

## **Políticas de geração de trabalho e renda: notas sobre possibilidades de inclusão social de desempregados<sup>1</sup>**

Myrtes de Aguiar Macedo<sup>2</sup>  
Mônica da Silva Leite<sup>3</sup>  
Marilene Almeida Pereira<sup>3</sup>

### **Resumo**

O artigo apresenta uma reflexão sobre as diretrizes gerais das políticas de geração de trabalho e renda implementadas pelo governo brasileiro a partir dos anos de 1990, denominadas PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional) e PNQ (Plano Nacional de Qualificação). Tendo em vista os objetivos de inclusão social definidos no contexto destes programas, a discussão, aqui apresentada, ressalta alguns questionamentos presentes no debate atual em termos do seu direcionamento para a empregabilidade e o empreendedorismo.

**Palavras-chave:** Trabalho informal, capacitação profissional, assistência social.

As análises recentes sobre o processo de globalização no Brasil, que mostram as transformações no mundo do trabalho, têm como uma das expressões o crescimento da informalidade, do trabalho precário e da pobreza na sociedade brasileira de hoje. Nos anos de 1990, no Brasil, a reestruturação produtiva e a terceirização presentes no processo de globalização acompanhadas pelo enxugamento do Estado têm afetado fortemente o mundo do trabalho, trazendo a questão do desemprego para o centro da agenda pública.

Esta reflexão traz para o debate algumas questões relacionadas às políticas de geração de trabalho e renda como estratégia do governo brasileiro no enfrentamento do desemprego. O que se pretende é procurar entender as iniciativas governamentais no que se refere a suas possibilidades de inclusão social de desempregados diante da reestruturação produtiva e globalização excludente expressas pela crise estrutural do trabalho assalariado. Desta forma, a incerteza do trabalho aparece como um dado central que impacta o processo atual de formação e inserção no mundo do trabalho. A questão que se coloca é como pensar os programas de qualificação e geração de trabalho e renda em um cenário, em que o desemprego é crescente e as situações de trabalho tornam-se, cada vez mais, incertas.

---

<sup>1</sup> Comunicação apresentada no 14th International Symposium of UCISD, Recife 25-29 de Julho de 2005.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Serviço Social da PUC-RJ, Doutora em Política Social pela Universidade de Manchester. E-mail: myrtes@ser.puc-rio.br

<sup>3</sup> Estudantes do curso de graduação em Serviço Social da PUC-RJ, bolsistas de Iniciação Científica do CNPq.

Levando em conta as propostas governamentais para enfrentamento do desemprego, é possível identificar no amplo e diversificado campo da formação e inserção no mercado de trabalho um número crescente de experiências de trabalho no campo de informalidade. No contexto atual, em decorrência da desconstrução do assalariamento, a informalidade se expande, tornando-se, até certo ponto, sinônimo de “flexibilização” ou “desregulamentação” para usar a expressão de Machado da Silva (2002).

Para alguns críticos, a noção de “informalidade” hoje é uma referência imprecisa e incapaz de subsidiar uma análise, porque este é um termo vago que se refere indistintamente a um segmento bastante diversificado de “trabalhadores sem carteira” (Machado da Silva, 2002). Para o autor, originalmente, a noção de “informal” tem sido usada para focar o “outro lado” do chamado trabalho formal. Temos assim uma visão dual da realidade do trabalho que permite sinalizar as dificuldades e distorções da **incorporação** dos trabalhadores ao processo produtivo, a sociedade salarial não chegou a se generalizar, como no Brasil. O que está em jogo, nesse enfoque, são os grupos vulneráveis de trabalhadores diante da profunda transformação econômica em curso. Assim, o eixo da análise incide sobre as atividades dos trabalhadores e suas chances de mercado. Entretanto, as ambigüidades da noção de informalidade exigem um melhor entendimento de seus conteúdos atuais e seu papel na reflexão sobre os “usos sociais” do trabalho, diz Machado da Silva (2002).

