestores de todo o Brasil, pois tal dificuldade não era esperada no momento da elaboração e da implementação do projeto.

Segundo Filgueiras (2011), a principal dificuldade em âmbito local, constatada em todo o País, foi o cumprimento das metas do Programa Próximo Passo definidas pelo MDS, mesmo com constantes apelos à população beneficiária do Programa Bolsa Família. Tal constatação é confirmada pelo MDS no documento “Percepções sobre o PlanSeQ Bolsa Família – estudo com Gestores Locais e Elegíveis à Ação” (BRASIL, 2010a). A pesquisa, desenvolvida pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e realizada no período de janeiro a março de 2009 tinha por objetivo:

> Compreender as razões pelas quais a inscrição nos cursos do Plano Setorial de Qualificação Bolsa Família (Planseq Bolsa Família), em sua primeira fase de implementação, foi faixa, tendo como parâmetro o número de cartas convite enviadas às famílias. (BRASIL, 2010a, p. 184)

Segundo a publicação, a pesquisa foi realizada em 12 capitais participantes do PlanSeQ Bolsa Família: região Norte – Manaus (AM) e Palmas (TO); região Nordeste – Recife (PE) e São Luís (MA); região Sudeste – Belo Horizonte (MG), Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP); região Sul – Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR); região Centro-Oeste – Brasília (DF) e Goiânia (GO). A metodologia adotada pela pesquisa optou por realizar, em cada município,

> "dois grupos focais com elegíveis ao PlanSeQ-PAC-Bolsa Família – um com inscritos e outro com não inscritos na qualificação oferecida – e também realizar entrevistas em profundidade com gestores locais envolvidos no processo de divulgação e inscrição para o PlanSeQ-PAC-Bolsa Família" (BRASIL, 2010a, p.184-185).

Foram entrevistados, em cada município, um representante da gestão local, três secretários municipais, três diretores, três coordenadores, dois assessores técnicos e um gerente. Participaram, nos grupos focais realizados, 228 pessoas, sendo 106 inscritos e 122 não inscritos no programa. Deve-se considerar que o início do envio das cartas se deu em outubro do ano anterior e o sistema informatizado criado para a inscrição dos beneficiários estava ainda muito deficitário, provocando vários problemas na sua execução. A pesquisa foi sintetizada com a conclusão expressa no quadro abaixo:

Quadro 9 – Percepção de gestores e beneficiários quanto aos motivos da baixa adesão ao Planseq Bolsa Família

Questão norteadora	Percepção dos atores
Desinteresse pela área da construção civil.	Concordância pelos gestores; discordância pelos beneficiários.
Receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família.	Concordância pelos gestores; discordância pelos beneficiários.
Esforço exigido para fazer a capacitação não compensaria (necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem).	Concordância parcial por gestores e beneficiários, uma vez que há percepções bastante diversificadas a respeito.
Falhas na operacionalização da proposta prejudicaram a adesão dos beneficiários.	Concordância por gestores e beneficiários.

Fonte: BRASIL, 2010a, p. 187.

4.3.1 A participação da mulher no Programa Próximo Passo

A dificuldade percebida na adesão ao PPP também envolve questões de gênero, pois, segundo o próprio MTE, em abril de 2010, o Programa Próximo Passo apresentava os seguintes resultados em nível nacional:

Tabela 27 – Programa Próximo Passo em números - Brasil: 2008-2010

Sexo	Quantidade de educandos inscritos (até 05/04/2010)	Porcentagem	Quantidade de educandos concluintes (até 05/04/2010)	Porcentagem
FEMININO	30.835	76,77%	18.392	78,67%
MASCULINO	9.328	23,23%	4.988	21,33%
Soma:	40.163	100,00%	23.380	100,00%

Fonte: BRASIL, 2010c.

Conforme tabela acima, percebe-se que o número de adesão de trabalhadoras ao programa é três vezes maior que o número de adesão de trabalhadores e a proporção também se repete em relação às trabalhadoras e aos trabalhadores concluintes no período do levantamento dos números. É importante e curioso salientar que, mesmo que 86% das ofertas dos cursos do PPP se encontrem dentro do arco ocupacional da construção civil (apenas 14% do turismo), a predominância de adesão é do público feminino, ainda que culturalmente exista uma certa resistência da presença da mulher nos canteiros de obra, tanto por parte delas, quanto por parte dos empregadores, conforme já demonstramos no capítulo anterior, pelos dados da RAIS.

Outros programas de geração de emprego e renda deverão ser concebidos e implementados dentro de um cenário favorável à inclusão da população mais vulnerável em uma conjuntura econômica que se encontra em notável crescimento na qual o mercado de trabalho necessita de trabalhadores qualificados – com destaque em obras, como as do PAC. A concepção do PBF – lembrando ser este um programa transferência de renda – poderá se consolidar como um programa de transferência de benefícios definitivamente transitório. Faz-se urgente a necessidade de descobrir as causas que "motivam" ou "desmotivam" a adesão dos beneficiários dos PTCs e, particularmente, os beneficiários do PBF, pois outros programas, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico – PRONATEC – poderão ser concebidos e implementados com menos dificuldades que as encontradas no Programa Próximo Passo, além da necessidade premente de combater possíveis avaliação equivocadas desses programas nos moldes do "senso comum" ou provenientes do preconceito presente em uma sociedade salarial segmentada em várias categorias sociais e classes sociais com realidades distantes umas das outras.

4.4 Entrevistas

Concluída a fase exploratória e a fase de análise dos dados secundários, iniciamos a pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas. A seleção para entrevistas de pessoas que participaram efetivamente do PPP deu-se por escolha aleatória pela lista de participação dos cursos. A seleção para entrevistas de beneficiários ou beneficiárias que recusaram, na época, a participação ao PPP deu-se por meio de escolha aleatória, tendo como referência as anotações das listas de *telemarketing* da diretoria de qualificação da SETGER. Esses métodos de localização foram parcialmente eficientes, pois deparamos com muita dificuldade em reencontrar os beneficiários e beneficiárias após dois ou quatro anos no mesmo número de telefone. Quando o(a) encontrávamos em casa, este(a) estava indisponível para uma agenda de entrevista por conta de afazeres externos, porque ele(a) ou algum filho se adoentava, ou ainda porque, temendo ser alguma fiscalização em relação ao benefício, simulava atividades externas. Depois de várias tentativas com encontros e desencontros, a alternativa foi procurar o restante dos beneficiários e beneficiárias pelos CRAS. Com a recomendação de uma técnica de referência do equipamento, a estratégia foi um sucesso, pois os(as) beneficiários(as) tinham confiança nos técnicos(as) da Casa da Família (nome popular do CRAS) que os acompanhavam. Outra estratégia que também foi bem-sucedida foi a de procurar e convidar pessoas para entrevistas nas plenárias regionais com beneficiários(as) do Programa Bolsa Família, organizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município. No evento da Região Eldorado, conhecemos duas beneficiárias do Jardim Eldorado que, no território, nos apresentaram uma rede de relacionamentos, proporcionando-nos relatos importantes da realidade da população na comunidade. No próprio ambiente do evento da Região Ressaca, pudemos entrevistar um beneficiário, uma beneficiária e um casal de beneficiários.

Foram entrevistados, portanto, beneficiários e beneficiárias em três regiões da cidade de Contagem: Eldorado, Vargem das Flores e Ressaca. Na região do Eldorado, foram realizadas: uma entrevista domiciliar (B1) no Parque São João, uma entrevista domiciliar (B4) no Bairro Água Branca e quatro entrevistas domiciliares (B2, B7, B12 e B16) no Jardim Eldorado (também conhecido como Vila Marimbondo); na região Vargem das Flores, foram realizadas: uma entrevista domiciliar (B3) no Bairro Darcy Ribeiro, uma entrevista domiciliar (B11) no Bairro Retiro, uma entrevista domiciliar na região central de Nova Contagem (B5) e uma entrevista domiciliar (B6) na Vila Nova Esperança; na região Ressaca, três entrevistas: B8, B9 e o casal (B10 e B17) em evento da região, já descrito acima, no qual os(as)

entrevistados(as) declararam-se moradores de Jardim Balneário, Bairro Guanabara e Bairro São Joaquim). O Parque São João, a Vila Nova Esperança e a Vila Marimbondo estão classificados pelo Censo Demográfico 2010/IBGE como aglomerados subnormais. Aglomerados subnormais são recortes territoriais identificados popularmente como:

> favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros assentamentos irregulares para o conjunto do País, Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010)

Quadro 10 – Perfil dos beneficiários entrevistados

(continua)

Item	Nome	Lugar	Sexo	Idade	Escolaridade	Nº filhos	Modelo familiar	Valor BF R$	Valor renda R$	Adesão
1	**Beneficiário B1**	Eldorado/ P S. João	F	26	Ensino médio incompleto	2 crianças	Matrimonial	BFx + 2BV 134,00	434,00 Informal	Sim
2	**Beneficiário B2**	Eldorado/ Marimbondo	F	50	4ª séerie completa	2 jovens 1 criança (neta)	Monoparental F	BFx + 1BV 102,00	370,00 Informal	**Não**
3	**Beneficiário B3**	Vargem das Flores/Icaivera	M	47	4ª série completa	1 criança	Monoparental M	BFx + 1BV 102,00	250,00 Informal	Sim
4	**Beneficiário B4**	Eldorado/ Ág. Branca	F	42	Ensino fundamental incompleto	1 jovem 1 adolesc. 3 crianças	Matrimonial	3BV 96,00	1.020,00 Formal	**Não**
5	**Beneficiário B5**	Vargem das Flores/N. Cont. Central	F	51	Ensino fundamental incompleto	1 jovem 1 adolesc.	Concubinato	BFx + 1BV 102,00	294,00 Informal	Sim
6	**Beneficiário B6**	Vargem das Flores/V. Nova Esperança	F	48	3ª Série Incompleta (Analfabeta estrutural)	1jovem 1 adolesc. 4 crianças	Concubinato	BFx + 5BV 230,00	0,00	**Não**
7	**Beneficiário B7**	Eldorado/ Marimbondo	F	27	4ª série completa	1 adolesc. 3crianças	Concubinato	BFx + 3BV 198,00	534,00 Informal	Sim
8	**Beneficiário B8**	Ressaca/Jd. Balneário	M	41	Fundamental completo	2 crianças	Casado	BFx + 2BV 134,00	550,00 Informal	**Não**
9	**Beneficiária B9**	Ressaca/Bairro Guanabara	F	23	Ensino médio completo	1 criança (na época vivia com a avó que recebia benefício)	Monoparental	S/PBF Na época: Avó: 1BFx + 1BV	Hoje: 750,00	Sim

(conclusão)

Item	Nome	Lugar	Sexo	Idade	Escolarida-de	Nº Filhos	Modelo familiar	Valor BF R$	Valor Renda R$	Adesão
10	**Beneficiária B10**	Ressaca/São Joaquim	F	31	Ensino fundamental completo	3 crianças	Casada	3BV 96,00	1050,00	**Não**

Fonte: Declarações nas entrevistas.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

As entrevistas semiestruturadas realizadas com os beneficiários convidados para participarem do PPP acima proporcionaram informações fundamentais para a nossa pesquisa, mas outros(as) beneficiários(as) entrevistados(as) também contribuíram para análise da realidade dos participantes, pois são membros da família, pessoas da rede de relacionamento dela, ou, ainda, membros da comunidade:

Quadro 11 – Entrevista com outros beneficiários - Complemento de informações

Item	Nome	Lugar	Sexo	Idade	Escolarida-de	Nº Filhos BF	Modelo familiar	Valor do BF R$	Renda R$	Adesão
11	**Beneficiário B11**	Vargem das Flores/Retiro Grupo costura	F	28	Ensino médio incompleto	2 crianças	Matrimonial	BFx + 2BV 134,00	510,00 Infor-mal	**Não**
12	**Beneficiário B12**	Filho da beneficiária B2	M	20	Ensino fundamental incompleto	Nenhum	Solteiro	A mãe recebe	0,00	**Não**
13	**Beneficiário B13**	Marido da beneficiária B5	M	48	4ª série incompleta	1 jovem 1 adoles-cente	Casado	A esposa recebe	0,00	**Não**
14	**Beneficiária B14**	Filha da beneficiária B6		20	Ensino médio incompleto	1 criança	Monoparental	BFx + 1BV 102,00	0,00	**Não**
15	**Beneficiária B15**	Funcionária do CRAS Retiro	F	23	Ensino médio completo	1 criança	Matrimonial	BFx + 1BV 102,00	1.500,00	----
16	**Beneficiária B16**	Amiga da beneficiária B2 Marimb.	F	47	Analfabeta	3 crianças (2 crianças com ela)	Monoparental	BFx + 2BV 134,00	0,00	----
17	**Beneficiário B17**	Marido da beneficiária B10	M	46	4ª série completa	3	Casado	A esposa recebe	1050,00	**Não**

Fonte: Declarações nas entrevistas.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Também foram entrevistados profissionais ligados à diretoria de qualificação da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda, que nos deram informações importantes acerca do processo de implementação do PPP, como também das reações ou respostas que o público-alvo do programa manifestou ao ser convidado à participação:

Quadro 12 – Perfil dos profissionais da diretoria de qualificação entrevistados

Identificação	Formação	Sexo	Função
Gestora do Trabalho (GT)	Licenciatura em Matemática e curso superior em Políticas Públicas	Feminino	Diretora de qualificação profissional SETGER Pref. de Contagem
Agente do Trabalho 1 (AgT 1)	Ensino médio	Feminino	Auxiliar administrativo sênior SETGER Pref. de Contagem
Agente de Trabalho (AgT 2)	Ensino médio	Masculino	Auxiliar administrativo sênior SETGER Pref. de Contagem

Fonte: Declarações nas entrevistas.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

Após entrevistarmos os beneficiários e profissionais da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda, sentimos ainda a necessidade de ouvir gestores(as) da Política de Assistência Social de Contagem, devido à grande diversidade existente entre estes e outros profissionais da assistência social frente ao desafio do tema. Um grupo focal foi organizado com toda a equipe de gestores(as) de Proteção Social Básica da Secretaria de Desenvolvimento Social, composto pelos seguintes profissionais:

Quadro 13 – Perfil dos profissionais da assistência social de Contagem entrevistados

(continua)

Identificação	Formação	Sexo	Função
Gestora 1 (G1)	Assistente social e pedagoga	Feminino	Diretora de Proteção Básica da SMDS-Contagem
Gestora 2 (G2)	Assistente social	Feminino	Coordenadora Geral dos CRAS
Gestora 3 (G3)	Psicóloga	Feminino	Coordenadora do CRAS Sede
Gestora 4 (G4)	Assistente social	Feminino	Coordenadora do CRAS Industrial
Gestora 5 (G5)	Assistente social	Feminino	Coordenadora do CRAS Nova Contagem (Vargem das Flores)

(conclusão)

Identificação	Formação	Sexo	Função
Gestora 6 (G6)	Assistente social	Feminino	Coordenadora do CRAS Icaivera (Vargem das Flores)
Gestora 7 (G7)	Assistente social	Feminino	Coordenadora do CRAS Ressaca
Gestor 8 (G8)	Assistente social	Masculino	Coordenador do CRAS Eldorado
Gestora 9 (G9)	Assistente social	Feminino	Coordenadora do CRAS Petrolândia
Gestor 10 (G10)	Assistente social	Feminino	Coordenadora do CRAS Nacional

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Contagem.
Elaboração: Márcio Luiz Guglielmoni.

