

A POLITICA DE EMPREGO NO BRASIL: GERAÇÃO DE RENDA OU (RE) INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO?

Ednéia Alves de Oliveira*

RESUMO

Este artigo é resultado de uma pesquisa iniciada em 2007 com a inserção no doutorado em Serviço Social e que vem sendo atualizada com base nas alterações nas legislações trabalhistas e nas políticas e programas implementados pelo governo brasileiro neste período. O objetivo, portanto, é discutir como vem sendo desenvolvida a política de emprego no Brasil nos últimos 20 anos em face da crise do desemprego inaugurada com a reestruturação produtiva e a crise fiscal do Estado. Orientada pelas agências multilaterais, a política de emprego passa a ser difundida com o objetivo de promover o maior equilíbrio entre a oferta e a demanda de postos de trabalho como forma de combater o desemprego estrutural. Contudo, temos constatado que no Brasil, tais políticas, apenas seguem a conformação histórica da política social, reforçando o caráter assistencialista ao gerar programas de geração de renda ao invés de promover a (re) inserção no mercado de trabalho.

Palavras-chave: desemprego, política de emprego e geração de renda

INTRODUÇÃO

Historicamente a geração de emprego sempre esteve subordinada à política de crescimento econômico defendida pelos governos brasileiros, sendo suficiente investir nas políticas macroeconômicas como consequência natural para a abertura de novos postos de trabalho. Com a crise do paradigma fordista e os processos de reestruturação produtiva, as políticas de emprego passam a ocupar a agenda dos governos nos mais variados países, sendo divididas entre políticas ativas e políticas passivas. Seguindo as orientações das agências multilaterais como FMI, OIT e BM, tais políticas primam pelo equilíbrio entre a oferta e demanda de postos de trabalho impedindo que o desemprego atinja patamares muito elevados. Desta forma, as políticas de emprego implementadas no Brasil e nos demais países capitalistas objetivam qualificar e requalificar a força de trabalho e promover políticas de (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho ou criar mecanismos para geração de renda. Por outro lado, em países onde o Estado de Bem-Estar Social jamais foi uma realidade, caso exemplar do Brasil, tais políticas apenas reforçam o legado da exclusão e da desigualdade se consubstanciando em políticas que primam pelo retorno a uma lógica assistencialista e excludente, privilegiando renda aos comprovadamente pobres, ao contrário da (re)inserção no mercado de trabalho.

* Professora adjunta na FSS/UFJF. E-mail: oliveiraedneia@ig.com.br

AS POLÍTICAS SOCIAIS DE TRABALHO NO CAPITALISMO

As relações sociais de produção capitalista foram desenvolvendo ao longo dos séculos, estratégias para conseguir extrair maior produtividade do trabalho humano e garantir, desta forma, os superlucros necessários para a concentração e centralização da riqueza. Por outro lado, a crescente tensão entre capital e trabalho gerou conflitos que, muitas vezes, impediram o curso da produção no interior das fábricas, exigindo do Estado medidas democráticas para manter o processo produtivo. De acordo com Behring e Boschetti (2006), as sociedades pré-capitalistas já desenvolviam algumas ações assistenciais para coibir os conflitos e manter a ordem social. Mas eram medidas repressivas e punitivas, obrigando os pobres a aceitarem qualquer tipo de trabalho, evitando desta forma a vadiagem. Estas ações, destinadas ao combate da pobreza, tinham no trabalho um elemento de coerção e estabeleciam a concessão do benefício mediante a disposição para o trabalho. A assistência social aos pobres através da criação da *Poor Law* na Inglaterra, no século XVI, pode ser considerada como o primeiro atendimento do Estado aos necessitados. Esta lei previa um benefício aos indivíduos incapazes de se autosustentarem. A criação das *Workhouses*, casa de trabalho forçado, para disciplinamento e reinserção dos indivíduos se configurava como um elemento de aceitação da ordem, além de promover a inclusão daqueles considerados aptos ao trabalho, estabelecendo uma distinção entre os aptos e não aptos ao trabalho (Castel, 1998). Em 1834, a *New Poor Law*, restringiu ainda mais a assistência aos pobres e consagrou a obrigatoriedade de trabalhos forçados aos aptos para o trabalho. Estas estratégias representavam o controle da força de trabalho, impedindo que seus níveis de organização pudessem extrapolar os limites permitidos pela ordem burguesa, qual seja: o progresso da acumulação capitalista.