Conforme a argumentação crítica do autor, o termo “empregabilidade” associado ao “empreendedorismo” indica os requisitos funcionais da demanda atual do trabalho, isto é, os atributos subjetivos a serem desenvolvidos por parte dos trabalhadores, compatíveis com as necessidades da produção “flexibilizada”. Lembra também o autor que o par “empregabilidade/empreendedorismo” apresenta uma dimensão simbólica-ideológica de “adesão/convencimento” que tem influência sobre a auto-imagem e a visão de mundo dos trabalhadores. Nesse sentido, em torno da empregabilidade vem sendo gestada uma cultura do trabalho muito distinta daquela que correspondeu, no passado, à construção do assalariamento. Nas palavras de Machado (2002)

(...) projeta-se a imagem do ‘novo trabalhador’ como um ser que substitui a carreira em um emprego assalariado de longo prazo pelo desenvolvimento individual, através da venda de sua força de trabalho (ou da alocação de seu esforço como produtor direto) em uma série de atividades contingentes, obtidas através da demonstração pública da

disposição e competência para práticas econômicas em constante mudança, isto é, sempre como empresário de si mesmo (Machado, da Silva 2002, p. 105).

Segundo esta visão, a resignificação recente da informalidade vem promovendo um duplo deslocamento: 1) da análise dos processos econômicos para a esfera política, enfatizando a (des)regulação estatal das relações de trabalho; e 2) da compreensão de um “setor” ou “economia” informal para “processos”, “práticas” ou “atividades” informais diferenciadas.

Situando a informalização como instrumento de articulação das propostas de políticas públicas, este texto focaliza a questão do trabalho no campo da intervenção prática, através dos programas de formação e geração de trabalho e renda formulados e implementados pelo governo federal, a partir dos anos 1990. O primeiro plano nacional nesse domínio a ser considerado na última década foi o PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional), lançado pelo governo de Fernando Henrique em 1996. Aqui, a formação profissional torna-se elemento constitutivo de uma política de emprego no Brasil, atraindo o interesse de distintos agentes de formação. O desenvolvimento dessa proposta se faz com base na difusão da idéia de que a formação profissional seria uma estratégia de combate ao desemprego. Nesse sentido, a idéia de “empregabilidade” torna-se o eixo central na articulação das propostas de qualificação dos trabalhadores. No campo da intervenção prática, é possível identificar um amplo e diversificado conjunto de experiências de qualificação de trabalhadores protagonizadas por ONGs em parceria com organismos estatais sob a perspectiva da “empregabilidade”. A tese da empregabilidade é, portanto, a base de sustentação do PLANFOR.

A partir de 2003, já na gestão do Presidente Lula, é instituído o PNQ (Plano Nacional de Qualificação) cujo marco legal guarda muito semelhança com o PLANFOR. Como foco de atenção neste estudo o que está em questão é compreender o alcance e as ambigüidades dessa política governamental em nível local, visto que a mesma é apresentada como solução para o enfrentamento do desemprego e da pobreza. Segundo suas diretrizes, “a qualificação social profissional”, no âmbito de cada município, será o eixo articulador dos planos locais visando ao atendimento de públicos específicos através de cursos que respondam às necessidades do mercado de trabalho.

As experiências construídas a partir dessa orientação à empregabilidade têm sido consideradas, por alguns, como vias “inovadoras” de incorporação produtiva da grande

massa desempregada. Por outro lado, o debate atual sobre tais iniciativas aponta críticas contundentes sobre o tipo de inclusão social gerado através dessas formas de trabalho. Isto porque, se, por um lado, essas organizações de trabalho atuam como motivação na busca de uma nova atividade laborativa, por outro lado, se caracterizam como promotoras de ocupações marcadas pela precarização e pela destituição dos direitos trabalhistas vigentes. A crítica às propostas de inclusão no contexto dessas intervenções práticas vêm sendo construídas com base em três argumentos interrelacionados.

O primeiro e principal argumento crítico a essa orientação consiste no reconhecimento de que as políticas governamentais no campo da qualificação de trabalhadores, seguindo a ideologia da empregabilidade, transferem para o universo do próprio trabalhador as limitações no mundo do trabalho decorrentes das alterações marcantes no mercado de trabalho no Brasil (Baltar, Dedecca & Henrique, 1996). Há, nesse contexto, um deslocamento da responsabilidade social do Estado no enfrentamento do desemprego para o âmbito individual, na medida em que a responsabilidade pela inserção e permanência no mercado de trabalho recai exclusivamente nos “indivíduos empregáveis”.