A primeira percepção que tivemos do grupo de beneficiários(as) entrevistados(as) foram as histórias de vidas peculiares dos núcleos familiares que em muitos pontos se parecem, sendo um deles a questão migratória; as famílias dos beneficiários(as) mais vulneráveis tiveram (e ainda têm) histórias de vida com processos migratórios presentes em dois eixos distintos: migração do interior do estado em direção a Contagem e a migração da cidade de Belo Horizonte ou de uma região mais central de Contagem (onde se vivia com a família de origem ou de aluguel) em direção a um bairro periférico ou a um aglomerado subnormal.

A migração do interior do estado para Contagem é a trajetória familiar da maioria dos moradores do Jardim Eldorado, conhecido popularmente como Vila Marimbondo. A história deste segmento da população faz parte da história que relatamos no Capítulo 1, na implantação da Cidade Industrial Juventino Dias em Contagem, onde a Vila Marimbondo constitui-se como um dos aglomerados subnormais que foram se formando perto do entorno do projeto hexagonal, mediante assentamentos habitacionais dos núcleos familiares dos trabalhadores do distrito industrial ou, ainda, das fábricas que se instalaram em suasimediações. A Vila Marimbondo, portanto, faz parte da história de milhares de trabalhadores e trabalhadoras (e seus descendentes) que, a partir da década de 1920, migraram para essa região apostando na ascensão da condição operária na nascente sociedade salarial (CASTEL, 1998) que estava se constituindo no novo distrito industrial que acabara de se instalar.

Outro grupo de famílias entrevistadas faz parte do segundo eixo migratório: a trajetória do centro urbano para a periferia com seus núcleos familiares objetivados em sair da situação de aluguel para adquirir um lugar para morar, atraídos por uma distribuição, com

critérios duvidosos, de terrenos e casas pela gestão municipal da época, ou, ainda, posteriormente, pelo método da invasão. É a história da região de Vargem das Flores, uma região segmentada da centralidade urbana do município, onde, na década de 1980, um projeto habitacional mal formulado e mal amparado juridicamente foi iniciado, na tentativa de impelir os moradores mais pobres da região central da cidade para uma região a 20 km do centro comercial urbano, por meio de distribuição gratuita de terrenos e casas na região. Na década de 1990, época do período de semiestagnação da economia e do mercado de trabalho (Capítulo 1), várias ocupações irregulares – motivadas por lideranças políticas da cidade – povoaram outros pontos da região de Vargem das Flores, agravando ainda mais os problemas que já se proliferavam na região pelo desordenamento habitacional. A falta de um planejamento urbano mais elaborado, a ausência de uma gestão municipal de caráter regulatório e a carência de políticas públicas como saneamento básico, centros de saúde, transporte e escolas de qualidade, ajudaram a proliferar a subcultura, o desemprego e a pobreza. Tal história está presente na maioria das famílias de origem dos entrevistados e nas histórias das famílias atuais, pois o espaço adquirido costumava a ser dividido com os descendentes, ou ainda, estes acabavam por optar em continuar morando com a família de origem.

Durante muito tempo, o estigma do isolamento social dessas comunidades foi bastante intenso e se fez pesar sobre seus moradores, principalmente no mercado de trabalho e em outros cenários sociais. Mesmo com uma recente estruturação urbana presente em muitos pontos da região e de um processo de regularização urbana em andamento, a presença de vários aglomerados subnormais se faz notar em muitos lugares do território. Contada pelo beneficiário B3, a história de sua trajetória e a de sua família ilustra o processo migratório de tantas outras famílias que procuraram a região de Vargem das Flores para sair do aluguel:

> E: —Em que bairro que o senhor morou na região?
> B3: — Morei na Gameleira, né? Criado mais na Gameleira. Ai depois nós mudamos pro Barreiro de Cima. Depois fomos pra Jatobá. Era igual cigano, não ficava em um lugar.
> (...)
> B3: — Depois de grande, eu sempre morei aqui, porque no Vale Jatobá nós estávamos no aluguel. Fomos pra Alvorada, que é o Maracanã que o pessoal tava invadindo... Aí, nós tivemos que invadir pra não pagar o aluguel e comprar alguma coisa que estava faltando (em casa). Aí, graças a Deus, nós sobrevivemos e o pessoal da prefeitura deu pra nós esse lote aqui pra gente construir uns dois cômodos que vai aumentando devagarzinho.

A história do beneficiário B3 comprova a intenção da gestão municipal da época em distribuir terrenos para aqueles que estavam invadindo áreas próximas ao

centro urbano. O processo de migração da beneficiária B2, que hoje é moradora da Vila Jardim Eldorado (Vila Marimbondo), também ilustra os sofrimentos nos processos de invasão onde a precariedade foi uma constante durante a saga:

> B2: — E sabe por que eu estou viva? Porque eu morei em Nova Contagem carregando água!
> E: — Você morou em Nova Contagem? Quanto tempo?
> B2: — Morei! Morei em Nova Contagem durante um ano debaixo da lona mesmo! Quando eu morava debaixo da lona, a lona voou, e eu fiquei lá debaixo da lona com o L. no colo. E carregou tudo que é meu! Só faltou carregar eu e ele. E meu marido só bebendo... E eu, cuidando deles. Mas eu nunca deixei eles passarem fome! Eu pedia para os outros, pra rua afora. Aí, eles cresceram... Graças a Deus!

As entrevistas testemunharam o relato de trajetórias de fome, privações, e a violações de direitos, entre outras vulnerabilidades e riscos sociais. A desestruturação familiar e a presença do alcoolismo foi uma realidade marcante na maioria das famílias de origem e que se perpetua na formação das atuais. Constatamos, em alguns casos, a referência positiva de uma avó ou um casal de avós (mais estruturados financeiramente com a aposentadoria ou o BPC) que proporcionou, ou ainda proporciona, um subsídio para melhor condição de vida aos outros descendentes das famílias. Encontramos muitas mulheres que engravidaram muito cedo, ou que assumiram o concubinato ainda na pré-adolescência, acreditando poder aliviar as situações de privações, mas que, ainda assim, tiveram recaídos sobre elas as separações, o abandono, a violência contra seu gênero, as privações de bens materiais e a dificuldade em poderem estar no mercado de trabalho formal por causa dos compromissos intrafamiliares com os filhos, sem a ajuda do marido ou na ausência dele.

Nas décadas de 1980 e 90, implantaram-se vários serviços sociais por meio das organizações não governamentais que tentaram suprir a carência de políticas públicas nestas regiões. A presença dessas instituições não foi suficiente para suprir o isolamento social dessas comunidades empobrecidas do meio urbano. O isolamento social vem impedindo a interação dessa categoria social com outras categorias sociais diferenciadas que, segundo Kaztman (2001), poderiam facilitar a troca de ativos e oportunidades. O fenômeno do isolamento social dos pobres urbanos faz-se notar, de forma mais intensa, na população da região de Vargem das Flores – onde, além do isolamento social, o isolamento territorial também é bastante significativo. O isolamento social das comunidades veio a contribuir para a debilitação dos sentimentos de cidadania e autonomia e, principalmente, para a ausência de protagonismo diante as possibilidades em gerenciar os próprios ativos frente às oportunidades eventuais, como as oferecidas pelas políticas públicas de trabalho e geração de renda, ilustradas neste trabalho com as ofertas de qualificação do Programa Próximo Passo.

4.4.1 Análise das entrevistas em comparação aos dados secundários a partir das hipóteses levantadas

As análises das entrevistas com membros da equipe da SETGER, beneficiários(as) do PBF e gestores da assistência social estão categorizadas conforme as hipóteses levantadas preliminarmente à pesquisa: desinteresse pela área da construção civil; receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família; indisponibilidade de tempo da mulher ao trabalho externo, frente às responsabilidades intrafamiliares (cuidado da casa, alimentação, maternidade ou maternagem) que a sobrecarregam em demasia; entendimento de que o esforço exigido para fazer a capacitação não seria compensatório (necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem frente ao imediatismo da sobrevivência); e falhas do programa que prejudicaram a adesão dos beneficiários (diagnóstico, formulação, divulgação, relações intersetoriais e operacionalização).

4.4.1.1 Desinteresse pela área da construção civil

Não constatamos, pelas entrevistas com as mulheres, qualquer fala que apontasse resistência pelos cursos do arco ocupacional da construção civil. Porém, é notório que, entre o cardápio oferecido por esse arco ocupacional, a escolha pelos cursos de auxiliar administrativo/almoxarifado e eletricista predial foram, de fato, os mais procurados. A observação, mesmo que subjetiva, da Agente de Trabalho AgT1 é importante para podermos entender um pouco do processo:

> E: — Quantas e quais opções de cursos que vocês ofereciam nas reuniões de sensibilização?
> Agt1: - No príncípio, apresentávamos muitos, depois nós chegamos à conclusão de que não adiantava! Apresentávamos os cursos de pedreiro, eletricista, pintor... Depois, principalmente as mulheres recuavam diante dessas opções! Noventa por cento das mulheres ficavam com medo de fazer esses cursos... Tentavam e não conseguiam... Então, nós começamos a oferecer o auxiliar administrativo/almoxarifado, mesmo sabendo que elas não teriam a mínima condição de arrumar um emprego por causa do grau de escolaridade baixo que possuíam para a função, mas o programa exigiu que elas fossem inseridas no curso mesmo assim.
> E.: —A procura pelo curso de auxiliar administrativo/almoxarifado era muito grande mesmo quando ele era apresentado junto com as outras opções?
> AgT1: — Demais! A procura era muito grande. A gente falava: “Tem pedreiro, tem eletricista...”(...) Então elas diziam: “Mas o que nós queríamos fazer era o para auxiliar administrativo, moça!”.
> E.: — Você percebia que além das mulheres, os homens procuravam fugir das propostas de características mais braçais?
> AgT1: — Mulheres e homens procuram fugir! Ninguém quer ser pedreiro... Ninguém quer ser pintor... Ninguém quer ser eletricista... Foi o mínimo que nós conseguimos nessas ocupações. Na hora que o diretor da entidade executora oferecia o para auxiliar almoxarife, aí os olhinhos delas até brilhavam, ou ainda, auxiliar

> administrativo, elas também gostavam muito... Quando ele falava pedreiro, elas muchavam... Quando falava eletricista, também não gostavam!
> E.: — Só as mulheres, ou os homens agiam assim também?
> AgT1: — Tanto as mulheres quanto os homens! Daí nós passamos sempre a oferecer o curso de auxiliar administrativo/almoxarife em todas as reuniões de sensibilização.

O curso para auxiliar administrativo/almoxarifado era inadequado para uma boa parte dos beneficiários com baixo grau de escolaridade, o que comprometeria a inserção no mercado de trabalho – e que, de fato, comprometeu –, pois, para qualquer área administrativa, o mercado de trabalho tem exigido o ensino médio. Ainda assim, houve um percentual de 36,5% de inserção para as turmas que fizeram essa modalidade de curso; foram oferecidas oportunidades– não necessariamente em empresas da área da construção civil – provavelmente para aqueles(las) de maior grau de escolaridade. Tal avaliação tem certo respaldo no relato da beneficiária B7 que, com apenas a 4ª série completa, não conseguiu inserção no mercado de trabalho, apesar de ter gostado do curso para administração de almoxarifado:

> E: — Quais cursos que tinha?
> B7: — Ah, vários cursos né? Pedreiro, carpinteiro, ah... Outros lá!.. Pintor...
> E: — E por que a senhora optou pelo de almoxarifado?
> B7: — Ah... Que eu achei interessante!
> (...)
> E: — E depois? Você resolveu procurar emprego nesta área?
> B7: — Procurei, mas só que é mais difícil... Está difícil agora achar o emprego no curso que eu fiz... Não acha fácil...

Como já relatamos anteriormente, o relatório final da SETGER aponta 61,8% de adesão ao curso para auxiliar administrativo/almoxarife, 19,5% de adesão ao curso para eletricista predial e o restante (18,7%) refere-se à somatória das adesões aos cursos para pedreiro, pedreiro azulejista e encanador predial. Segundo a agente do trabalho AgT1, não houve adesões suficientes para a formação de turmas para carpinteiro de obra.

a. Entendimento de que a construção civil configura-se como trabalho precário:

Mesmo quando questionados sobre o “trabalho duro” de um pedreiro, os beneficiários procuravam declarar que esta forma de trabalho é um trabalho digno e em nenhum momento houve qualquer declaração – em primeira pessoa – que demonstrasse resistência aos cursos de característica “braçal”. Em entrevista, a beneficiária B1 apontou-nos a seguinte situação:

> E: — Você acha que muita gente rejeita cursos voltados para a área da construção civil?