Para garantir o controle político e moral da força de trabalho, as ações do Estado eram direcionadas para a coerção e repressão. Atitude reforçada pelas instituições religiosas e filantrópicas que praticavam a caridade, reforçando a concepção moralizante da assistência. Para além da caridade, estas instituições entendiam a desigualdade social como um processo natural e necessário do desenvolvimento capitalista. Um exemplo paradigmático é a publicação das Encíclicas Papais nos séculos XIX e XX, que afirmavam serem a pobreza um elemento necessário ao desenvolvimento das forças produtivas¹. No final do século XIX, a pobreza deixa de ser considerada um elemento exclusivamente moral e passa a se configurar como um elemento também político. É somente na passagem do capitalismo concorrencial

para o seu estágio monopolista que o Estado vai começar a intervir mais sistematicamente na esfera social. Para Netto (2001) o estágio dos monopólios inaugura uma fase de exploração máxima do trabalho e revela a crescente desigualdade social e antagonismos de classes. Os trabalhadores, por sua vez, começam a se organizar, buscando alternativas de enfrentamento da questão social, o que coloca novas exigências para o Estado burguês (Oliveira, 2010a)..

De acordo com Coutinho (1995), este período marca a emergência dos movimentos sociais e partidos e organizações de massa que lutavam pela expansão dos direitos civis, políticos e sociais. Esta emergência de reivindicações estabelece uma nova dinâmica entre Estado e sociedade civil, pois, a pressão dos trabalhadores por melhores salários e condições de vida e trabalho impõe a necessidade de representar interesses da classe trabalhadora e não apenas da classe dos proprietários. A emergência destes novos sujeitos no cenário político permitiu a implementação de alguns direitos sociais, sobretudo aqueles referentes à regulamentação do trabalho. Os constantes protestos e paralisações no interior das fábricas eram apontados pelos capitalistas como um entrave à produção e ao processo de acumulação de capital, carecendo de ações que pudessem garantir a paz social, conter a luta dos trabalhadores e permitir a produção nos níveis desejados. Desta forma, o Estado burguês inicia algumas medidas de proteção ao trabalho que tem na criação do seguro social na Alemanha o seu marco inicial .

Inserida na dinâmica das relações sociais de produção capitalistas, esta intervenção se dará através de estratégias que vão desde a antecipação das políticas sociais até a sua fragmentação, além de não romper com a perspectiva individualista. Por outro lado, o predomínio do paradigma fordista de produção, adotado nos países centrais no pós segunda guerra, combinado com os projetos reformistas permitiram o acesso aos bens e consumos através do salário o que, acompanhado de um aparato de políticas sociais favoreceu a adesão dos trabalhadores ao projeto capitalista e reduziu o número de desempregados. A luta de classes, neste estágio, passa a ser definida por uma luta por melhores salários, haja vista a crescente estratificação da classe operária no interior do processo produtivo, oriunda da distribuição de postos diferenciados e da distinção entre trabalho manual e trabalho intelectual.

Com o esgotamento do paradigma fordista, já no final dos anos 1960 nos países centrais, o desemprego volta a ser um dos maiores problemas sociais exigindo medidas para minimizar os impactos das mudanças em curso. A reestruturação produtiva com a introdução de tecnologias que reduzem a necessidade de trabalho vivo afetaram a classe trabalhadora no mundo todo, gerando demissões maciças nos países centrais e periféricos acompanhadas de

uma desregulamentação e flexibilização da legislação trabalhista como forma de diminuir os impactos deste processo. Nos países ditos em vias de desenvolvimento, tais mudanças vieram acompanhadas de uma reconfiguração do Estado imposta pelos países centrais sob o comando do FMI. Ou seja, as mudanças no padrão de organização do trabalho em consonância com as políticas macroeconômicas de estabilização econômica, impostas pelo FMI e demais organismos multilaterais, delimitaram a intervenção do Estado provocando um acirramento da questão social em suas múltiplas expressões. O aumento do desemprego, considerado de ordem estrutural iniciou uma escalada ascendente acompanhada da queda do poder aquisitivo da classe trabalhadora e da diminuição dos investimentos públicos na área social com a privatização dos serviços essenciais como saúde, educação e previdência. A exigência de uma política econômica que privilegiava o equilíbrio do balanço de pagamentos e determinava a produção de um *superávit* primário colocou os investimentos nos programas sociais e na política trabalhista como vilões do *déficit* público, aumentando a precariedade dos serviços sociais. Neste contexto, instaura-se a idéia de crise que passa a dominar o discurso público apoiado pelos meios de comunicação de massa e atravessa todo o tecido social.