Outra crítica que merece destaque nesse debate se refere a face assistencial das propostas dos planos de qualificação à partir da mobilização de entidades assistenciais que atuam na rede de educação profissional existente no país. Nessa rede, atribui-se, preferencialmente, às ONGs o desenvolvimento de ações formativas em comunidades carentes voltadas para o atendimento “a jovens e adolescentes em situação de risco social”. Entre as prioridades estabelecidas pelos planos governamentais é visível sua ênfase em “estimular e apoiar a ampliação da oferta de emprego e de oportunidade de geração de renda, buscando alternativas de trabalho, autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos” (PLANFOR). Esse direcionamento não deixa dúvidas quanto ao incentivo ao trabalho informal na perspectiva da “empregabilidade”.

Cabe incluir também no conjunto das críticas, os questionamentos levantados por educadores sobre a relação trabalho-educação medida por essas experiências articuladas em torno da empregabilidade. Destacamos aqui as reflexões de Frigotto (1998) que sublinha, em primeiro lugar, o deslocamento do papel da educação e da formação profissional no sentido de sua utilização como “estratégia de alívio à pobreza”. Trata-se, segundo Frigotto (1998), de um projeto educativo inspirado nos ditames do Banco Mundial que tem sua base

de sustentação centrada nas perspectivas das habilidades técnicas e das competências para a empregabilidade. Sob esta orientação, a formação profissional básica de jovens e adultos com risco de desemprego ou desempregado desloca-se do Ministério de Educação para o Ministério do Trabalho. Caracterizando-se como **política de caráter compensatório**, os programas de capacitação vêm reproduzindo a descontinuidade que têm definido as práticas assistenciais no Brasil. Desta forma, apoiado na ideologia da empregabilidade/empreendedorismo, os cursos de capacitação do trabalhador são tidos como um passaporte para a reinserção nesse mercado restrito de trabalho, ou para o trabalho autônomo.

No Brasil, na atual conjuntura, esses programas de trabalho, enquanto estratégia governamental de enfrentamento do desemprego, assumem configurações diversas no chamado campo das políticas de inclusão social. Além de cursos, a intervenção estatal também se expressa através de projetos de fomento à criação de grupos de produção comunitária e cooperativas de trabalho.<sup>4</sup>

O PLANFOR (1996) e o PNQ (2003) chegam aos Estados, respectivamente, por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e de Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs) no contexto do processo de descentralização das políticas públicas e sociais do Brasil. A descentralização vem sendo incentivada sob a ótica de um novo modelo de administração pública que, na verdade, tem se revelado bastante complexo do ponto de vista organizacional, institucional e político. Entre os dilemas da descentralização destaca-se o pressuposto da participação. Considera-se que no âmbito dos PEQs/PlanTeQs o processo de descentralização pretende se efetivar de várias formas, tanto do ponto de vista da participação do trabalhador no programa quanto da inclusividade institucional. A premissa básica da política foi a de estimular a **participação** e reunir em um mesmo espaço a sociedade civil organizada, os sindicatos e o poder público em torno da temática do aumento da empregabilidade via cursos de qualificação profissional. A questão que se coloca diz respeito às ambigüidades desses programas governamentais em nível local e o

---

<sup>4</sup> Um mapeamento dos organismos estatais e ONGs vinculados à assessoria aos grupos de produção comunitária e cooperativas de trabalho na cidade do Rio de Janeiro, realizado em 1999 sob a nossa coordenação, através de uma pesquisa sobre Trabalho e Formação Técnico-profissional vinculada ao Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, revelou que o universo da informalização do trabalho nesse contexto mostrava-se muito diversificado e extremamente carente de efetividade em suas propostas de qualificação do trabalhador.