> B1: — Com certeza!
> E: — Homens e mulheres não os querem, por eles serem da construção civil?
> B1: — Homens e mulheres. Mais homens da minha sala desistiram que mulheres.
> E: — E por que desistiram? O que dizem aqueles com quem você se encontrou depois?
> B1: — Porque muitos tinham trabalho informal. Trabalhavam a semana toda e o curso também era a semana toda. Puxado!

Mesmo relatando que as desistências dos colegas estavam relacionadas à sobrecarga ocupacional semanal, ainda assim, podemos inferir que cursos ligados à área da construção civil são demasiadamente "puxados", como também se prolifera que a ocupação também o é. Mas, como já afirmamos acima, no momento da escolha, frente às outras possibilidades, o público optou predominantemente por serviços que se acreditava exigir menos esforço físico e melhores condições de trabalho, principalmente porque a maioria das pessoas que aderiram ao PPP, além de ser de um público predominantemente feminino, tinha o grau de escolaridade entre o primeiro grau incompleto e o ensino médio completo, representando 91,7% das adesões; apenas 7,8% do público que aderiu ao PPP possuía a quarta série incompleta ou completa.

b. Entendimento de que a construção civil é trabalho masculino, frente à grande quantidade de mulheres que são titulares do benefício do PBF:

Como a beneficiária B7, não encontramos nas entrevistas qualquerbeneficiária que assumisse problemas em fazer curso de pedreiro ou outro curso similar que também exigisse maior esforço físico:

> E: — E se não tivesse o curso de auxiliar administrativo/almoxarifado, a senhora poderia ter escolhido o de pedreiro?
> B7: — Sim. Sem problema nenhum!
> E: — Mas pedreiro não é profissão de homem?
> B7: — É!... E eu acho que é... Mas tem mulher também!
> E: — Não tem problema mulher ser pedreira?
> B7: — Tem não!

A beneficiária B9, apesar de, na época, ter apenas 19 anos e já possuir o ensino médio completo, afirmou ter optado em fazer o curso de pedreiro azulejista ao observar a necessidade deste curso no mercado de trabalho:

> E: — Na época, você não ficou cismada por ser um curso que culturalmente faz parte do universo masculino? Você achou que poderia assumir um curso desse tipo sem problemas, sem preconceito?
> B9: — Sim! Achei que sim. Porque é uma área que está crescendo muito! Então, acho que agora não tem mais isso, né?

A beneficiária B2, tendo 50 anos e apenas a 4ª série completa, também acredita que a mulher pode fazer tudo o que o homem faz. No entanto, podemos observar que seus exemplos denunciam que as mulheres do seu convívio, em geral, têm pouca mobilidade para ir ao banco, pagar contas, viajar sozinhas e que, no senso comum de sua comunidade, esses serviços acabam ficando com alguma figura masculina ou com ela mesma.

> E: — A senhora acha que existe emprego que só homem pode ocupar, ou acha que a mulher já pode fazer de tudo?
> B2: — A mulher pode fazer de tudo, é óbvio. Não tem problema nenhum!
> E: — Por exemplo: ser pedreira, a senhora toparia?
> B2: — Topo. Pra mim, aprender não é muito difícil, sabe? Eu tenho muita sabedoria. Muita sabedoria mesmo. O povo pede: "M., vai no banco pagar essa conta pra mim", "M., faz esse serviço aqui pra mim", "Faz aquele outro tipo de serviço pra mim". Eu vou! Faço tudo que posso. Viajo se for preciso. Essas coisas, assim eu sou muito prestativa. Mas esses negócios de pedreiro, pintura, eu tenho vontade de fazer!

Com espírito voluntarioso, encontramos outras mulheres que declararam que aceitariam fazer o curso de pedreiro, não pensando tanto em ingressar no mercado de trabalho, mas com o objetivo de arrumar a própria moradia:

> E: — E mulher? Pode fazer curso de pedreiro?
> B6: — Ah... Eu acho que pode né? Porque eu mesma faria pra arrumar o barraco aqui, né? (risos) Porque eu não tenho dinheiro pra pagar pedreiro, né? É preciso dividir esse cômodo aqui. Dorme todo mundo embolado... Vai ficar melhor, né?... Do que tudo embolado!

Com o processo de invasão ou com planos habitacionais mal estruturados em décadas passadas, a maioria das casas existentes nos aglomerados subnormais tem características de precariedade, de insalubridade, falta de espaço, má distribuição dos cômodos e má conservação. Com as divisões e subdivisões posteriores para acolher os filhos ou as novas famílias que vão se formando e se agregando ao núcleo familiar de origem, pioram-se as condições de habitação. É dentro desse contexto que muitas mulheres pensaram na possibilidade em aderir ao curso de pedreiro, na possibilidade de adequarem a moradia às necessidades imediatas:

> B4: — Até que minha sobrinha falou: Vou fazer o curso de pedreiro! Aí eu virei e falei assim: "Se tiver, vou fazer também, porque o pedreiro é enrolado..." A gente pede pra ele fazer as coisas, ele enrola e não faz. Então, o fazer de pedreiro, eu mesma faço! Se eu tiver que rebocar, eu mesma reboco! Se tiver negócio para pintar... Eu tenho uma raiva de pedir... Você chega perto do pedreiro, contrata ele direitinho... chega lá... ele está sentadinho, bonitinho, olhando pro teto!
> E: — Não tem problema mulher fazer curso de pedreiro?
> B4: — Não! É legal! Eu estava vendo uma reportagem... Tem uns quatro anos essa reportagem! (...) Lá de São Paulo. As mulheres fizeram um curso de pedreiro e construíram as próprias casas delas. Elas mesmas construíram... Estavam falando que pedreiro é enrolado demais! Elas não!

A possibilidade da mulher de poder utilizar o conhecimento da construção civil para melhoramento de sua própria moradia chegou a ser utilizada pelos agentes de trabalho da SETGER para convencer as mulheres a fazerem algum curso deste arco ocupacional, como poderemos constatar em depoimentos mais adiante.

c. Falta de entendimento sobre todas as oportunidades do arco ocupacional da construção civil no mercado de trabalho.

Durante as chamadas de *telemarketing*, ou ainda, por meio dos conteúdos das cartas, não se conseguiu o objetivo de conscientizar os beneficiários sobre a dimensão da oportunidade que estava sendo oferecida a eles em relação ao mercado de trabalho. Durante as reuniões de sensibilização, o diretor da entidade executora, a diretora de qualificação e demais membros da equipe da prefeitura procuraram esclarecer cada curso e cada ocupação do arco ocupacional da construção civil, bem como sua previsão de mercado e de rendimentos mensais. A comunicação foi uma grande lacuna no PPP, pois o problema de incompreensão dos beneficiários(as) frente ao vocabulário utilizado foi um problema a mais, se considerarmos todo o processo subjetivo de compreensão da mensagem que deveria estar conectada ao seu universo próximo, aos seus desejos imediatos e outras complexidades existentes que não fazem parte dos objetivos desse trabalho. Consta, nos registros do Plano de Atenção Integral à Família – PAIF (programa do CRAS) – referentes à família da beneficiária B6, que foi oferecida a ela e ao seu marido a possibilidade de inscrição em cursos do PPP há cerca de três anos. A beneficiária, porém, não se lembrou do encaminhamento:

> E: — Curso de qualificação: A senhora quer fazer algum?
> B6: — Curso assim? Como?
> E: - Pra conseguir um emprego melhor.
> B6: — Ah, não inventa isso pra minha cabeça não, bobo. Meus meninos que estão novos servem pra isso. Mas pra mim não dá. Eu acho que não consigo não.
> E: — E o marido da senhora?
> B6: - Ele não largaria a bebida. Acho que só se internasse ele. Mas é... Eu acho meio difícil, né? Tudo é difícil pra pessoa... Eu não sei... Ele põe barreira em tudo!
> E: — A Casa da Família chegou a encaminhar a senhora, ou o seu marido para algum curso de qualificação?
> B6: — Não. Não chegou não.
> E: — Pra formação... Pra estudar? A senhora lembra de alguma coisa assim?
> B6: — Não. Nenhum...
> E: — Nunca encaminharam?
> B6: — Não!

As relações que o ser humano estabelece com o mundo são focadas, na maioria das vezes, em função de seus interesses e, por sua vez, esses mesmos interesses também são influenciados pelo meio. A realização ou não dos interesses dessa relação depende também das condições que esse meio oferece e, portanto, as condições sociais em que o ser humano está inserido é uma variável significativa na escolha dos interesses,focos, dessa relação. O alcance desses interesses é definido subjetivamente, ou seja, a dimensão do horizonte em que cada um pode e quer "alcançar com os olhos". A não compreensão do "horizonte" dos beneficiários e beneficiárias é o que pode nos sugerir o que poderia estar acontecendo com a complexa comunicação entre os agentes do poder público e eles. Provavelmente, grande parte de nosso público-alvo pode estar em uma fase da vida em que necessidades prementes não se encontram plenamente satisfeitas e em que tais carências possam estar limitando a dimensão de seus horizontes de desejos e uma melhor compreensão das oportunidades surgidas. Dessa forma, é possível que estratégias de inclusão na dimensão produtiva estejam aquém de seu universo imediato na atual fase da vida. É possível que necessidades voltadas à sobrevivência ou de outra natureza possam estar estagnando a pessoa e a imobilizando para uma reflexão nas possibilidades de administrar seus ativos individuais ou coletivos para melhor aproveitamento de oportunidades surgidas.

> (...) quando a gente fala do CRAS territorial, eu penso muito nisso, se eu não tenho aquele espaço ali, naquele espaço onde eu convivo com as pessoas (que tem uma tendência a estarem focadas no seu objetivo imediato) aquela discussão (proposta) não passa (não é compreendida) naquele meio (...) (o assunto, a proposta) muito distante da pessoa, e aí ela está muito preocupada se ela vai comer amanhã, o que ela vai ter no prato, (...) então não chega até ela essa informação, então quando a assistência pensou no CRAS de base territorial é justamente para gente conseguir compreender o coletivo e começar com ações ali para de fato começar a mudar (...) então eu acho que a informação não chega (não atinge o receptor) como ela de fato é. A pessoa não tem essa mobilidade para poder procurar, porque ela está muito focada naquela questão concreta e do eu: "o que de fato eu vou conseguir?" (Depoimento da Gestora G3 em Grupo Focal realizado em 31/05/2012)

4.4.1.2 Receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família

O beneficiário e a beneficiária do PBF têm muito medo de perder o benefício, pois este é um recurso que faz parte da renda familiar e, na maioria das vezes, já tem destinação certa: a maioria dos entrevistados respondeu que o benefício é um complemento de renda que serve para melhorar alimentação das crianças e deles mesmos com frutas, carne, leite e derivados, cereais etc. Relatos também apontam a importância do recurso para complementação do material escolar das crianças e dos adolescentes, quando necessário. É

uma renda fixa que proporciona uma sensação de certa segurança à família, pois contam com ele como certo para o mínimo de planejamento para aqueles gastos, já que, na maioria das vezes, não podem contar com outras fontes de renda familiar.

> E: — Chegaram a expressar isso? (medo de perder o benefício).
> AgT1: — Sim. Diziam: "Eu vim (para a reunião), mas estou com medo de perder o benefício".
> E: — Muitas perguntavam se se fizessem o curso iriam perder o benefício?
> AgT1: — Sim. Muitas perguntavam! Cinquenta por cento me perguntaram: "Se eu fizer o curso eu vou perder o benefício?". Aí a gente respondia: "Você só vai perder o benefício se você for muito bom aluno e arrumar um ótimo emprego e não ter mais o porquê de você receber o benefício".

O medo em perder o benefício também pode constituir barreiras para a aproximação de agentes de trabalho ou profissionais da assistência social para apresentação de oportunidades trazidas pela política social, como cursos de qualificação ou, ainda, oportunidades de ingresso no mercado de trabalho:

> E: — Para cada 100 telefonemas que vocês realizavam, quantas pessoas atendiam?
> AgT2: — O número era bem baixo... Geralmente 30 ligações, 30% e havia uma resistência das pessoas com medo de ter o benefício cortado.
> E: — O que você ouvia delas, para poder afirmar isso?
> AgT2: — Porque notícia corre né! As pessoas diziam umas a outras que se elas não fizessem o curso elas perderiam o benefício; e se fizessem, aumentaria o valor da remuneração familiar e ela também perderia o benefício. Então havia uma incógnita: se faria ou se não faria.
> E: — E como vocês tentavam desconstruir essa ideia?
> AgT2: — Com orientação. Que isso não tinha nada a ver. Que elas teriam que aguardar a próxima convocação para o recadastramento para avaliação da renda familiar. Mas que o objetivo do governo era qualificar as pessoas para que elas tivessem uma melhor condição de vida.

a. Baixa autoestima e desmotivação na busca de autonomia

Em algumas trajetórias de vida, relatadas pelos beneficiários e beneficiárias entrevistados, foi sugerida a trajetória da desqualificação social sistematizada por Paugam (2003):

> E: — E por que vocês resolveram mudar? O que motivou sair de Araçuaí e vir pra cá?
> B6: — É porque eu vim pra cá pra poder trabalhar. Mas cheguei aqui eu fiquei toda enrolada, né? Aí a família cresceu e eu não podia trabalhar pra ficar cuidando da casa.
> E: — E o companheiro da senhora trabalhou com o quê?
> B6: — Ele trabalhava como servente de pedreiro, né?
> E: — E foi assim a vida inteira?
> B6: — A vida toda. Aí veio agora esse problema de beber e... Sair. Só bebendo, só bebendo e eu fico esperando, sabe? Ver a hora que ele vai passar mal de tanto beber.
> (...)