Mas se os organismos multilaterais impõem uma disciplina rígida com relação aos gastos públicos, eles também se “preocupam” com as expressões da questão social ocasionada pelo ajuste estrutural. É importante destacar que as medidas impostas aos países centrais foram bem diferentes daquelas impostas aos países considerados em vias de desenvolvimento, caso exemplar do Brasil. Neste último, a receita era cortar gastos públicos, promover contrarreformas trabalhistas e previdenciárias, flexibilizando a legislação trabalhista e criando novas formas de contratação. No plano econômico, a ordem era reduzir a inflação para tornar o país atrativo para os investidores estrangeiros, desregulamentando o mercado financeiro e promovendo uma abertura comercial, além é claro da privatização do bem público. Estas medidas seguidas com austeridade pelos governos brasileiros nos últimos anos aumentou a precariedade do trabalho e do desemprego e promoveu uma queda no poder de compra do trabalhador, haja vista o aumento dos impostos diretos e indiretos sobre estes, acentuando a desigualdade social e aumentando a pobreza e a miséria nestes países. A persistência dos altos índices de analfabetismo, de desnutrição, fome e desigualdade social, sugerem programas de combate a estas desigualdades e, principalmente, de controle do desemprego. Os relatórios de 1990 e 1991 são claros nas propostas do FMI e do BM para os países pobres: “aumentar as despesas públicas em programas específicos para os pobres, mas dadas as limitações orçamentárias do Estado, tais programas devem ser feitos em parceria com as ONG’s”. Propõem ainda um sistema de compensações entre pobres e não pobres. Definem os

parâmetros da política de emprego assentada, sobretudo na redução dos custos do trabalho formal que, segundo eles, foi resultado de uma política de bem estar e dos altos custos do trabalho. Para tanto compete às autoridades estimular o trabalho informal que nos países em desenvolvimento desempenha um papel fundamental na geração de emprego e renda. A defesa da informalidade está assim expressa: “eliminar distorções em favor das grandes empresas, fazer uma regulamentação simplificada, aliada à provisão da infraestrutura urbana apropriada é o melhor caminho para facilitar o crescimento do setor informal” (Mota, 2005, p.206). para além da informalidade, as orientações das agências multilaterais incentivam a qualificação e requalificação profissional, com cursos técnicos gratuitos oferecidos à população de baixa renda. Neste sentido podemos perceber que a superação do desemprego encontra-se alicerçada na ideia de fortalecimento das capacidades individuais e não dinâmica da acumulação capitalista.

POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL: GERAÇÃO DE RENDA OU (RE) INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO?

Os anos de 1990 foram um divisor de águas na política social brasileira, principalmente aquelas referentes ao mundo do trabalho. Historicamente, o país sempre conjugou políticas macroeconômicas com políticas assistencialistas, se limitando apenas a introduzir marcos regulatórios para algumas categorias profissionais, sem, contudo se debruçar na construção de uma política de emprego passiva ou ativa que contemplasse a subsistência ou a (re)inserção dos trabalhadores expulsos do mercado de trabalho. Acresce-se a este fator, as medidas impostas pelas agências multilaterais para reduzir os gastos públicos. Portanto, os anos 1990 serão marcados por tendências paradoxais. Primeiro porque pela primeira vez o país promulga a Carta Constitucional em 1988, com princípios universalistas, estabelecendo uma ruptura com a concepção minimalista de cidadania imposta até então pelos governos populistas e antidemocráticos. De inspiração explicitamente liberal, a Constituição de 1988 estabelece o trabalho como um direito inalienável e que deve ser garantido pelo Estado, assim como as demais políticas sociais. Mas se tal direito aparece como um dos pilares de sustentação da ordem social, ele vem assegurado no momento de transformação do mercado de trabalho.

Ou seja, as mudanças no padrão de organização do trabalho em consonância com as políticas macroeconômicas de estabilização econômica impostas pelo FMI e demais organismos multilaterais, delimitaram a intervenção do Estado provocando um acirramento da

questão social em suas variadas expressões. É sob esta perspectiva que as políticas de emprego passam a ser implementadas no governo FHC. Ou seja, políticas que possam combater a crise do emprego e, conseqüentemente, a fome e a miséria, mas com recursos reduzidos e com ênfase na individualização do problema, reforçando a histórica intervenção residual do Estado brasileiro na questão social.

Um exemplo paradigmático foi criação do seguro desemprego. Este foi considerado como um dos maiores programas de atenção ao trabalhador brasileiro. Através da Lei 7.998 de 1990 foi definida também a concessão do abono salarial e a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) financiado com os recursos do PIS/PASEP e com a criação do Conselho Deliberativo do FAT, o CODEFAT. A criação do FAT foi um marco importante, pois definiu os recursos para a execução do seguro desemprego, permitindo finalmente sua efetivação. Em 1994, o seguro desemprego sofre modificações e tem sua base ampliada, aumentando também o tempo de indenização, permitindo, pela primeira vez que o trabalhador recebesse uma renda enquanto estiver fora do mercado de trabalho.

