

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALEXANDRE LALAU GUERRA

**ESTADO, GARANTIA DE RENDA E GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES: A
ESTRATÉGIA DA PREFEITURA DE OSASCO NO PERÍODO 2005-2012**

SÃO PAULO

2017

ALEXANDRE LALAU GUERRA

**ESTADO, GARANTIA DE RENDA E GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES: A
ESTRATÉGIA DA PREFEITURA DE OSASCO NO PERÍODO 2005-2012**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção de título de
Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho
Teixeira

SÃO PAULO

2017

Guerra, Alexandre Lalau.

Estado, garantia de renda e geração de oportunidades: a estratégia da Prefeitura de Osasco no período 2005-2012 / Alexandre Lalau Guerra. - 2017.
197 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Osasco (SP). 2. Inclusão social. 3. Renda - Distribuição. 4. Mercado de trabalho. 5. Programa Bolsa Família (Brasil). I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 316.42(816.11)

ALEXANDRE LALAU GUERRA

**ESTADO, GARANTIA DE RENDA E GERAÇÃO DE OPORTUNIDADES: A
ESTRATÉGIA DA PREFEITURA DE OSASCO NO PERÍODO 2005-2012**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção de título de
Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional

Data de aprovação:

____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Marco Antonio Carvalho Teixeira
(Orientador) FGV-EAESP

Prof.^a Ana Maria Medeiros da Fonseca
UNICAMP-NEPP

Prof. Marcio Pochmann
UNICAMP-IE

Prof.^a Maria Rita Loureiro
FGV-EAESP

Dedico esta tese aos meus pais, Maria Rosa e Lourenço, por toda a oportunidade dada. À minha companheira Beatriz por me inspirar e fazer tudo parecer fácil. Aos meus irmãos de sangue e de alma, Camila, Cristina, Liberace e Suzana, por serem meu porto seguro. Ao oceano por ser puro e purificador.

AGRADECIMENTOS

Olhando para trás e relembrando minha trajetória, não poderia ter escolhido outro tema para abordar nesta pesquisa. Compreender o problema da pobreza e os remédios para enfrentá-la sempre foi uma questão à qual me dediquei intensamente.

Nas minhas duas primeiras experiências profissionais na ONG Transnationals Information Exchange e no Departamento de Estudos Socioeconômicos e Políticos da Central Única dos Trabalhadores tive a oportunidade de contribuir para a organização da classe trabalhadora em torno de seus direitos. Entre 1996 e 2000, agradeço à Regina Queiroz, André Campos e Alexandre Barbosa por me ensinarem como se comportava a luta de classes, o sindicalismo, assim como o mercado de trabalho brasileiro.

Mas foi em minha terceira experiência profissional que tive contato com algo que considerei maior e que ressignificou meus objetivos de vida. Entre 2001 e 2004, na Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, enxerguei no Estado o caminho mais apropriado para enfrentar as desigualdades sociais e transformar a vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Lá conheci na prática um conjunto de programas sociais que atendeu 490 mil famílias ao transferir recursos monetários e possibilitar geração de trabalho e renda para os que mais precisavam. Nessa instituição, agradeço todo conhecimento passado pelo chefe/professor Marcio Pochmann e também pelos colegas Ana Fonseca, Dulce Cazzuni, Marcos Paulo Oliveira, Ricardo Amorin, Ronnie Aldrin, Rosa Almeida e Rosana de Freitas.

Depois disso, passei por muitas instituições, entre as quais destaco o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Instituto Datasol, o Instituto Via Pública, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), e a inserção como professor universitário na Fundação Perseu Abramo, na Universidade Paulista, e na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Em todas essas organizações, tenho muito a agradecer aos ensinamentos de Anamélia Gomes, Maria Amélia Corá, Miriam Ribeiro, Murillo Marschner, Olavo Viana, Pedro Paulo Branco e Sofia Reinach.

Por fim, agradeço a todos os colegas da Prefeitura do Município de Osasco/SP, onde, por oito anos, tive a oportunidade de formular e implementar programas de combate à

pobreza e inclusão produtiva na Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI/PMO). Posteriormente, nesse mesmo município, tive a chance de trabalhar na Secretaria de Planejamento e Gestão por mais quatro anos de muita inovação no campo da administração pública. O trabalho realizado nesse território foi o laboratório para a presente tese de doutorado e lá agradeço, especialmente, a chefe e amiga Dulce Cazzuni, pela qual tenho profunda admiração, a Beatriz Kipnis e Julio Oliveira pela revisão do trabalho, assim como os colegas Aline Gomes, Bruno Mancini, Kilvia Abreu, Talita Bottas, Luiz Ambrózio, Merlyn Alvares, Júlio Oliveira, Ronnie Aldrin e Valdelma de Paula.

No que se refere especificamente à preparação da tese de doutorado, um agradecimento ao meu orientador Prof. Marco Antonio Teixeira por me escutar, confiar e dar carta branca para elaboração do trabalho. Agradeço à Fundação Getúlio Vargas, em especial aos professores André Samartini, Cibele Franzese, Fernando Burgos, Francisco Fonseca, Mario Aquino, Marta Farah, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. Sou muito grato ao CNPq pela concessão de bolsa estudantil que possibilitou o financiamento da formação acadêmica e do trabalho de pesquisa.