> E: — E faz tempo que ele saiu de casa?
> B6: — Não. De vez em quando ele vem, passa aqui. Mas só não está morando dentro de casa mesmo. Mas não quero nada com ele não. Não quer trabalhar pra cuidar da família.
> E: — Ele está sofrendo com tudo isso?
> B6: — Tá sofrendo mesmo! De doer a cabeça. A bebida tá mexendo com o cérebro dele. De vez em quando, quando ele passa aqui, ele pega o uniforme e vai trabalhar. Mas depois volta e diz que teve acidente no trabalho, mas voltou é pra beber. Por isso ele tá todo enrolado mesmo!

Como já dissemos anteriormente, o marido da beneficiária B6 havia sido encaminhado à inscrição a um curso do PPP, pois ele, na época, encontrava-se desempregado. Perguntada, em entrevista, sobre o estágio de dependência alcoólica do marido em 2009, a beneficiária respondeu que, na época, ele ainda estava apto ao trabalho. Segundo a técnica de referência do equipamento, a beneficiária B6 não concordava com o curso de qualificação, pois queria que o marido fosse trabalhar e não perdesse tempo com esse processo. O posicionamento de B6 em relação a cursos de qualificação profissional permanece o mesmo de há três anos, quando desmotivou a filha de 20 anos, a beneficiária B14, à inscrição ao curso técnico de segurança do trabalho pelo PRONATEC. Podemos sugerir, portanto, que em 2009 o marido da beneficiária B6 vivenciava uma fase da "deslocação social" e que hoje este trabalhador poderá estar se adentrando na última fase do processo de desqualificação social, ou seja, a "ruptura" dos laços familiares e comunitários. No entanto, mesmo que a beneficiária B6 defenda e deseje uma ocupação, como demonstrou na entrevista, ela tem todas as características de quem se encontra na fase de desalento (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS, 1984) e "dependência" (PAUGAM, 2003), quando relata uma série de impeditivos diante da possibilidade de qualificação:

> E: — A senhora tem feito algum bico? Faxina?
> B6: — Eu queria arrumar um trabalho fixo, sabe? Devagarzinho eu vou arrumando os documentos, mas tá difícil.
> E: — A senhora anda bem de saúde?
> B6: — Tô nada, bobo!
> E: — O que a senhora tem?
> B6: — Um caroço aí debaixo do meu braço. Tá tudo inchado. Tô com as costas inchadas também. Fica difícil pra dormir à noite.
> (...)
> E: — A senhora gostaria de fazer um curso de qualificação?
> B6: — Como assim, curso?
> E: — Pra conseguir um emprego melhor.
> B6: — Ah, não inventa isso pra minha cabeça não, bobo. Meus meninos que estão novos servem pra isso. Mas pra mim não dá. Eu acho que não consigo não.
> E: — E para o marido da senhora?
> B6: — Ele não largaria a bebida. Acho que só se internasse ele. Mas é... Eu acho meio difícil, né? Tudo é difícil.

Embora tenha encontrado casos em que possamos sugerir que o beneficiário ou a beneficiária estejam em uma das duas últimas fases de "desqualificação social" sistematizada por Paugam (2003), esses casos não configuram uma regra geral mesmo que o benefício do PBF possa estar favorecendo algumas situações de dependência ou de ruptura. A baixa autoestima da beneficiária B6 ou o alcoolismo de seu marido configuram processos subjetivos que podem estar presentes tanto em famílias que recebem benefícios quanto em famílias que não recebem quaisquer benefícios assistenciais.

Algumas pessoas ou famílias inteiras, principalmente as que se encontram em situação de vulnerabilidade social, têm um histórico de sujeitamento (ao assistencialismo) que nunca foram despertadas ou motivadas a refletirem sobre o próprio desejo, ou no que querem para si e para sua família. Não sabendo disso, não conseguem ter confiança em si mesmas, não acreditam nas habilidades e nas potencialidades (ativos) que possuem. São pessoas que precisam parar de focar as necessidades imediatas e olhar para dentro de si mesmas e, em um processo doloroso de desprendimento do trivial, ousar partir em busca de uma existência diferente e de outra perspectiva de vida (Gestora G3 em Grupo Focal realizado em 31/05/2012).

> E: — Me fale um pouco do perfil deste beneficiário do PBF que você pode perceber com as ligações. Nessa experiência de ligar para essas pessoas, conversar, tentar convencer... Por que essa dificuldade de eles aceitarem uma proposta de qualificação profissional?
> AgT2: — Insegurança e medo! Medo de trocar o certo pelo duvidoso!

Já a agente de trabalho AgT1 chega a fazer uma interpretação menos condescendente das reações dos beneficiários e beneficiárias que ela esteve contato durante o processo de sensibilização por *telemarketing*:

> E: — Quando alegavam não poder fazer o curso, quais eram as justificativas que você ouviu?
> AgT1: — Nossa Senhora! Foram muitas as justificativas... É que tinham menino pequeno em casa ou então que estavam fazendo bico ou durante o dia ou durante a noite e então não podiam fazer o curso ou porque estavam abaladas porque tinham matado o filho dela na boca de droga. Então, assim, são inúmeras as justificativas (...). Mas a maior justificativa mesmo era a preguiça de sair de casa.
> E: — E quando você percebia esta variedade de justificativas, você alega que é má vontade das pessoas?
> AgT1: — Má vontade... E a gente ainda explicava o básico do curso, o que a pessoa poderia fazer depois de um curso de construção civil, até mesmo dentro da própria casa dela, para não ter que pagar um pedreiro, para não ter que pagar um pintor, um eletricista, mas mesmo assim, elas iam à reunião, mas não saíam do lugar com medo de perder o benefício. (...) E no fritar dessa reunião, 15 a 30 pessoas, no máximo, faziam a pré-inscrição!
> E: — Quantas pessoas em média compareciam às reuniões de sensibilização?
> AgT1: — Variava muito de bairro... Teve de 150 pessoas e teve de 10 pessoas, ou seja, uma média de 50 pessoas.

> E: — Em uma média de 50 pessoas. Quantas aderiam?
> AgT1: — No máximo 10 pessoas!

O processo de suscitar nas pessoas o desejo ou a vontade de sair da condição de sujeitamento é difícil e apresenta poucos resultados, pois existem famílias que nem sequer cumprem a contrapartida estabelecida junto com as equipes do CRAS no plano de acompanhamento familiar. As famílias estão desacreditadas em si mesmas e não querem arriscar sofrer mais desilusões: para alguns, o território pode ser uma variável motivadora para esse despertar; para outros, no entanto, constitui-se uma variável desmotivadora. A falta de saneamento básico, a baixa qualidade das escolas, a ausência de postos de saúde e a existência da subcultura e da opressão do poder paralelo de traficantes podem ser fatores desmotivadores para que um processo de transformações sociais e coletivas possa ser efetivado. Assim, a interferência na vida das pessoas só é possível com políticas públicas atuando no âmbito do território de forma articulada e integrada (Gestora G7 em Grupo Focal realizado em 31/05/2012).

b. Opção pelo trabalho informal a fim de preservar a obtenção do benefício, além da renda adquirida pelo mesmo

A ocupação informal configura-se como um trabalho desprotegido, pois nele há a ausência de vários direitos e benefícios definidos por leis trabalhistas e previdenciárias. Não só a ausência da contribuição à seguridade social constitui-se como delito grave nesse tipo de acordo, mas a tendência à precarização das relações e das condições de trabalho, comprometendo a saúde do trabalhador e a proteção à sua família.

> E: — Você trabalha?
> B8: — Não. Faço bico!
> (...)
> E: — Você hoje... Faria este curso? Teria tempo para faze este curso?
> B8: — Hoje, eu não sei se teria, né? Porque eu continuo fazendo meus servicinhos, fazendo meus bicos aí! Hoje eu não sei...
> (...)
> E: — O que você faz?
> B8: — Eu mexo com carga e descarga.
> (...)
> E: — Você gostaria de ter um emprego fichado?
> B8: — Oi?
> E: — Você gostaria de ter um emprego fichado?
> B8: — Sim! Sim!
> E: — E não procura por quê? O que está acontecendo?
> B8: — É... É mais o que eu falo pra você... Costume! A gente acostuma com a coisa do jeito que está... Entendeu? Aí você fica naquele mesmo... E nunca arruma! Se tivesse um curso igual a esse que você está me falando, quem sabe eu fazia e fichava num emprego!

A recusa inicial do beneficiário B8 em se qualificar pelo PPP (além de uma acomodação, como ele mesmo verbaliza) aponta a possibilidade de uma renda familiar maior, considerando que o sistema de fiscalização PBF não consegue identificar esse tipo de rendimento, evitando, portanto, que a renda familiar *per capita* ultrapasse o teto estipulado para o recebimento do benefício fixo (R$ 70,00) ou até mesmo a impossibilidade em se receber inclusive os benefícios variáveis para cada filho (teto de R$ 140,00). Falta esclarecimento de que, no intuito de obter maiores ganhos imediatos, além do trabalho desprotegido, a ausência de contribuição à aposentadoria poderá trazer, no futuro, perdas superiores às de hoje.

> E: — Você percebia se essas pessoas estavam com alguma ocupação?
> AgT2: — A maioria dizia que tinham dificuldades para deixar as crianças com alguém e que o marido não poderia ficar porque ele trabalhava informalmente, então nós percebíamos que havia uma dificuldade.
> E: — Você sentia que havia pouco interesse em deixar o emprego informal?
> AgT2: — Sim.
> E: — Como você percebia isso?
> AgT2: — Pela fala. Porque eles não perderiam o benefício porque não tinham como declarar a informalidade... Ficando como informal, eles não tinham como comprovar a renda.
> E: — Eles admitiam isso no telefone?
> AgT 2: — Alguns sim!

4.4.1.3 Indisponibilidade de tempo da mulher ao trabalho externo, frente às responsabilidades intrafamiliares (cuidado da casa, alimentação, maternidade ou maternagem), que a sobrecarregam em demasia

O isolamento social da mulher empobrecida segregada ao lar – por causa das atividades intrafamiliares ou por repressão da relação familiar – tem a tendência de transformá-la em uma personagem de um quadro de dupla exclusão social porque, além de impedi-la de acumular ativos, a impede de participar das oportunidades surgidas para ingresso no mercado de trabalho.

> E: — O que vocês ouviam, no âmbito da receptividade nesses telefonemas de *telemarketing*, quando convidavam o ouvinte a participar do PPP?
> AgT1.: — Nós ouvíamos várias coisas... Primeiro encontrávamos muitas pessoas receptivas, que falavam que iriam às reuniões – e que de fato compareciam – outras pessoas falavam que não tinham tempo nem para a reunião e nem para o curso durante o dia. Oferecíamos então os cursos no turno da noite e respondiam que de noite também não podiam porque tinham marido e menino para cuidar e que, por causa disso, não podiam estudar à noite.
> (...)
> AgT1.: — Quando o marido atendia, a gente oferecia primeiro para o marido e aí o mesmo não aceitava definitivamente nada... Então pedíamos para falar com a esposa e ele literalmente falava que não ia passar para a esposa porque a esposa dele não ia fazer curso.

Não apenas a timidez é a característica marcante dessas mulheres, mas também a baixa autoestima, a falta de iniciativas frente às necessidades prementes e a compreensão muito limitada às realidades e, não poucas vezes, muitas ficam imobilizadas frente às necessidades individuais, familiares e coletivas. A Beneficiária B7 tinha apenas um filho de 12 anos quando participou do curso de auxiliar administrativo/almoxarifado; hoje, três anos depois, ela possui quatro filhos, dois com deficiência física:

> E: — Você foi ao SINE?
> B7: — Ah! Ainda não fui... ainda não!
> E: — É lá que se procura emprego!
> B7: — Só que pra mim agora é impossível! Não tem jeito mais não!
> (...)
> E: — Quando você fez o curso você tinha quantos filhos?
> B7: — Só tinha o mais velho! (...) Arrumei mais três, (...) pra sair agora é mais difícil!

A cultura do modelo da relação: homem provedor/mulher doméstica ainda tem um peso significativo nos núcleos familiares empobrecidos. Esse tipo de relação ainda permanece como óbvio, como natural, sem qualquer questionamento.

> E: — Você já foi convidado para fazer um curso na área da construção civil?
> B8: — Sim! Sim!
> E: — Na época você aceitou fazer o curso?
> B8: — Não. Não aceitei porque não tive tempo. Né?
> E: — Estava trabalhando na época?
> B8: — Sim!
> E: — E a sua esposa, não poderia fazer o curso?
> B8: — Ela não podia, porque cuidava das crianças. Né? Cuida das crianças ainda!
> E: — Mas você acha que ela gostaria?
> B8: — Mas ela... eu não sei... Depois que as crianças começarem estudar... quem sabe ela vai fazer!

Não é apenas a visão machista dos maridos que impede as mulheres buscarem o mercado de trabalho formal. Muitos são os relatos de mulheres que têm vontade de trabalhar formalmente, mas a maternidade ou a maternagem as impede de realizar esse desejo. Muitas se sentem totalmente inseguras em deixar os filhos sozinhos em casa em um território em que os filhos possam evadir da escola ou se tornarem “presas fáceis” para os traficantes da região. A ausência de equipamentos públicos de educação integral, como creches, núcleos de educação infantil, escola integral, impede que essas mulheres conquistem seus espaços no mercado de trabalho e garantam uma renda digna para seu núcleo familiar (Gestora G8 em Grupo Focal realizado em 31/05/2012).