alcance de suas propostas como solução para pobreza, já que seus conteúdos se mantêm nos limites das atividades laborativas de sobrevivência. Estas observações podem ser discutidas em referência à implantação do PNQ (Plano Nacional de Qualificação) no município de São Gonçalo, na região metropolitana do Rio de Janeiro. Segundo as diretrizes dessa política, “a qualificação social e profissional”, no âmbito de cada município, será o eixo articulador dos planos locais visando ao atendimento de públicos específicos, através de cursos que atendam às necessidades do mercado de trabalho. O município de São Gonçalo, com uma população de 891.119 habitantes, não alcançou o requisito mínimo quanto ao tamanho da população. Em consequência, para a articulação do PlanTeQ teve de se vincular ao município de Niterói. Diante deste critério que impede o município de encaminhar, de forma independente, seu próprio plano, os moradores se mobilizam no sentido de provar que, no momento (2005), a cidade já atingiu a marca de 1.000.000 de habitantes. Desta forma, não seria mais necessário depender de Niterói para apresentar sua proposta ao PNQ estadual. São Gonçalo, segundo os dados do IDH, em 2000 apresentava uma renda per capita média de R\$ 268,80, com uma proporção de pobre de 18,9%, o que equivale à proporção de pessoas que viviam com renda domiciliar inferior à metade do salário mínimo vigente, em agosto de 2000. Quanto ao nível de escolaridade, o município apresentava uma taxa de analfabetismo de 6,6% e uma média de anos de estudo de 6,7. Conforme dados do IBGE (2001) em relação à “Desconcentração Administrativa”, São Gonçalo apresenta, no campo das políticas sociais, uma base conselhistas que sugere uma certa experiência com conselhos gestores de políticas. No tocante às políticas de educação, saúde, assistência social e de direitos de crianças/adolescentes, o município registra a existência de fundos municipais específicos dessas políticas setoriais. Destaca-se ainda que em São Gonçalo o Programa de Geração de Trabalho e Renda e de Capacitação Profissional conta com a criação de um conselho paritário. No entanto, sabe-se que essa base conselhistas existe de modo formal, porém sem funcionamento adequado que assegure ao município uma experiência participativa anterior. Conforme o Plano Nacional de Qualificação 2003-2007, o ano de 2003 foi considerado um período de transição. O esforço, segundo a visão oficial, foi começar essa política em novas bases a partir da reativação e mobilização das comissões estaduais e municipais de trabalho/emprego. Segundo o cronograma de atividades em 2004, o processo de discussão, no âmbito das comissões, teve

como meta a elaboração e aprovação dos PlanTeQs Municipais, Microrregionais e Macrorregionais. Isto significou uma interrupção na realização dos cursos em São Gonçalo e a criação de uma Secretaria Municipal de Trabalho e Segurança Alimentar, órgão municipal responsável por estabelecer vínculos funcionais com o Ministério do Trabalho, e também responsável pela interlocução com a Secretaria Estadual do Trabalho. Para objetivos desta comunicação devemos considerar o que foi definido como público prioritário para o PNQ (2003-2007).

1) Categoria de trabalhadores participantes e programas de Inclusão Social

- a) Trabalhadores beneficiários Fome Zero
- b) Trabalhadores beneficiários Bolsa-Escola
- c) Trabalhadores beneficiários de outras políticas de inclusão social
- d) Trabalhadores beneficiários de Políticas Afirmativas – Gênero, Etnia e Portadores de Necessidades Especiais.
- e) Trabalhadores beneficiários de Políticas Agrícolas e Agrárias
- f) Trabalhadores beneficiários de Políticas de Desenvolvimento Social

2) Categoria de trabalhadores em situação especial

- a) Trabalhadores egressos do Sistema Penal
- b) Trabalhadores submetidos a medidas sócio-educativas
- c) Trabalhadores libertos de trabalho escravo
- d) Trabalhadores egressos do Trabalho Infantil

Além desses, merecem destaque os trabalhadores ocupados através de “auto-emprego”, tais como:

- a) Trabalhadores autônomos e por conta própria
- b) Trabalhadores cooperativados
- c) Trabalhadores associados
- d) Trabalhadores autogestionados
- e) Trabalhadores de micro e pequenos empreendedores

Ao examinarmos as diferentes categorias de trabalhadores considerados para inclusão no plano, percebemos com clareza a ênfase da proposta no trabalho informal voltado para as necessidades de sobrevivência dos envolvidos. Este foco trás como principal consequência a desproteção dos trabalhadores em relação aos seus direitos trabalhistas.

Um fato recorrente chama atenção no contexto da intervenção dos agentes institucionais, estatais ou não, no universo de informalização do trabalho, trata-se da descontinuidade de suas ações. Por sua vez, essa descontinuidade decorre de mudanças na gestão no executivo federal, estadual ou municipal, ou ainda em consequência da debilidade na estrutura das entidades promotoras das ações de capacitação em nível local.

A descontinuidade do programa em São Gonçalo nos anos 2003 e 2004 se deve a substituição do PLANFOR pelo PNQ, que exigiu uma reformulação da proposta de capacitação veiculada por este último, e também a criação de espaços administrativos, como a Secretaria Municipal de Trabalho e Segurança Alimentar, para operar o programa a nível local. A isto, pode-se acrescentar a sucessão municipal ocorrida em janeiro de 2005. Desta forma, a efetiva implementação do PNQ em São Gonçalo só deverá ocorrer neste ano de 2005.