A implementação de contratos atípicos também foi uma justificativa para reduzir os custos de contratação e gerar mais empregos. De acordo com as justificativas do capital, os custos do trabalho impediam as empresas de contratar mais empregados, portanto competia ao Estado promover “reformas” flexibilizando a legislação para estimular as taxas de ocupação. Por outro lado, havia uma preocupação em romper com a rigidez do período fordista, (embora no Brasil tal rigidez não tenha acontecido) e permitir maior liberdade aos empregadores na contratação e demissão de pessoal. O discurso da retomada da competitividade foi uma estratégia importante para garantir política e ideologicamente a extração dos superlucros, possível somente através da queda dos custos dos fatores de produção. Neste sentido, os custos do trabalho passam a ser atacados, mesmo nos países onde eles jamais foram significativos, como foi o caso do Brasil. Ou seja, mais uma vez, a saída da crise aparece nos discursos políticos como uma questão de ordem natural e que depende de medidas em conjunto para sua superação. Portanto, a flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista assim como o enfraquecimento das organizações representativas dos trabalhadores foram estratégias importantes na consolidação da contrarreforma trabalhista. Ao Estado competia a tarefa de criar os mecanismos para implementar as mudanças, mas abstendo-se da responsabilidade de criar políticas de proteção social aos trabalhadores e, fundamentalmente, eliminando as barreiras para tornar o trabalho menos oneroso para os empregadores com a redução dos encargos sociais.

É neste sentido que o Estado brasileiro estabelece a criação dos contratos por tempo determinado, o contrato parcial, temporário, as cooperativas de trabalho, o trabalho-estágio, a suspensão do contrato e posteriormente a economia solidária no governo Lula. Estas mudanças nas leis foram apresentadas pelo governo como medidas de políticas de emprego que, associadas aos programas de geração de renda, minimizariam os efeitos desta flexibilização. Paralelo aos contratos atípicos, o governo também investiu em programas de geração de emprego e renda, como ilustra a criação do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), extinto no início do governo Lula, que em seu lugar criou o Programa Jovem e o Primeiro Emprego, ambos voltados para jovens da periferia com baixo poder aquisitivo, o que na prática não alterou a estrutura e os objetivos do programa anterior.

Na mesma linha de atuação foi criado em 1995 o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) “com o objetivo de atender e beneficiar pequenos e microempreendedores, microempresas, microempreendimentos formais ou informais, cooperativas e formas associativas de produção, assim como a promoção da agricultura familiar”(Cardoso, 2002). Os recursos provenientes do FAT se inscreviam na base dos programas de combate a pobreza tanto no campo quanto na cidade, através do incremento da lógica empreendedora. No campo estavam vinculados à proposta do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995. Assim como o PLANFOR, este tinha uma perspectiva democrática ao permitir a participação e representação das partes sociais. O governo criou ainda, em 1996, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO. Este programa foi financiado também com recursos do FAT e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES. Para melhorar sua eficácia, o programa foi sofrendo alterações nos anos seguintes e, em 2002, através da resolução 289, o Proemprego III estabelecia como objetivo primordial: “preservar e expandir oportunidades de trabalho, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de baixa renda, e proporcionar a redução dos custos de produção no contexto internacional”. Como se pode perceber estas foram as principais medidas de uma política ativa de emprego no Brasil na gestão de FHC. Ou seja, a criação de contratos atípicos e de programas voltados para atender a população de baixa renda e que envolviam atividades tanto na zona rural quanto nas cidades. Porém, de acordo com Pochmann (2008) tais iniciativas foram muito tímidas, pois enquanto o desemprego crescia em proporções elevadas, os gastos com as políticas ativas, no período de 1995 a 2000 não chegaram a 1% do PIB. Ou seja, em 1995 para um total de 4,5 milhões de desempregados, o governo investiu apenas 0,62%. Em 2000 quando o número de desempregados chegava a 11,5

milhões os investimentos em políticas de emprego foram de apenas 0,89. Como se pode perceber, os programas destinados a gerar empregos não obtiveram os êxitos esperados e durante toda a década de 1990 o número de desempregados continuou a crescer.

Com relação à política passiva, a implementação do seguro desemprego foi uma conquista importante, mas devido a sua cobertura restrita, ele não abarcava os trabalhadores informais e domésticos, sendo que estes últimos foram inseridos em 2001, recebendo apenas 3 parcelas do seguro, no valor de um salário mínimo. Ou seja, o seguro desemprego no Brasil, possui critérios diferenciados, privilegiando o setor industrial e comercial urbano e formal². Portanto, os anos de 1990 no Brasil foram marcados pelo aumento da flexibilização e desregulamentação das relações trabalhistas e também pela expansão do quadro de pobreza da população, resultado do desemprego, do avanço do trabalho informal e da queda do poder aquisitivo da classe trabalhadora.

Tendo em vista os escassos investimentos e os resultados ineficazes das políticas de emprego, o governo se volta para a adoção de Programas de transferência de renda. Ainda no início de 1990, o discurso da implementação de um programa de transferência de renda de alcance nacional começou a ser discutido no governo. O marco inicial foi a aprovação da lei 80/1991 do Senador Suplicy. Nos anos subsequentes, os programas de transferência de renda passaram a ganhar espaço na arena política e sua proposta passou a ser vinculada à questão da escolaridade. Ou seja, para garantir o acesso aos programas, as famílias deveriam retirar seus filhos da rua e inseri-los e mantê-los na escola. É neste contexto que o programa Bolsa-Escola ganha espaço na cena política, se transformando posteriormente no carro-chefe da política de assistência social do governo Lula, sob a denominação de Bolsa-Família, programa que unificou o Bolsa-Escola com outros programas menores de transferência de renda.