> E: — Como a senhora ficou sabendo sobre o Programa Próximo Passo?
> B10: — Pela carta que veio pelo correio!
> E: — Na época, a senhora aceitou fazer o curso?
> B10: — Eu queria fazer, mas não tive a oportunidade porque eu tinha crianças em casa e não tinha com quem deixar.
> E: — Quantos filhos a senhora tem?
> B10: — Eu tenho três: uma de nove, uma de oito e uma de seis e, na época, eu não tinha condições de deixá-los com ninguém!

Raramente podemos encontrar homens na mesma situação que as mulheres na situação de organização monoparental. O beneficiário B3, viúvo, mantém a sua filha com um trabalho informal de conserto de aparelhos eletrônicos em casa, além da renda que recebe do PBF. Podemos perceber que questões relacionadas à maternagem podem não ser uma preocupação exclusiva das mulheres:

> E: — O que o senhor pretende pra sua filha?
> B3: — Eu pretendo pra ela se formar, ter um futuro bom. Botei ela lá no Crescer (ONG que executa o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI). Está aprendendo informática, computação... Mais pra abrir mais a mente das crianças mesmo, sabe? Aí, eu levo ela às sete e meia, busco às dez horas. E à uma hora, eu levo ela e busco ela às cinco e vinte. No meu dia, eu tiro um tempo pra ajudar ela na escola e depois pra trabalhar.
> E: — Você gostaria de ficar do jeito que está ou prefere ter um trabalho com carteira assinada?
> B3: — Eu gostaria de ter um trabalho com carteira assinada sim. É mais garantia por causa desse negócio do INPS, e pra ela também é um futuro pra ajudar mais ela nesses negócios de escola. Podendo comprar livro e ajudando pra comprar um curso. Queria também trabalhar na parte da noite, né? Porque aí eu ajudo ela na escola na parte do dia e também pego uns biquinhos na parte do dia.
> E: — Então seria no turno noturno? Como um vigia ou um turno noturno em uma fábrica?
> B3: — Sim, exatamente.
> E: — Mas o senhor está priorizando mesmo é o reforço no estudo dela, certo? Por isso o senhor não quer trabalhar no turno diurno, é isso?
> B3: — De dia não da pra mim... Pra não pagar gente pra cuidar dela. A gente tá vendo hoje em dia babá errada, filha batendo na mãe de idade. Então tem que ver isso... Ou dá confiança no próximo que pode ajudar ou até atrapalha. Então eu prefiro estar eu mesmo ajudando ela na escola e trabalhando à noite.

4.4.1.4 Entendimento de que o esforço exigido para fazer a capacitação não seria compensatório: necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem frente ao imediatismo da sobrevivência

A beneficiária B6, mesmo desempregada, não se propõe a trocar a possibilidade de encontrar uma ocupação formal para investir em algo que lhe garantiria uma ocupação mais estável:

> B6: — Aí se eu quisesse fazer esse curso, como que é?
> E: — Olha. Está tendo esse curso (PRONATEC) (...) é só ir à Casa da Família (...).

> B6: — Eu não sei... Se eu for trabalhar não vai ter muito tempo, né? Eu tô disposta mesmo a trabalhar desde já!

Em alguns casos, o imediatismo juvenil impede-os de uma reflexão mais sensata em relação à formação profissional. O diálogo abaixo, estabelecido com o jovem B12, se deu em meio a uma televisão ligada e as manipulações intermináveis no aplicativo de jogos de seu celular:

> E: — Aqui! Acabei de telefonar para o SINE! Estão abertas as inscrições para o Curso de Mecânica de Motos, o curso que você acabou de me dizer que gostaria de fazer! É totalmente gratuito e fornecem o vale-transporte... Quer se matricular?
> B12: — Mas... De quanto tempo é este curso ?
> E: — Dois meses e meio. Duzentas horas...
> B12: — Ah não! Preciso trabalhar durante este período!
> E: — Mas você está desempregado!
> B9: — Mas eu preciso achar alguma coisa. E se eu consigo achar alguma coisa neste período?
> E: — Se você continuar aqui, vai ficar desempregado nesses dois meses e não vai fazer o curso... Pode continuar desempregado... E sem fazer o curso! Quem sabe o curso é noturno? É necessário você se informar melhor a respeito!
> B9: — Como é esse curso? Será que tem muita matemática? Eu não dou conta de matemática!
> E: — É necessário você se informar melhor!
> B9: — Porque se tiver que fazer muitas contas, não vai dar certo!

4.4.1.5 Falhas do programa prejudicaram a adesão dos beneficiários: diagnóstico, formulação, divulgação, relações intersetoriais e operacionalização

A primeira falha apontada pelos gestores municipais do Programa Próximo Passo é a falta de um diagnóstico participativo, no qual as próprias beneficiárias e os beneficiários pudessem ser ouvidos. O depoimento da gestora G1 compara o PPP a outros programas federais que não deram ou estão apresentando problemas na sua execução exatamente pelo fato de não haver um instrumental participativo no momento da elaboração de um programa de grande porte:

> G1: — As pessoas não escutam só o que elas querem, elas escutam o que tem significado para elas. Eu acho que enquanto os programas que vierem nãoentenderem que essas pessoas têm vontade, que essas pessoas têm necessidade de definir suas escolhas por elas mesmas, nada vai dar certo. Foi assim com o Programa Pró-Jovem Adolescente que substituiu o Programa Agente Jovem que estava dando certo: o programa, transformado em Pró-Jovem, virou um fracasso em nível de Brasil! Foi assim com o PlanSeQ, está sendo assim com o PRONATEC. (...) Então enquanto a gente não mudar isso, as pessoas (elaboradores dos programas) (devem) escutar a base, (escutar) o que elas têm vontade, qual o interesse delas... É mais fácil à gente culpar mesmo! (...) A gente (elaboradores de políticas públicas, gestores e executoras) “culpabiliza” as famílias o tempo todo... é mais fácil... é o inverso disso, gente! Enquanto nós não tivermos programas que escutem essas famílias, o que elas querem, o que elas desejam, vai ser um fracasso, porque eu (elaboradores de políticas públicas, gestores e executoras) quero pensar por eles (beneficiários), eu não consigo ver que (os beneficiários) são pessoas. (...)

> Enquanto a gente não escutar e não levar em conta a fala dessas pessoas (beneficiários), (a efetividade dos programas) vai ser um fracasso!
> (Depoimento da gestora G1 no grupo focal realizado em 31 de maio de 2102).

Uma segunda falha está no início da execução do Programa Próximo Passo: problemas de divulgação do programa, no envio de cartas-convite, emitidas pelo governo federal diretamente aos beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família de todas as regiões brasileiras onde o programa estava sendo implementado. Não se tem notícia, na história das políticas públicas sociais, de uma ação descentralizada de um programa no qual a execução teve seu início em gabinetes de instâncias federais. Foram vários os equívocos dessa iniciativa, a começar pelo desperdício de recursos, porque grande parte dos endereços dos beneficiários e beneficiárias cadastrados no CadÚnico se encontravam desatualizados e uma quantidade considerável de cartas retornaram. A linguagem utilizada nas cartas, bem como o seu *layout*, não facilitou a compreensão dos(as) beneficiários(as):

> GT: — No princípio foi muito difícil porque o governo federal achava que, a partir do momento que emitisse uma carta para as pessoas convidando-as, falando dos cursos, que seria suficiente e, no entanto, não sensibilizou a grande maioria das famílias.
> E: — Por que você acha que as cartas não sensibilizaram? O que você aponta como causa da inoperância das mesmas?
> GT: — A primeira coisa é a própria carta... o *layout* da carta não era convidativo. Então você não tinha vontade de ler. As letras eram muito pequenas e não chamavam tanto a atenção. As pessoas procuravam informações com medo de perder o benefício do PBF porque não entendiam muito bem o que estava se falando. A falha de comunicação foi a causa dessas cartas por não conseguirem levar informações suficientes para os beneficiários. (Depoimento da Gestora do Trabalho em entrevista gravada em 14 de Maio de 2012).

Uma comunicação em linguagem universalizada para todas as regiões de um país com diversidades culturais e problemas de interpretação do conteúdo pelo público-alvo realmente foi uma tentativa que nada eficaz. Mas a avaliação dos gestores em relação às cartas não parou por aí. Falta de alinhamento entre a gestão federal do PPP e a gestão municipal: a estratégia do envio das cartas deparou-se também com a incompatibilidade do tempo de tramitação burocrática dos contratos necessários à execução legal do programa – tanto em nível da relação federal-município, como em nível município-executor. Na cidade de Contagem, como já dissemos anteriormente, as primeiras cartas foram emitidas pelo governo federal em novembro de 2008 e as burocracias necessárias ao trâmite da legalização convenial e contratual nos dois níveis de governo consumiram tanto tempo que as primeiras turmas do PPP/Contagem começaram a serem executadas apenas em agosto de 2009. Nesse período, o programa adquiriu descrédito no conceito de muitos beneficiários e beneficiárias e técnicos dos CRAS:

> G3: — Quando você falou aí do PLANSEQ, na época eu era técnica lá no Petrolândia, (...) o que mais chamou (a atenção) lá no CRAS, foram muitas inscrições, foi em 2008 para 2009 que começou, e aí o retorno que a gente tinha das famílias: "Engraçado (...), quando é que vai me ligar? Até hoje não me ligou", e aí a gente confirmava o telefone, ligava lá para o SINE, confirmava o telefone, o telefone batia (era conferido), e falava: "ah, mas eu não recebi ligação", e aí houve um descrédito com os cursos porque, quando surgiu uma nova etapa, eu lembro que na época até saiu as cartinhas do bolsa-família junto falando, explicando... Vocês lembram daquele processo? E aí teve uma baixa adesão, porque as famílias já estavam desacreditadas, "por que eu vou fazer de novo, se eu já fiz e não me chamaram?", então tem a questão aí da efetividade mesmo, do que é falado e cumprido! (...)
>
> G4: — Lá no Industrial, na época do processo, nós tivemos duas experiências, a primeira parte no que a (G1) já falou: (sobre situações que) não têm retorno mesmo (ao beneficiário interessado) e caem no descrédito, tanto (que) quando chegou o PRONATEC, (este) foi bem questionado: "Vai ser a mesma coisa?", porque as famílias que fizeram inscrição e foram muitas (...) não tiveram retorno, então (...) a própria equipe ficou desacreditada nesse sentido, porque não é fácil mobilizar, convidar a família, e aí elas voltavam ao CRAS e sempre perguntavam por que não ligaram (...) aí cai naquela discussão: escolaridade, perfil etc. (...), lançam as vagas e depois começam a filtrar: "ah, não tem perfil... não tem escolaridade, não tem isso, não tem isso, aí ficou fora", aí, o nosso público está de fora novamente!
> (Depoimentos das gestoras G3 e G4 em grupo focal realizado em 31 de maio de 2012).

Frente ao espaço de tempo ausente no processo de execução do PPP/Contagem entre 2008 e 2009 já relatado anteriormente, um dos CRAS optaram por aderir a uma outra modalidade de PLANSEQ ofertada por uma entidade executora. A experiência em atender os desejos e demandas dos próprios beneficiários e beneficiárias e o envolvimento direto do CRAS na contribuição da gestão no âmbito territorial desde a articulação inicial até a formatura consistiu em uma experiência que deve ser considerada em programas da mesma natureza:

> G3: — E a outra experiência: (...) nós fomos procurados por uma equipe da Bahia, que estava fazendo o plano nacional (PlanSeQ), então eles chegaram lá no CRAS e falaram: "nós queremos oferecer curso, nós fizemos equipe, estamos com recurso e queremos que vocês ajudem na mobilização", (...), e aí eles nós montamos três turmas, mas assim foi indo de porta em porta, família por família, convencendo novamente desse curso, (...) (a entidade executora) nos perguntou (depois) qual foi a demanda, e nós falamos!, então assim, no Bandeirantes, nós tivemos o curso dentro de uma associação que foi de culinária, e as mulheres fizeram curso de culinária o tempo todo, mas foram as mulheres que moram ali no entorno, entendeu ?, e nós fizemos duas (turmas), fizemos uma turma dentro do CRAS e outro turma na (E.M.) Gabriela Leite, todos que o CRAS articulou, e foram três turmas, e nós fizemos questão de fazer formatura, entregar diploma (...) nós tivemos essa experiência que foi bacana, tanto (que) na época da eleição, essas famílias foram procurados para gravar para a (campanha eleitoral da) Dilma (...) (É) a questão do território, foi lá perto, foi perto das famílias, nós fizemos contato corpo a corpo, e aí nós demos muito cara à tapa, (...)a própria equipe não acreditou lá na época, de tanta família que nós encaminhamos... (Depoimento da gestora G3 em grupo focal realizado em 31 de maio de 2012).

A distância entre o início das inscrições do PPP e o início efetivo dos cursos também provocou um desencontro entre a equipe da diretoria de qualificação profissional e os beneficiários e beneficiárias que aderiram ao primeiro chamado. Faltou um cuidado maior no retorno aos beneficiários interessados na primeira chamada. A beneficiária B9 se sentiu prejudicada com esse desencontro:

> E: — Há uns dois anos, você recebeu um convite para participar de um curso chamado Próximo Passo/construção civil?
> B9: — Sim. Recebi!
> E: — E, por que você recebeu este convite?
> B9: — Porque a minha avó era cadastrada, eu morava com ela. Aí chegou a carta lá em casa e eu procurei me informa mais como era!
> (...)
> E: — Na época, o que você fez quando recebeu o convite?
> B9: — Fui ao SINE em Contagem, fiz a inscrição e fiquei no aguardo! Só que não teve retorno!
> E: — Isso foi em 2008 ou 2009? Você está lembrada?
> B9: — Eu acho que foi em 2008!