Para resumir, indicando os principais desafios que envolvem a realização do programa na perspectiva da inclusão social, cabe mencionar dois aspectos presentes no debate crítico que vêm sendo compartilhados com vários autores. No contexto capitalista de transformações no trabalho assalariado, os trabalhadores se vêem diante de opções limitadas no campo da qualificação, entre as quais se destacam duas alternativas bastante difundidas pelo discurso oficial:

- 1) educação para a “empregabilidade”, o que implica numa proposta de educação para o emprego, ou seja, para o trabalho assalariado, atualmente em crise;
- 2) educação para o empreendedorismo, que tem como perspectiva o incentivo ao trabalho autônomo, no sentido de que os trabalhadores possam se transformar em pequenos empreendedores, pequenos empresários.

As opções acima, diante das incertezas quanto à inserção no mundo do trabalho, acabam potencializando as inseguranças decorrentes da realização de um tipo de trabalho

cuja ausência de vínculos mais duradouros e direitos trabalhistas contribuem para a ampliação das condições de precarização na inserção no mercado de trabalho.

Para finalizar, desenha-se através desses programas uma nova forma de gestão social marcada por ações fragmentadas e em desacordo com o modelo de seguridade social público previsto na constituição brasileira de 1988. Essas ações pontuais integram o conjunto de estratégias governamentais de combate à pobreza, conhecidas como medidas emergenciais. Desta forma, reafirma-se através dessas tendências o caráter compensatório, eventual e fragmentário das ações assistenciais promovidas pelo governo brasileiro. Não há dúvida em se afirmar que as práticas desenvolvidas sob essas diretrizes se opõem às políticas sociais regidas por princípios universais de direitos e de cidadania. Entretanto, cabe registrar aqui que esses programas de combate à pobreza no Brasil revelam-se contraditórios, na medida em que não se percebe na prática a distinção entre o campo de afirmação de direitos e o campo de ações emergenciais.

É preciso explicitar, portanto, que esta análise não significa uma crítica aos programas de geração de trabalho e renda em si mesmos. Reconhecemos que estes programas têm o mérito de atender às necessidades imediatas de sobrevivência de trabalhadores sem emprego buscando criar condições para sua integração ao mundo do trabalho. Porém, essas propostas, que têm caráter provisório de alívio à situação de pobreza, quando não acompanhados de outras medidas estruturais, tornam-se permanentes sem, contudo, alterar os processos que produzem a situação de pobreza. Trata-se, portanto, de intervenções focalizadas que se traduzem em atividades apenas de reparação.

O desafio que se coloca é superar o imediatismo dessas estratégias de inclusão social e buscar alternativas mais duradouras de intervenção social que retomem o paradigma de proteção social, segundo o marco constitucional, no qual as condições de vida e trabalho dos trabalhadores passem a ser vistas como um problema público, de modo a reafirmar a universalização e a integração desses programas de combate à pobreza com outras esferas da seguridade social.

Na problemática levantada em torno das ambigüidades e impasses dos programas em foco, pode-se perceber também o desentrosamento da gestão local com as demais instâncias governamentais, estadual e nacional. A superação dessa desarticulação, na busca de construção de práticas democráticas e de afirmação de direitos que modifiquem a relação

exige o reconhecimento dos municípios como partícipes ativos desse processo de gestão, cujas ações devem estar alicerçadas na base local. A inexistência desse envolvimento local parece ser um dos principais pontos de esvaziamento da proposta do PNQ ainda em implantação. Assim, a fragilidade de gestão associa-se à deficiência na capacidade técnico-administrativa e política local, agravada pela falta de uma sistemática de treinamento, monitoramento, avaliação e troca de informações no âmbito do programa aqui estudado.

### **Referências bibliográficas**

BALTAR, P. E. de A. Dedecca e W. Henrique. **Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil**. Pp. 55-108. In: OLIVEIRA, C. A. B. de; MATTOSO, J. E. L. (eds.). Crise e Trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta Editora, 1996.

FRIGOTTO, G. **Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento**: Teorias em conflito. In: G. FRIGOTTO, G. Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

MACHADO DA SILVA, L. A. **Mercado de trabalho, ontem e hoje**: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. Pp. 140-178. In: SANTANA, M. A.; RAMALHO, J. R. (eds.) Além de Fábrica-trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo Editora, 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Plano Nacional de Qualificação**: 2003-2007. Brasília: Documentos MTE: Departamento de Qualificação, 2004..