Com relação à política de emprego, o governo intitulado democrático-popular conjuga retirada de direitos com vistas a ampliar o número de vagas no mercado de trabalho com políticas assistencialistas para os mais pobres. Tal fato pode ser comprovado pelas alterações previdenciárias, o cerceamento do direito de greve ao definir a competência do Ministério Público do Trabalho na definição dos casos de legitimidade de uma ação grevista em setores considerados essenciais à prestação de serviços. Inseriu ainda o termo “ de comum acordo” , flexibilizando a ação da Justiça do Trabalho ao estabelecer que os dissídios só poderão ser decididos na Justiça do Trabalho quando estiverem acordados entre trabalhadores e empregadores, significando perda para os trabalhadores e enfraquecendo o poder dos

sindicatos. Outra medida de precarização das relações de trabalho é a redução do tempo de repouso e alimentação para os trabalhadores aumentando a produtividade do trabalho. Ainda nesta mesma perspectiva foi criada a Lei que estabelece o contrato temporário no setor rural, sem a assinatura da carteira, sendo regido apenas por um contrato. E por fim temos a extensão dos contratos temporários para as empresas terceirizadas, reduzindo ou excluindo o trabalhador de qualquer direito trabalhista, com salário inferior embora a jornada diária de trabalho de 8 horas.

Portanto, as medidas adotadas para combater o desemprego no governo Lula foram no sentido de reformular aquelas já existentes ou ainda criar algumas iniciativas inovadoras para atingir o público-alvo definido como prioridade pelas agências multilaterais. Desta forma destacam-se: I) o Programa de Aprendizagem Profissional regulamentado em 2005. Embora fosse já previsto pela CLT em 1943, ele sofre reformulações que alteram o decreto-lei anterior e estabelece que os contratos atuais terão registro em CTPS, férias anuais em consonância com as férias escolares, 13º salário, FGTS (alíquota reduzida para 2%) e jornada de 6 horas diárias, além da frequência na escola e inscrição em programas de aprendizagem desenvolvidos sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional. Em 2005 ampliou-se a idade do jovem aprendiz para 24 anos através do decreto 5.598. Em 2007 foi criado o Cadastro Nacional de Aprendizagem para viabilizar o registro de entidades de formação técnico-profissionais responsáveis pela qualificação de jovens. Estas entidades são representadas pelo Sistema S tradicional e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), além é claro das Escolas técnicas de Educação. A carga horária deve ser dividida entre o trabalho na empresa e curso de aprendizagem. Compete ao Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) impedir que as vagas dos trabalhadores adultos sejam substituídas pelos aprendizes.

Em 2003 foi criado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). Este programa objetivava gerar empregos para os jovens entre 16 e 24 anos com ênfase no empreendedorismo, responsabilidade social e aprendizagem (MTE, 2014). Aqueles que não são inseridos imediatamente no mercado formal de trabalho ou possuem espírito empreendedor são estimulados a criar cooperativas de trabalho. O público-alvo deste programa são jovens sem qualificação profissional, com renda *per capita* de meio salário mínimo e em situação de risco social. Para estimular a maior contratação de jovens, o governo alterou o Programa em 2004, aumentando o valor dos incentivos pagos às empresas que aderiam ao PNPE. Criou também novas facilidades operacionais como o Sigo, um sistema de informações trabalhando em parceria com os Consórcios Sociais da Juventude e com o SINE.

A preocupação do governo é reduzir o emprego juvenil, pois como afirma o documento, 45% dos desempregados no país é composto por jovens e mulheres. Incentivar as empresas significa desenvolver o espírito de responsabilidade social, em que a empresa abre mão da subvenção econômica de 250 reais por jovem contratado e contrata diretamente, evitando burocracias. De acordo com os dados do MTE, cerca de 208 mil jovens estão em processo de qualificação e 47 mil já foram inseridos no mercado de trabalho. Este programa foi extinto em 2006, devido a sua ineficácia, pois apenas 3.936 jovens foram inseridos no mercado de trabalho, contrariando as expectativas de gerar 260 mil vagas por ano.