4.4.2 Considerações finais à análise das hipóteses em confronto com as entrevistas realizadas

A tabela a seguir apresenta sinteticamente a avaliação das hipóteses que foram levantadas na elaboração desta pesquisa à luz das referências teóricas, das análises dos dados secundários e das entrevistas de campo:

Quadro 14 – Síntese das hipóteses analisadas após a pesquisa concluída

(continua)

Questão norteadora		
Quais as causas de adesão (e não adesão) dos beneficiários do Programa Bolsa Família ao Programa Próximo Passo na cidade de Contagem/MG?		
Hipóteses	**Resultados**	**Detalhamento do resultado**
I) Desinteresse pela construção civil. a) Entendimento de que a construção civil configura-se como trabalho precário.	Foi constatado parcial desinteresse do público-alvo pela construção civil. a) Existe o entendimento por parte de beneficiários e beneficiárias de que a maioria das ocupações próprias do arco ocupacional da construção civil configura-se como trabalho precário.	a) Análise dos dados secundários apontam 62% de inscrições no curso auxiliar administrativo/almoxarifado e 19% no curso de eletricidade predial; apenas 19% foram de inscrições para os demais cursos. Considerando relatos de beneficiários e beneficiárias (em segunda pessoa) e relatos de gestores, constatamos que, de fato, houve rejeição às ocupações braçais de ambos os sexos. No entanto, nenhum dos beneficiários e, inclusive, beneficiárias admitiu rejeição à possibilidade de trabalho braçal na construção civil.

(conclusão)

Questão norteadora		
Quais as causas de adesão (e não adesão) dos beneficiários do Programa Bolsa Família ao Programa Próximo Passo na cidade de Contagem/MG?		
Hipóteses	**Resultados**	**Detalhamento do resultado**
b) Entendimento de que a construção civil é trabalho masculino, frente à grande quantidade de mulheres "chefes de família" do PBF. c) Falta de entendimento sobre todas as oportunidades do arco ocupacional da construção civil no mercado de trabalho.	b) Existe entendimento parcial de que a construção civil é trabalho masculino, frente à grande quantidade de mulheres que são titulares do benefício do PBF. c) Constatada a falta de entendimento sobre todas as oportunidades do arco ocupacional da construção civil no mercado de trabalho.	b) Nenhuma mulher, em primeira pessoa, admitiu que a área da construção civil seja um trabalho apenas de homens. c) Cartas e *telemarketing* não conseguiram elucidar sobre os cursos, apenas as reuniões de sensibilização cumpriram com esse objetivo, e estas atingiram apenas quem aceitou o convite para a reunião.
II) Receio de perda do benefício do Programa Bolsa Família. a) Baixa autoestima e desmotivação na busca de autonomia. b) Opção pelo trabalho informal a fim de obter maior renda, porém, preservar a obtenção do benefício.	Constatado o receio de perda de renda e de benefício do PBF. a) Constatada a baixa autoestima em algumas beneficiárias. b) Constatada uma certa acomodação ao trabalho informal.	a) Baixa autoestima e desmotivação de poucos na busca da autonomia: constatada presença das fases da "Desqualificação social" de Paugam (2003). b) Opção pelo trabalho informal a fim de obter maior renda, porém, preservar a obtenção do benefício: constatada uma certa acomodação ao trabalho informal pelas entrevistas aos beneficiários(as), gestores e agentes de trabalho.
III) Indisponibilidade de tempo da mulher ao trabalho externo, frente às responsabilidades intrafamiliares (cuidado da casa, alimentação, maternidade ou maternagem) que a sobrecarregam em demasia.	Constatada a indisponibilidade de tempo frente às responsabilidades intrafamiliares.	As entrevistas constataram a presença dessa hipótese em quase todas as beneficiárias entrevistadas e também em um beneficiário no modelo de relação familiar monoparental.
IV) Entendimento de que o esforço exigido para fazer a capacitação não seria compensatório: necessidade de muitos investimentos pessoais, familiares ou de outra ordem frente ao imediatismo da sobrevivência.	Hipótese parcialmente constatada.	Em entrevista, parte dos beneficiários e beneficiárias necessitam gerar renda imediata. Para alguns, o curso seria um empecilho para a necessidade imediata de renda.
V) Falhas do programa prejudicaram a adesão dos beneficiários: diagnóstico, formulação, divulgação, relações intersetoriais e operacionalização.	Constatadas falhas no programa: a falta de um diagnóstico participativo imputou lacunas na sua formulação. Houve falhas na divulgação do programa, nas relações intersetoriais e, enfim, na sua operacionalização.	Entrevistas com gestores e beneficiários constatam uma série de desencontros entre as instâncias federais e municipais, além de que o diagnóstico não contou com a participação das instâncias e do público envolvidos.

Elaborado por: Márcio Luiz Guglielmoni.

5 CONCLUSÃO

As políticas de proteção social no Brasil ainda são pouco compreendidas pela população brasileira e, entre todos os outros programas existentes no rol dessas políticas, o Programa Bolsa Família é o que mais suscita discussões diversificadas no universo do senso comum. Há uma visão presente em nossa cultura conservadora e preconceituosa contra os pobres do Brasil, visão construída por uma elite que comandou este País por muito tempo e que acreditava que a riqueza gerada deveria ser compartilhada entre poucos privilegiados. Mal se pensava ou se promovia políticas de caráter redistributivas com o objetivo de amenizar as desigualdades sociais e econômicas e, no entanto, sempre se difundiram políticas de caráter distributivo, pois os mesmos pobres deveriam permanecer cativados com esquemas de assistencialismo e clientelismo político. Períodos históricos como os do colonialismo-coronelista, do populismo-clientelista, e do autoritarismo-militar prejudicaram e impediram processos de formação da consciência brasileira que visassem o fortalecimento da cidadania, da participação política e dos direitos humanos.

Na última década, a implantação do modelo social-desenvolvimentista tem procurado universalizar o acesso às oportunidades de emprego geradas pelo mercado de trabalho, tem procurado garantir os direitos sociais, os direitos políticos e os direitos civis junto à população brasileira por meio da estruturação de políticas públicas, como as políticas de assistência social e políticas de emprego, trabalho e renda citadas neste trabalho. Mesmo com a ampliação e a incrementação dessas políticas, muitos desafios devem ser superados, pois parte da população, além daqueles que ainda não têm acesso, acumula preconceitos que refletem décadas de atrasos e retrocessos na construção da democracia e da igualdade social. A incompreensão, por parte de alguns, do Programa Bolsa Família ou seus programas complementares, como o Programa Próximo Passo, revela as sequelas dessa cultura conservadora e preconceituosa cultivada há séculos. O relato abaixo, de uma das agentes de trabalho da SETGER que fez parte da equipe que mobilizou e sensibilizou beneficiários e beneficiárias do PBF a participarem do PPP é um exemplo dessa incompreensão:

> AgT1: — Agora que acabou o Projeto (PPP), o público está procurando desarvoradamente o curso de pedreiro, o curso de eletricista, o curso de pintor... Mas é o público em geral (que está fazendo isso), não é o público prioritário, não é o beneficiário (do PBF), não é o público do CadÚnico. É o público em geral. Então, se não tiver (a exigência) de oferecer cursos ao Público Prioritário, a gente consegue atingir as metas; agora, se tiver (que ser o público beneficiário), tem que arregaçar as mangas mesmo e pedir quase que "pelo amor de Deus" para eles fazerem um curso.
> E.: — Você está dizendo que é mais difícil trabalhar com o público da assistência social?

> AgT1: — Com certeza! O público da assistência social... Você vai me perdoar... Mas eles já têm a assistência social, eles estão respaldados pelo CRAS, pelo MDS... O CRAS, o MDS e a Dilma abraçaram este povo, e hoje, eles estão embaixo das asas de todo mundo... Agora, o público em geral tem que correr atrás, tem que fazer um curso, e agora, mais do que nunca, se estiverem desempregados e tendo (a oportunidade de fazer) um curso, eles não podem falar não no guichê (ao solicitarem o Seguro Desemprego no SINE)... Ees têm que fazer o curso do PRONATEC, ou o de qualificação, ou o técnico. Eles têm que correr atrás, e o público prioritário não, eles fazem o que eles quiserem... (Depoimento da AgT1 em entrevista gravada em 05/06/2012)

Cumprir metas em programas que não exigem um público-alvo definido, ou que estabelecem um leque muito diversificado de candidatos é muito mais fácil do que focar um grupo restrito. Em Contagem, para cada 100 trabalhadores desempregados acima de 15 anos, encontraremos apenas 12 que são beneficiários do Programa Bolsa Família[1]. Só essa proporção explica que é quase dez vezes mais fácil encontrar um interessado que não é do PBF do que se fizermos um recorte deste público nesta proporção. Tanto as pessoas que não recebem o benefício do Programa Bolsa Família como os beneficiários e beneficiárias do programa são dotadas de desejos e vontades e, portanto, são os tipos de cursos oferecidos, as condições conjunturais e as condições de ordens individual e privativa de cada um é que determinaram a opção ou não em querer fazer um curso gratuito de qualificação.

Desejos e limitações de beneficiários e beneficiárias, além das limitações do programa, foram pesquisados neste trabalho no atendimento aos objetivos especificados do projeto. Nele,

a) traçamos os perfis dos beneficiários e beneficiárias do PBF por meio da análise de dados secundários de informações provindas da base de dados do CadÚnico e por entrevistas. A história de vida de cada um nos apontou a origem das marcas da exclusão: o precoce abandono dos jovens e adultos do sistema educacional, o isolamento social e territorial, a gravidez precoce, a desestruturação familiar, a falta de acesso às políticas públicas, situações de vulnerabilidade e risco social (com violação de direitos) nas familiares de origem e replicação das mesmas situações de vulnerabilidade e riscos sociais na maioria dos núcleos familiares atuais.

[1] Segundo o Censo 2010 do, Contagem tinha 473.956 pessoas acima de 15 anos; destas, 195.136 estavam com vínculos empregatícios formais. Logo, 278.820 pessoas, acima de 15 anos estavam sem ocupação formalizada. Segundo a base de dados de 2010 do CadÚnico, existiam, na mesma época, 35.469 beneficiários(as) acima de 15 anos e destes, apenas 2.488 comprovaram possuir emprego com carteira assinada. Portanto, 32.981 beneficiários(as) encontravam-se sem ocupação formalizada representando, portanto, 11,8% do universo total de pessoas na cidade de Contagem maiores de 15 anos sem ocupação. Ou seja, dos contagenses que, por ventura, estavam procurando cursos de qualificação no SINE, apenas 11,8% tem a possibilidade de serem beneficiários(as) do Programa Bolsa Família.

b) conseguimos situar o Programa Próximo Passo dentro das políticas de emprego, trabalho e renda nos governos federal e municipal por meio da análise de documentos públicos, dados secundários e das entrevistas. Mapeamos detalhadamente as ações do PPP na cidade de Contagem: as metodologias de divulgação e sensibilização, os problemas com trâmites burocráticos, as fases de execução, as dificuldades e lacunas do programa, a performance dele e os resultados da inclusão no mercado de trabalho. A predominância da participação da mulher e a predominância de pessoas maior escolarização foram as grandes descobertas.

c) investigamos o entendimento do público-alvo sobre o arco ocupacional construção civil e observamos que tanto os beneficiários como as beneficiárias não optavam pelos cursos de pedreiro, pintor, carpinteiro de telhados e encanador predial por entenderem que estas ocupações possuíam características mais operacionais (braçais) e precárias. Em entrevistas a beneficiários e beneficiárias, não encontramos quem admitisse esta rejeição em primeira pessoa, mas o relatório final do programa, bem como as entrevistas aos agentes de trabalho apontam esta rejeição. As reuniões de sensibilização procuraram esclarecer (apenas para aqueles que compareceram) o entendimento sobre o arco ocupacional, conscientizando os beneficiários e beneficiárias sobre o mercado de trabalho positivo de cada dessas ocupações, bem como a estimativa positiva de seus rendimentos mensais.

d) a utilização dos conceitos de Serge Paugan (2003) nos auxiliou – em algumas situações – na análise das causas que fizeram com que beneficiários e beneficiárias aceitassem ou negassem a proposta de qualificação profissional. Em nenhum dos casos detectamos a possibilidade da presença de “incomodação” (fase da fragilização no processo de desqualificação social) no usufruto do benefício, mas, em alguns poucos casos, pode-se sugerir – com restrições – a presença da fase de “acomodação” às práticas filantrópicas ou aos benefícios e à atenção da assistência social (fase da dependência no processo de desqualificação social). Existe também uma certa acomodação em relação à permanência em ocupações informais pela descrença da possibilidade de inserção no mercado de trabalho; nesses casos, sugere-se também um certo grau de “desemprego oculto por desalento” (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS, 1984). A fase de ruptura, detectada em alguns casos, pode ser interpretada pela presença da dependência do alcoolismo em fase bem

adiantada em alguns beneficiários; em um dos casos, inclusive, percebe-se a eminência de um risco muito grande de início da situação de indigência.

e) as trajetórias migratórias – no início da industrialização da região e também no período de semiestagnação da economia e do mercado de trabalho – impeliram as famílias beneficiárias ao isolamento social, segregando-as e impedindo-as da troca de ativos e oportunidades com outras categorias sociais (KAZTMAN, 1999, 2001); dessa forma, pudemos constatar a existência de uma estagnação coletiva na rede de relacionamentos que pode estar influenciando significativamente em nível individual. Beneficiários e beneficiárias moradores da Região de Vargem das Flores foram os mais prejudicados neste contexto de isolamento social, pois a falta de mobilidade física e social destas famílias também as impede de investirem seus poucos ativos nas raras oportunidades que se apresentam em território distante do centro urbano.

f) constatamos uma sobrecarga de funções impostas à mulher empobrecida – principalmente às de modelo familiar monoparental – quanto ao cuidado dos filhos e da casa. A presença da subcultura, da criminalidade e do tráfico nessas regiões, aliada à ausência de instituições de educação em jornada integral, deixa essas mulheres mais cautelosas em relação aos filhos, o que as impede de uma inserção no mercado de trabalho de maior qualidade. Nas entrevistas, nenhuma mulher declarou – em primeira pessoa – a rejeição aos cursos de pedreiro, pintor, carpinteiro de telhados e encanador predial; ao contrário, algumas gostariam de fazê-los para cuidarem da própria moradia. Mas algumas rejeições foram percebidas pelos agentes de trabalho nos processos de mobilização e nas opções de pré-matrículas dos cursos.

g) foram vários os apontamentos de falhas do programa que prejudicaram a adesão dos beneficiários:

   - não houve um diagnóstico participativo com beneficiários, beneficiárias, agentes do trabalho, técnicos do trabalho, gestores do trabalho e gestores da assistência social. Foram várias as reclamações de técnicos e gestores de que o programa “veio de cima para baixo”. A quantidade de metas definidas para cada cidade não condiz com a realidade de interesses do público beneficiário local ou com a capacidade das empresas de admitirem a quantidade de qualificandos formados;

- os cursos do arco ocupacional construção civil foram de pouca atração para o público beneficiário. Talvez cursos em que as beneficiárias não precisassem sair do cuidado com o lar para poderem gerar renda conseguissem maior adesão delas;
- operacionalização da divulgação inicial pelo governo federal por meio de cartas que foram emitidas diretamente da instância federal aos beneficiários e beneficiárias. As cartas não conseguiram cumprir com o objetivo, pois o seu formato, a sua linguagem e o seu *layout* não conseguiram estabelecer a comunicação necessária com beneficiários e beneficiárias com baixo grau de escolaridade, isso além da desatualização da base de dados do CadÚnico;
- a falta de sintonia nos trâmites burocráticos nos processos de conveniamento e contratação das entidades executoras entre o MTE e a SETGER fez com que a mobilização inicial ficasse inócua. Foram 9 meses de atraso, o que acabou por provocar descrédito em muitos beneficiários e beneficiárias que fizeram inscrição na primeira fase.

As definições e reflexões com as quais os autores contribuem na discussão sobre a pobreza e as considerações sobre as variáveis que estes trazem na explicação do fenômeno contribuíram positivamente para a análise das situações encontradas. Elas proporcionaram abordagens multilaterais sobre o assunto e apontam o fenômeno da pobreza como fruto da reprodução do sistema de organização econômico e social, sem desconsiderar as variáveis subjetivas e inerentes aos indivíduos: a presença ou a ausência de ativos individuais, coletivos ou sociais que se constroem e se estabelecem pela vivência na estrutura familiar e na comunidade, entre outras. Foi de fundamental importância para nosso propósito captar, nas entrevistas, a leitura que os beneficiários do PBF fazem da sua história de pobreza, da relação entre o benefício e o curso de qualificação, da sua história e de sua família no sistema educacional, e, principalmente, a imagem que fazem de si próprios enquanto beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Culpabilizar beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família quando estes não aceitam uma proposta de qualificação é exigir que, em troca de um benefício de pouco valor, eles – cidadãos e cidadãs de direitos – tenham de renunciar suas vontades e seus desejos. É querer exigir a superação imediata das dificuldades privativas, históricas e conjunturais explanadas neste trabalho. É acreditar que tudo o que a sociedade faz ou impõe aos pobres é sempre bom e positivo, isentando-se de uma avaliação mais comprometida e participativa na

construção de uma sociedade mais justa e igualitária! O contínuo investimento nas políticas públicas por meio de um novo modelo de gestão participativa pode aumentar ainda mais o reconhecimento de que a assistência social, assim como a saúde, a educação e o trabalho, forma um sistema de proteção social focado no direito à vida de todos os cidadãos que constroem este grande Estado, esta grande Nação.

Márcio Luiz Guglielmoni

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Lais. Inserção das mulheres no mercado de trabalho na América Latina: uma força de trabalho secundária? In: HIRATA, Helena; SEGNINI, Liliana (Orgs.). **Organização, trabalho e gênero**. São Paulo: Ed. Senac, 2008.

AMARAL, Pedro et al. O setor terciário de Contagem e sua inserção na RMBH. In: ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta; CROCCO, Marco Aurélio. **Contagem no novo século**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2005.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf> Acesso em 12 jun. 2012.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade et al**.** Trabalho no Governo Lula: Uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. **Global Labour University Working Papers.** n. 9, maio 2010. Disponível em: < http://www.cesit.org/publicacoes/detalhes/19> Acesso: 10 set. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Produto Interno Bruto**. Última atualização: 30 mar 2012. Disponível em Disponível em: <http://www.google.com.br/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=ny_gdp_mktp_cd&idim=country:BRA&dl=pt-BR&hl=pt-BR&q=produto+interno+bruto+do+brasil> Acesso em 07/04/2012.

BONADA, Miguel Ponsá, Contagem. Por dentro da história. In: **Revista de Educação Patrimonial.** Contagem, Ano 3, n. 4, p. 12-6, ago. 2011.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social. **Guia de Geração de Trabalho e Renda**: nova perspectiva na elaboração de políticas, programas e projetos de geração de trabalho e renda. Brasília: Ed. Fundação Banco do Brasil. 2008.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programa Bolsa Bolsa Família** / Apresentação. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> Acesso em: 06 fev. 2011.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família /** IGD – Índice de gestão descentralizada, 2010d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/gestao-descentralizada/gestor/indice-de-gestao-descentralizada>. Acesso em: 28 jul. 2012.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programa Bolsa Bolsa Família /** Relatórios de informações sociais. Brasília, 2011c. Disponível em: <: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php> Acesso em: 27 fev. 2012.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Bolsa Família /** Valores dos Benefícios. Brasília, 2011d. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>. Acesso em: 23 fev. 2012.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Percepções sobre o PLANSEQ Bolsa Família – estudo com gestores locais e elegíveis à ação. **Cadernos de Estudos**, Brasília, n. 13, p. 184 – 188, 2010a**.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-de-informacao-sagi/cadernos-de-estudos/sintese-das-pesquisas-de-avaliacao-de-programas-sociais-do-mds-no13/cad13_OK.pdf/view> Acesso em: 21 jun. 2011.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Agência Nacional de Trabalho Decente – ANTD**. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/antd/>
> Acesso em: 27 fev. 2011.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Bases dos dados Estatísticos da RAIS e CAGED**. Brasília, 2011e. Disponível em: < http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php> Acesso em: 17 jun. 2012.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED**. Brasília, 2011g. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/caged/> Acesso em: 28 jul. 2012.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Intermediação de Mão de Obra – IMO**. Brasília, 2008b. Disponível em: < http://carep.mte.gov.br/seg_desemp/historico.asp>. Acesso em: 27 fev. 2011.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de Orientações e Convênios do Ministério do Trabalho e Emprego**. Brasília: 2010b.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Próximo Passo já formou mais de 23 mil trabalhadores**. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/imprensa/proximo-passo-ja-formou-mais-de-23-mil-trabalhadores.htm>. Acesso em: 17 mar. 2012.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais**. Brasília, 2012f. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/RAIS_SITIO/oque.asp>. Acesso em: 28 jul. 2012.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Seguro-desemprego**: histórico. Brasília, 2008a. Disponível em: < http://carep.mte.gov.br/seg_desemp/historico.asp>. Acesso em: 27 fev. 2011.

BRASIL, Programa de Aceleração de Crescimento. **Programa de Aceleração de Crescimento. Brasília**, 2011b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac>. Acesso em: 06 fev. 2011.

CASTEL. Robert. A sociedade salarial. In: CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão salarial**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 415-94.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. Brasília, OIT: 2008. p. 12. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/node/299>. Acesso em: 03 jun. 2011.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO DO TRABALHADOR. **Resolução do CODEFAT nº 578 de 11 junho de 2008**. Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, para regular a execução de Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs no atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família e na aplicação de recursos provenientes de emendas ao Orçamento Geral da União. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D9639D870333/Res578.pdf> Acesso em: 25 jun. 2010.

CONTAGEM comemora mais uma Semana da Indústria**. Folha de Contagem,** 28 mai. 2010. Disponível em: < http://www.folhadecontagem.com.br/portal/index.php/edicoes-especiais-2010/176-semana-da-industria-2010/1824-especial-da-semana-da-industria.html> Acesso em: 06 mar. 2011.

CONTAGEM, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Diretoria de Transferência de Renda. **Relatório do Cadastro Único de Informações Sociais**: perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família em 2010. (Emitido por solicitação do autor em: 06 de jan. 2012).

CONTAGEM, Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Atlas escolar, histórico, geográfico e cultural do município de Contagem**. Contagem, 2011c.

CONTAGEM, Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda. **Relatório Quantitativo 2009-2010**, mar. 2011a.

CONTAGEM, Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda. Diretoria de Qualificação Profissional. **Análise da Execução da Ação de Qualificação Social e Profissional.** Contagem, 2011b.

COSTA, Albertina de Oliveira et al. **Mercado de trabalho e gênero**: comparações internacionais. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Principais conceitos da pesquisa de emprego e desemprego - PED**. São Paulo, [1984]. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/ped/pedmet.xml> Acesso em: 21 fev. 2011.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Autores locais na execução da política de qualificação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 107, p. 438-60, jul./set. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais: primeiros resultados.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm>**. Acesso em: 08 abr. 2012.**

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R$ 3,675 trilhões.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1>. Acesso em: 08 abr. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**, Brasília, livro 10, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, n. 19, 2011, p. 197-229. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf> Acesso em: 29 out. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 20, 2012, p. 197 – 246. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf> Acesso em: 30 ago. 2012.

KAZTMAN, Ruben; FILGUEIRA, Carlos. **Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades.** Montevideo: Ed. da CEPAL, 1999.

KAZTMAN, Ruben. Seducidos y abandonados: el aislamento social de los pobres urbanos. **Revista de La CEPAL**. Santiago de Chile, n. 75, p. 171- 179, dez. 2001.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun. 2002. Disponível em: < http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2011.

LAVINAS, Lena; DAIN, Sulamis. **Proteção social e justiça redistributiva**: como promover a igualdade de gGênero. Rio de Janeiro: 2005. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/DainLavinasProtecaoSocialGenero.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2012.

LAVINAS, Lena; NICOLL, M. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 22, p. 39-75, 2006. Disponível em <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/280/274>. Acesso em: 12 jun. 2012.

LAVINAS, Lena. Transferências de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34, 2006, Salvador. **Trabalhos aprovados.** Brasília: ANPEC, 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf> Acesso: 18 maio 2011.

LAVINAS, Lena. ***Status* e direitos para galvanizar oportunidades**: desafios do combate à miséria frente às incertezas da conjuntura econômica**.** Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Proteção Social e Cidadania: Desafios para superar a pobreza, realizado nos dias 11 e 12 de agosto de 2011, em Brasília.
Disponível em: < http://www.enap.gov.br/files/lena_lavinas.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2011.

LOWI, Theodore J. **Distribuição, regulação, redistribuição**: as funções do governo. Trad. André Villa-Lobos. 1964 (mimeo.). 21 p.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cassia Maria. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Revista Estudos Feministas,** v. 17, n. 3, Florianópolis, set./dez. 2009. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2009000300018>. Acesso em: 18 mai. 2011.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro e MAIA, Rousiley Celi Moreira. Dimensões da autonomia no combate à pobreza: o Programa Bolsa Família sob a perspectiva das beneficiárias. **Serviço Social e Sociedade**, n. 92, São Paulo: Cortez Editora, 2007.

MELO NETO, João Cabral de, **Morte e Vida Severina**. Pernambuco, 1955. Disponível em: < http://www.culturabrasil.pro.br/joaocabraldemelonetoo.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social, teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MINAS GERAIS, Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – 2007-2023**: Estado para Resultados – Estratégia de Desenvolvimento. Belo Horizonte: jan. 2007. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_Desenvolvimento_Integrado_Final.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2012.

MORETTO, Amilton José. **Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.

MORETTO, Amilton José. **O sistema público de emprego no Brasil**: uma construção inacabada. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.

NEVES, Magda de Almeida; COSTA, Bianca Lima. **Relações de gênero e trabalho em experiências de economia solidária.** Texto apresentado no Seminário Internacional/Mercado de trabalho e gênero: comparações França e Brasil, Rio de Janeiro, 2007.

NEVES, Magda de Almeida Neves. Trabalho e gênero: permanências e desafios. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 9, n.2, p. 257-65, jul./dez. 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Proteção Social e Geração de Emprego:** análise de experiências derivadas de programas de transferências com corresponsabilidade. Documento Interagencial, nov. 2010. Disponível em: < http://www.sedi.oas.org. >. Acesso em: 03 jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Promovendo o trabalho decente**. Apresentação/Escritório no Brasil. Brasília, [2012]. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/content/apresenta%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 20 jun. 2012.

PAUGAM, Serge. Fragilização e ruptura dos vínculos sociais: uma dimensão essencial no processo de desqualificação social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 20, n. 60, p. 41-59, jul. 1999.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, Márcio. Estudo traça o novo perfil do desemprego no Brasil. **Revista do Legislativo**. Belo Horizonte, p. 38-47, abr./dez. 1999. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/26/marcio26.pdf>. Acessado em: 08 abr. 2012.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16. 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a02v18n2.pdf> Acesso em: 06 out. 2011.

POCHMANN, Márcio. Estudo traça o novo perfil do desemprego no Brasil. **Revista do Legislativo**. Belo Horizonte, p. 38-47, abr./dez. 1999. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/26/marcio26.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2012.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2010. (Coleção Brasil em Debate, v. 2).

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de Normalização: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos**. 9 ed. ver. ampl. atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: http://www.pucminas.br/biblioteca Acesso em: 15 jun. 2012.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de geração de emprego e renda**: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira, Brasília. Ed. UNB, 2003.

SACHS, IGNACY. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. In: **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 23-49, mai./ago. 2004.