Em 2003 foi criado ainda o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Este programa é considerado um instrumento importante no combate à pobreza e na promoção da “inclusão social”. “O trabalhador é organizado de forma coletiva, gerindo seu próprio trabalho e lutando pela emancipação” (<http://www.mte/economiasolidaria.org>). Para dar viabilidade ao programa foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, incorporada ao MTE. Através de iniciativas de Organizações Não-Governamentais (ONGs), tem suas ações voltadas para a construção de projetos produtivos coletivos e empreendimentos populares solidários, empresas recuperadas por trabalhadores e com propostas de autogestão, cooperativas de agricultura familiar, de prestação de serviços, dentre outras. O programa de economia solidária busca criar uma articulação com todas as instâncias produtivas do governo federal como secretarias de pesca e agricultura, do desenvolvimento territorial e de promoção da igualdade e da cidadania. Se articula às políticas de assistência social como Bolsa-Família e o Fome Zero. Ou seja é um programa integrado aos vários setores governamentais e se insere na política de geração de emprego e renda com vistas à promoção de um desenvolvimento mais justo e solidário.

Para Barbosa (2007) a proposta de economia solidária no governo Lula é a de regulação social do cooperativismo. Um novo tipo de regulação através do autoemprego em substituição ao anterior, baseado na inserção no mercado formal de trabalho. Aqui se fala porém de um “novo” cooperativismo, baseado na participação e nas ações democráticas. Para o governo Lula, é primordial investir nas pequenas unidades produtivas como forma de reverter as altas taxas de desemprego no país e possibilitar o aumento da renda e acesso aos bens públicos. O lema é cooperar e produzir, enfatizando o dinamismo econômico e a eficiência produtiva. Neste sentido, percebe-se que a economia solidária não se distingue dos outros programas de geração de emprego e renda quando aposta no empreendedorismo e no cooperativismo reforçando a capacidade humana e a autonomia dos indivíduos. Ou seja, a economia solidária caminha na direção dos programas defendidos pelas agências multilaterais para os países em

desenvolvimento. Desregulamentar e flexibilizar, mas ao mesmo tempo promover políticas que apostem na capacidade individual dos sujeitos e no incremento do autoemprego, principalmente nas regiões mais pobres do campo e da cidade (Oliveira, 2010b).

Não é por acaso que as recomendações da OIT com relação às políticas de emprego são no sentido de fomentar o empreendedorismo e o cooperativismo. Para a OIT o empreendedorismo e o cooperativismo são soluções para reverter as mazelas provocadas pelos ajustes estruturais no mundo. Neste sentido a OIT, em parceria com a Aliança Cooperativista Internacional (ACI), desenvolve convênios de atividades e fomento à promoção do cooperativismo no mundo. Neste contexto cabe o desenvolvimento das potencialidades individuais para criar oportunidades de emprego com a criação de pequenas empresas principalmente nas áreas mais pobres. Ou seja, a recomendação é investir no trabalho informal, sem proteção e precário (Oliveira, 2012).

Dentro desta lógica foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, em 2005. Este programa visa incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, disponibilizar recursos para o microcrédito e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo. Para facilitar a expansão do empreendedorismo, o governo tem procurado criar mecanismos para reduzir os impostos de forma a desonerar as pequenas e médias empresas, como demonstra a criação do Super Simples Nacional, em 2006. Para Marconsin (2009), este novo imposto foi uma estratégia para simplificar as relações de trabalho sob a justificativa de diminuir a taxa sobre as pequenas e médias empresas. Sob a defesa de reduzir os encargos fiscais que, normalmente, dificultam a sobrevivência destas empresas no país, o governo Lula abriu um precedente para precarizar as condições de trabalho, pois as isentam de anotar sobre férias e fixação de quadro de horários de trabalho dos respectivos funcionários. Prevê ainda a dispensa destas empresas de matricular os seus aprendizes em cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem.

Outro exemplo desta tendência de transferência de renda e de individualização do problema do desemprego é a criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem-. Voltado para a população jovem, como o próprio nome indica, este programa está integrado às modalidades do Juventude Cidadã e dos Consórcios Sociais da Juventude. Seu objetivo é reintegrar o jovem ao processo educacional, qualificando profissionalmente e proporcionando seu desenvolvimento humano. Também visa gerar uma renda aos jovens inseridos nos programas. Para beneficiar maior número de jovens, o programa foi dividido em quatro frentes: o Projovem Adolescente, para jovens entre 15 a 17 anos, egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), dos programas de combate ao abuso e exploração

sexual, de medidas sócio-educativas e de proteção e integrantes de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. O Projovem Trabalhador também contempla os jovens com auxílio de até 6 prestações. O Projovem Campo com até 12 benefícios e o Projovem Urbano com até 20 benefícios. Estes últimos são destinados a uma faixa etária de 18 a 29 anos e a concessão do benefício está condicionada aos critérios de renda familiar. Ou seja, os jovens devem pertencer às famílias que possuam renda *per capita* de até meio salário mínimo. Como o objetivo é elevar a escolaridade, qualificar profissionalmente e gerar ocupações alternativas para promover renda, o jovem deve ter um bom rendimento escolar e comportamental.