SARDÁ, Maurício. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES): significados e perspectivas. **Boletim Mercado de Trabalho**: Conjuntura e Análise. Brasília, n. 48, p. 57-70, ago. 2011. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3374524E013389E32A0E50F5/IPEA_bmt48_completo.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

SERRA, Rose. A Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: estruturas e questões. **Revista de Políticas Públicas**, v. 13, n. 2, p. 245-54, São Luiz, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.revistapoliticaspublicas.ufma.br/download.php?id_publicacao=211> Acesso em: 23 mar. 2011.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana. Famílias monoparentais femininas, pobreza e bem-estar das crianças: comparações regionais. In: HIRATA, Helena; SEGNINI, Liliana (Org.). **Organização, trabalho e gênero.** São Paulo: Ed. Senac, 2008, p. 187-206.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 1º sem. 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-44, jul./dez. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf> Acesso em: 23 abr. 2011.

SPINK, Mary Jane (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. São Paulo: Ed. Cortez, 1998.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil Moderno. In: TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais:** afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG – 1999, p. 79-134.

ANEXOS

ANEXO A
AUTORIZAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM:

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM
ESTADO DE MINAS GERAIS
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

TERMO DE AUTORIZAÇÃO

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais,

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Contagem **aceita** receber o mestrando **MÁRCIO LUIZ GUGLIELMONI**, para desenvolver atividades de pesquisa relacionadas ao Projeto de Dissertação: **DA EXCLUSÃO BENEFICIADA À BUSCA DE QUALIFICAÇÃO INCLUSIVA: o Beneficiário e a Beneficiária do Programa Bolsa Família e a adesão ao Programa de Qualificação Próximo Passo**, no período de 01 de Agosto de 2010 a 31 de Julho de 2012.

Contagem, 01 de Agosto de 2010

Maurício Rangel de Souza
Secretário Municipal de Desenvolvimento Social
Prefeitura Municipal de Contagem.

Rua Portugal, 20 – Bairro da Glória – Contagem/MG. CEP: 32.340.010.
Tel.: (31) 3392-1508 Fone/fax: (31) 3352-8020 e-mail: social@contagem.mg.gov.br, glaucialc12@yahoo.com.br

ANEXO B

ROTEIRO PARA ENTREVISTA/BENEFICIÁRIOS

Programa Próximo Passo

( ) Aderiu	( ) Não aderiu	( ) Aderiu e evadiu
Como soube? ( ) Carta MDS / ( ) TeleMarketing / ( ) CRAS / ( ) Carta SENAI Outros:		
( ) Aceitou p/ telefone ( ) Não aceitou p/ Telefone ( ) Aceitou após reunião ( ) Não aceitou após reunião ( ) Aceitou mas não compareceu à reunião ou 1º dia.		

Perfil:
Nome:
PBF: Valor:_____ Benefícios: Fixo ( ) + Variáveis: (___) Crianças + (___) Adolescentes.
Sexo: Idade: Grau de Instrução:
Estado Civil:
Perfil familiar:
Renda Familiar:
Principal provedor:
Principais gastos: (BF) ou (RF)_____. _____.
Histórico profissional:_____ _____. _____. _____.

Roteiro 1: Histórico da Família de Origem:

- Família de origem e infância:
  - Presença/ausência do pai e mãe...
  - Grau de instrução dos pais...
  - Profissão dos mesmos...
  - Composição e posição da família de origem: mais velho, meio, caçula...
  - Posicionamento dos pais frente aos estudos para os filhos e filhas: Verificar se = ou ≠.
  - Verificar as condições territoriais / sociais dos lugares em que passou a infância, adolescência e juventude...
  - Escola
    - Verificar com quantos anos iniciou os estudos.
    - Lugar da escola (longe/perto/condução),
    - Recursos da escola que estudou
    - Trajetória escolar... motivações/desmotivações...
    - Quando abandonou... Causas de abandono...
    - Colegas: perseverança... abandono... motivação/desmotivação...
  - Perfil dos principais amigos / grupos da infância
  - Abordar a alimentação na infância e adolescência...

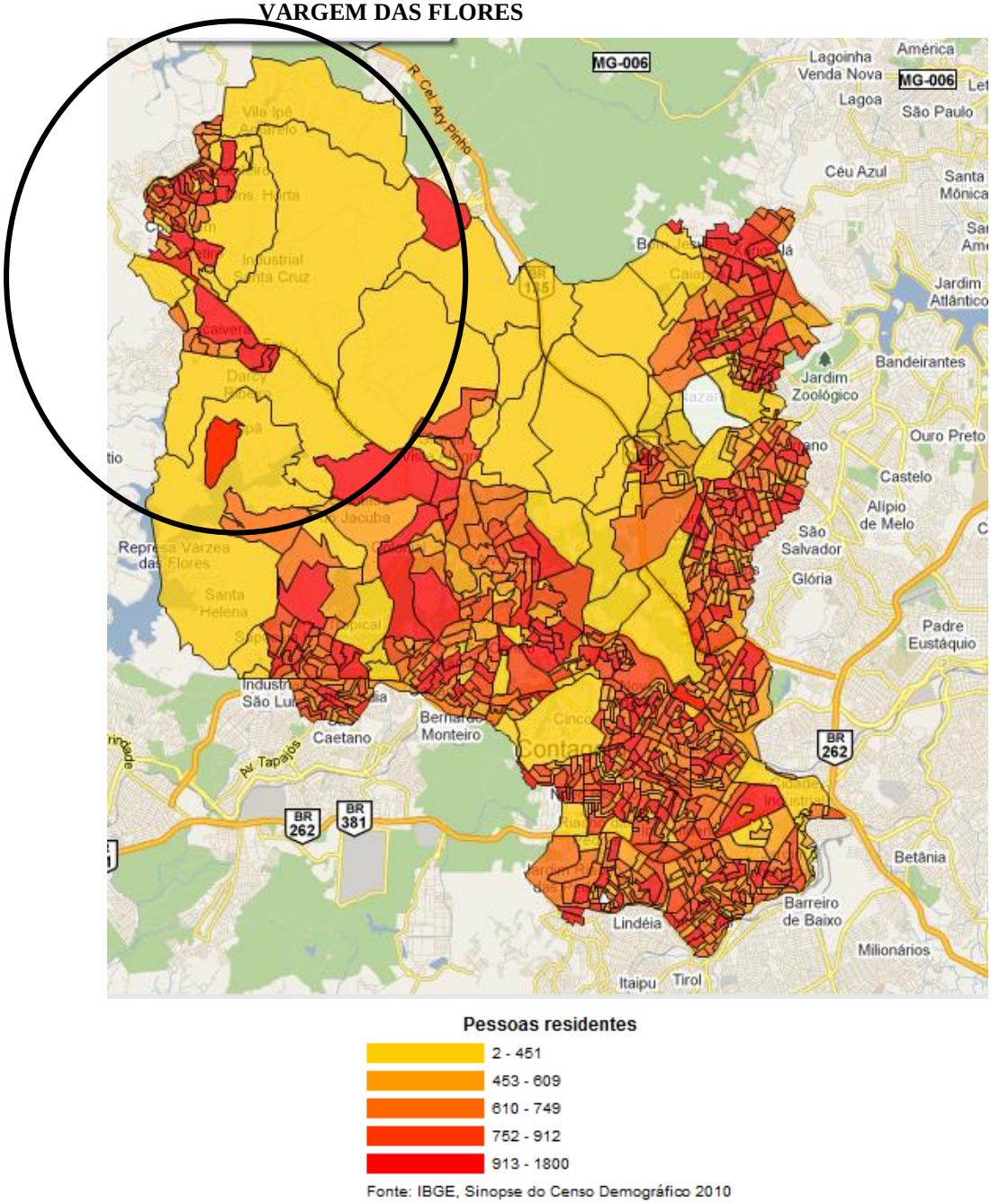
  - Roteiro 2: Descrição da família atual:
  - Como veio parar no lugar atual que vive...
  - Como conheceu/casou/amigou, etc...
  - Gravidez

- Presença/ausência do(a) companheiro/companheira
- Grau de instrução do(a) companheiro/companheira
- Profissão do(a) companheiro/companheira
- Composição e posição (renda principal ou secundária) da família.
- Posicionamento frente aos estudos para os filhos e para as filhas: Se é = ou ≠.
- Verificar as condições territoriais onde a pessoa mora. Presença de políticas públicas...
- Como é a vida escolar para os filhos...
    - Com quantos anos os filhos entraram para a escola ...
    - Lugar da escola (longe/perto/condução),
    - Recursos na e para a escola...
    - Trajetória escolar... motivações/desmotivações dos filhos...
- Falar sobre o Bolsa família... Definição do PBF para a pessoa.
    - A representação do Bolsa Família para a pessoa.
    - Se existe vergonha ou já teve vergonha de receber o benefício.
    - Se existe medo de ficar sem o benefício
- Se existe acompanhamento de Assistentes sociais na família ou se frequenta o CRAS.
- Definição/conceito de trabalho/ emprego para a pessoa.
    - Como tem procurado emprego...
- Tem chegado até ele propostas de qualificação profissional e como tem chegado.
    - Sobre o PPP... Motivações / Desmotivações
    - Colegas: perseverança... abandono... motivação/desmotivação...
- Verificar perfil dos principais amigos/Onde estão... Para onde foram...
- Alimentação da família.
- Atividades laborais...
- Atividades laborais do(a) companheiro/companheira... Como encara o trabalho...
    - Divisão do trabalho intrafamiliar. Participação do homem...
    - Identificar quem é o provedor principal da família... Verificar questões pertinentes de quando não é o homem...
    - Participação das políticas sociais . CRAS...
- Sondar possíveis desejos/projetos para o futuro.

ANEXO C:

MAPA DE CONTAGEM/MG:
Concentração da população total
Destaque: Região de Vargem das Flores

VARGEM DAS FLORES



Fonte: IBGE, Censo 2010, Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>

ANEXO D:

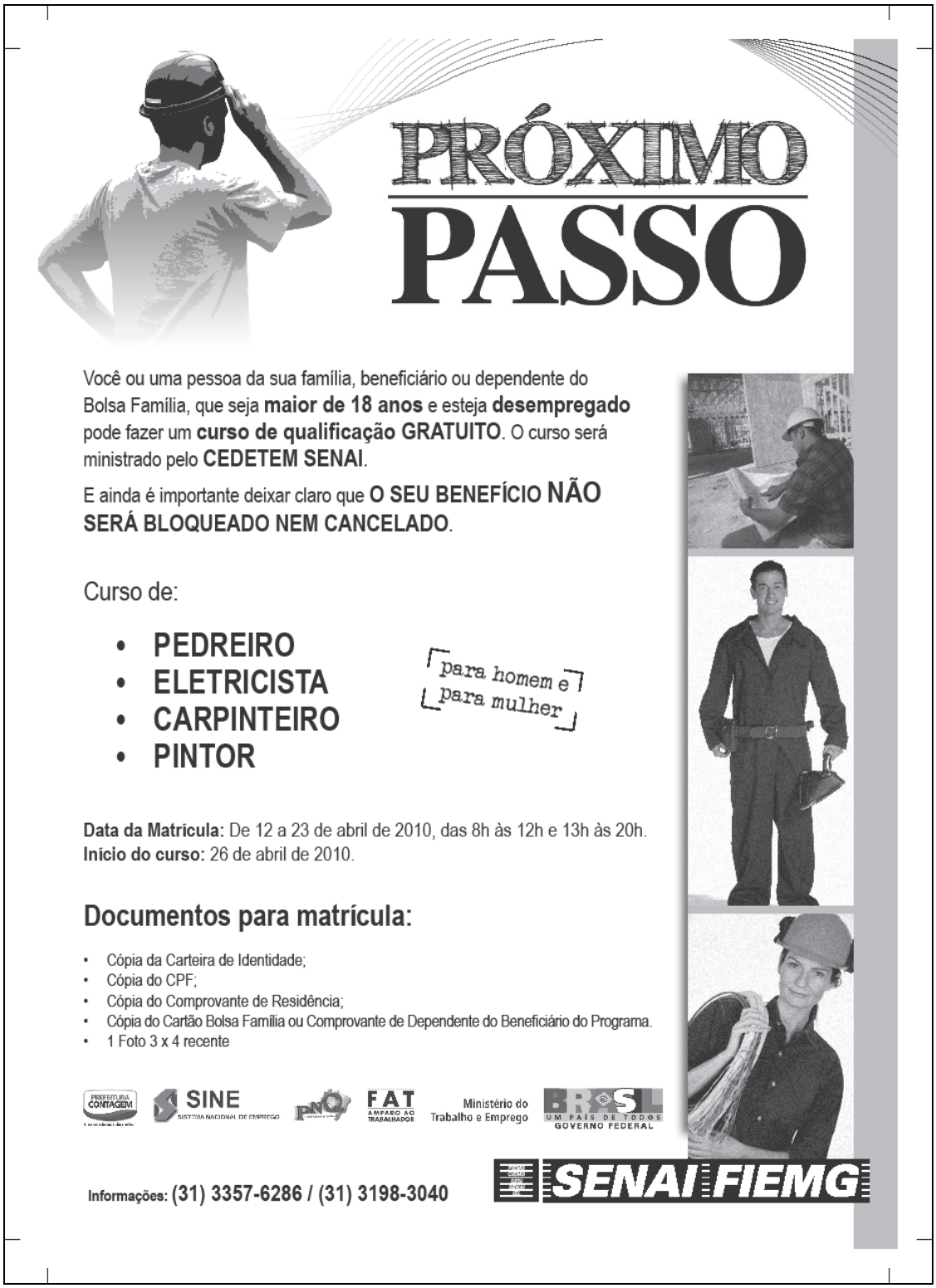
JARDIM NOVO ELDORADO
(Vila Marimbondo)

DISPONÍVEL EM: http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/

Acesso em: 22 jun. 2012.

ANEXO E

UM DOS CARTAZES ELABORADOS PELA DIRETORIA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E ENTIDADE EXECUTORA:



Fonte: Diretoria de Qualificação Profissional da Secretaria de Trabalho e Geração de Renda.