Nesta lógica da inclusão pela via da formação e qualificação profissional, foi criado em 2011, pelo governo Dilma, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec). O objetivo deste programa é estimular a formação técnica para alunos do ensino médio, assim como a qualificação da força de trabalho para facilitar o acesso ao mercado de trabalho. Para garantir a execução do programa, o governo estabelece parcerias com a rede de ensino pública do país, para garantir vagas gratuitas para a população de baixa renda.

Diante do exposto pode-se constatar que os últimos programas criados pelo governo Lula e Dilma têm uma ênfase muito grande na difusão do empreendedorismo e da renda, assim como na educação como forma de superação da condição de pobreza e desemprego. São programas afinados com as diretrizes internacionais, se configurando como medidas de geração de renda sem qualquer vinculação com a promoção do emprego de forma concreta, pois embora as taxas de desemprego divulgadas nos últimos anos pelos órgãos oficiais do governo apontem uma queda considerável do desemprego, há que se entender que o aumento do tempo na escola e a ampliação do programa bolsa família contribuem para a redução do número de desempregados. Um exemplo é o número de pessoas beneficiadas com o programa. Em 2014 foram cerca de 45,8 milhões de pessoas, o que nos permite considerar que 1 em 4 brasileiros é beneficiário do programa. Neste sentido, podemos afirmar os programas supracitados possuem um claro viés paliativo, beneficiando a população de baixa renda da periferia, sobretudo os jovens, jogando sobre seus ombros a responsabilidade de manutenção da família, exigindo em contrapartida o bom desempenho escolar e comportamental. Um nítido viés de culpabilização e responsabilização dos mais pobres, em que o fracasso ou sucesso dependerá exclusivamente da sua capacidade de aproveitar as “oportunidades” oferecidas.

A ineficácia de tais programas está expresso na permanência das taxas de desemprego, que continuam inalteradas e atingem, principalmente, jovens, mulheres ou trabalhadores com baixa qualificação. Para estes o desemprego continua atingindo cerca de 40% da PEA e

os números apontam que não há uma tendência a alterações. Grande parte deste contingente, ou seja, jovens e trabalhadores de baixa qualificação encontram-se excluídos das estatísticas do desemprego pela inserção nos programas de geração de renda, pelo desemprego por desalento e oculto e pela inserção no mercado informal. Estes não são contabilizados pelos organismos responsáveis pela divulgação das taxas de desemprego o que tem levado o governo Dilma a comemorar os “bons” números da empregabilidade no Brasil. Estes números apenas mascaram a atual realidade, pois, ignoram a informalidade e o assistencialismo, reforçando o individualismo e as saídas alternativas para a crise do emprego, desonerando o Estado e permitindo ao capital seguir seu processo de acumulação capitalista. Ou seja, a recomendação é investir no trabalho informal, sem proteção e precário. Devido aos baixos valores repassados pelos programas, a situação de pobreza permanece, dificultando a qualificação ou (re)inserção no mercado de trabalho, demonstrando a permanência de uma política assistencialista, ao contrário de uma política de geração de emprego. (Oliveira, 2012).

Para os apologetas da ordem burguesa, a pobreza é resultado da incapacidade dos indivíduos de se adequarem às mudanças em curso. Sua base não é mais originária do conflito entre capital/trabalho, mas resultado exclusivo dos sujeitos sociais. Como afirma Telles (1998), a pobreza e suas consequências são consideradas como responsabilidade do indivíduo e as medidas para seu combate é meramente de adequação ao “novo”³ estágio do capital, cuja exclusão é resultante da incapacidade dos indivíduos de se adequarem às exigências propostas pelo projeto em tela. Este contexto reacende o debate em torno do princípio do apto e não apto e reforça a tendência a criar os bons e maus pobres, ou seja aqueles com disposição para o trabalho e aqueles considerados incapazes para o trabalho. Portanto, a “questão social” deixa de ter um enfoque global para adquirir uma abordagem mais focalizada dos segmentos mais “vulneráveis” da população.

CONCLUSÃO

A política de emprego implementada nos últimos anos segue a tendência das políticas sociais dentro da ordem do capital. São políticas utilizadas como mecanismo de contenção dos conflitos e de manutenção da ordem, servindo como instrumento para minimizar os impactos das mudanças em curso. Não elimina o caráter contraditório das relações sociais de produção capitalistas, mas acentuam o progresso da acumulação. Outra tendência da política

de emprego é o fomento da cooperação solidária ou de ações empreendedoras que reforçam ainda mais o quadro de precariedade do trabalho. Esta lógica do empreendedorismo e do cooperativismo visa, sobretudo, estimular o trabalhador a ser independente e patrão de si mesmo, desonerando o Estado da responsabilidade de investimento em programas e políticas sociais, repassando tal responsabilidade para o indivíduo ou para a sociedade civil, revelando-se como uma flexinsegurança, retirando ou flexibilizando direitos conquistados, além de não garantir a (re)inserção do trabalhador no mercado formal de trabalho. Se o objetivo fosse a geração de emprego bastaria a redução da jornada de trabalho, a redução da idade de aposentadoria, a permanência dos jovens na escola, a reorganização do trabalho o que, de acordo com Marx (1988, p. 739), tornaria a população trabalhadora existente insuficiente para prosseguir com a produção na sua escala atual, representando o fim da exploração do trabalho e da extração da taxa de mais-valia permitindo o resgate da concepção do trabalho como elemento de libertação e emancipação humana.

ABSTRACT

This text is the result of research initiated in 2007 with the insertion into the doctorate in Social Work and has been updated based on changes in labor laws and policies and programs implemented by the Brazilian government in this period. The goal, therefore, is to discuss how has been developed employment policy in Brazil in the last 20 years in the face of the unemployment crisis brought on by the industrial structure and the state's fiscal crisis. Guided by multilateral agencies, the employment policy is to be disseminated in order to promote greater balance between supply and demand of jobs as a way to combat structural unemployment. However, we have found that in Brazil, such policies, just follow the historical conformation of social policy, strengthening the welfare character to generate income-generating programs instead of promoting the (re) integration into the labor market.

Keywords: unemployment, employment policy and income generation

NOTAS

¹ As Encíclicas Papais, *Rerum Novarum*, de 1891 e *Quadragesimo Anno* publicada em 1931, teorizavam sobre a obediência dos trabalhadores, a convivência pacífica entre ricos e pobres, a cooperação entre capitalistas e trabalhadores, condenando a participação e organização políticas, entendidas como desordem que afetam o bom funcionamento da ordem. A caridade era um elemento para solução dos problemas sociais além de se constituir como um aspecto importante do espírito humanista defendido pela Igreja Católica como forma de tornar o rico mais humano e o pobre mais resignado.

² No início de 2015 o seguro desemprego sofreu alterações significativas impactando sobre a classe trabalhadora. Tais medidas visam conter o déficit público, pois estabelece regras mais rígidas para o acesso, ao estabelecer que para solicitar o benefício o trabalhador deverá ter trabalho 18 meses, e não mais 6 meses como estabelecia as regras anteriores. De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cerca de 25% dos trabalhadores serão afetados com estas novas medidas e o Estado economizará em torno de 18 milhões por ano. (MTE,2015).

³ Os grifos são meus.

REFERÊNCIAS

Barbosa, Rosangela Nair de Carvalho (2007). *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*.

Behring, Elaine Rossetti e Boschetti, Ivanete (2008). *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.

Castel, Robert (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes.

Coutinho, C.N. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: Teixeira, S.F (org). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. Rio de Janeiro, Abrasco, 1995. Pp. 47-60.

IBGE. *Indicadores Sociais Mínimos*. Rio de Janeiro, IBGE, 2014

IBGE. *Indicadores Sociais Mínimos*. Rio de Janeiro, IBGE, 2014

Marx, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, Livro I, Volume I. 1988.

Mota, Ana Elizabete (2005). *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 3. ed. São Paulo: Cortez.

MTE. Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. Brasília: Ministério do Trabalho e do Emprego, 2009. Disponível em: <http://www.mte.org.br>

MTE. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília: Ministério do Trabalho e do Emprego, 2009. Disponível em: <http://www.mte.org.br>

MTE. Programa de Aprendizagem Profissional. Brasília: Ministério do Trabalho e do Emprego, 2014. Disponível em: <http://www.mte.org.br>

MTE. Programa de Intermediação da Mão-de-Obra. Brasília: Ministério do Trabalho e do Emprego, 2014. Disponível em: <http://www.mte.org.br>

MTE. Programa Economia Solidária em Movimento. Brasília: Ministério do Trabalho e do Emprego, 2014. Disponível em: <http://www.mte.org.br>

MTE. Mudança no seguro desemprego pode atingir 26,58% dos trabalhadores: Ministério do Trabalho e do Emprego, 2015. Disponível em <http://www.mte.org.br>

Netto, José Paulo (2001). *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*.. São Paulo: Cortez.

Oliveira, Ednéia A (2010a). Superpopulação relativa e “nova questão social”: um convite às categorias marxianas. *Revista Katalysis*, Florianópolis, vol 13, n 2 , p. 276-283.

Oliveira, Ednéia A. (2010b). *A política pública de emprego: entre a precarização desprotegida e a precarização protegida: um estudo comparativo entre Brasil e Itália*. Tese de Doutorado, UERJ: RJ. 2010, 386p.

Oliveira, Ednéia A. (2012) A política de emprego no Brasil: o caminho da flexiinsegurança. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*. , v.set, p.493- 508. São Paulo: Cortez.

Pochmann, Márcio (2008). Rumos da política do trabalho no Brasil. In: Silva, M.O.S e Yasbeck, C. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Ma: FAPEMA.

Telles, Vera Da Silva (1998). A nova questão social brasileira. In: *Revista Praga- estudos marxistas*- n.6,.,São Paulo: Hucitec..