A todos os entrevistados da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura de Osasco/SP, que de modo gentil dedicaram seu tempo para passar seu conhecimento em torno do tema pesquisado. A todos que se dispuseram a responder aos questionários desta pesquisa, sem essa ajuda voluntária e anônima, não seria possível alcançar os resultados obtidos.

Um agradecimento mais do que especial para minha companheira Beatriz Kipnis, da qual tive completo apoio na elaboração desta pesquisa. Além de inúmeras discussões sobre quais procedimentos metodológicos adotar, ela foi responsável por toda a revisão do trabalho. De forma conjunta, cada capítulo foi incansavelmente discutido em nosso cotidiano.

Por fim, este trabalho foi elaborado visando contribuir, de alguma forma, para transformar o mundo em algo melhor. Por isso, ele é dedicado a todas as pessoas que lutam contra as injustiças sociais na cidade, no campo, nos governos, nos partidos políticos, nos sindicatos e nos movimentos sociais.

*“Olha só aquele clube, que da hora/ olha aquela quadra, aquele campo, olha/ quanta gente/
tem sorveteria, cinema, piscina quente/ (...) tem corrida de kart, dá pra ver/ é igualzinho ao
que eu vi ontem na TV./ Olha só aquele clube, que da hora/ olha o pretinho vendo tudo do
lado de fora”*

*"Aqui não vejo nenhum centro poliesportivo/ pra molecada frequentar nenhum incentivo/ o
investimento no lazer é muito escasso/ o centro comunitário é um fracasso/ mas se quiser se
destruir está no lugar certo/ tem bebida e cocaína sempre por perto"*

Música: Fim de semana no parque.

Composição: Racionais MC – Álbum Raio X Brasil (1993).

RESUMO

A pesquisa aborda a Estratégia de Inclusão Social e Produtiva coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura de Osasco/SP. Essa experiência subnacional abrangeu um conjunto articulado de programas no campo da redistribuição de renda, da juventude, da capacitação profissional, da inclusão digital, da intermediação de mão de obra, da economia solidária e do microcrédito produtivo.

O principal objetivo do trabalho foi identificar fatores associados à inserção no mercado de trabalho formal de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), determinando a razão de chances relativa de cada fator como preditor para inclusão laboral, tendo como principal variável de interesse a participação em programas de inclusão produtiva implementados pela Prefeitura de Osasco/SP e seus parceiros.

De forma geral, trata-se de um estudo de tradição quantitativa que abordou o período de oito anos (2005-2012), com a abrangência de 45.077 beneficiários do PBF que passaram por programas de inclusão produtiva. Foi realizada uma análise de regressão logística a partir de bancos de dados governamentais. As variáveis relevantes contidas nos bancos de dados foram organizadas em duas dimensões de análise que contemplam variáveis de participação em programas de inclusão produtiva e atributos pessoais dos beneficiários. Os resultados mostraram que a inserção de beneficiários do PBF no mercado de trabalho demanda políticas públicas que possam interferir em seus fatores associados. Foi observado que os programas de capacitação profissional e intermediação de mão de obra contidos na experiência osasquense mostraram-se bem sucedidos para os beneficiários do PBF, que ampliaram suas chances de inserção no trabalho formal. As variáveis de atributos pessoais, como escolaridade, idade e sexo dos beneficiários também apresentaram associações significantes com a inserção ocupacional do público do programa.

Palavras-chaves: política pública municipal, inclusão produtiva, transferência de renda, proteção social.

ABSTRACT

This research approaches the Social and Productive Strategy coordinated by Osasco's Town Hall Department of Development, Labor and Inclusion. This sub national experience covered a group of articulated programs in the field of income redistribution, youth, professional training, digital inclusion, labor intermediation, solidarity economy, and productive microcredit.

The main goal of this work was to identify the factors associated with the insertion of the Bolsa Família Program (BFP) beneficiaries in the formal labor market, determining the reason of chances relative to each factor as predictive to labor inclusion. The central variable of interest was the participation in labor inclusion programs implemented by Osasco's Town Hall and its partners.

In general, this is a quantitative research that addresses an eight year period (2005-2012), with the range of 45.077 beneficiaries of BFP in working age that went through productive inclusion programs. A logistic regression analysis was conducted after governmental data banks. The relevant variables in the data banks were organized in two dimensions of analysis that include variables of participation in productive inclusion programs and beneficiaries' personal attributes. The results demonstrate that BFP beneficiaries' insertion in the labor Market demand public policies that can interfere in their associated factors. It was also observed that professional training programs and labor intermediation featured in Osasco's experience were proved successful for the share of BFP beneficiaries that increased their chances of insertion in the formal labor market. The personal attributes variables such as education level, age, and sex of beneficiaries were also statistically significant.

Key-words: subnational public policy, productive inclusion, income transfer, social protection.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Esquematização da sequência de decisões no planejamento da pesquisa.....	30
Figura 2 Síntese da seleção dos cadastrados no CadÚnico – Osasco/SP – 01/2005-06/2012.....	34
Figura 3 Modelo analítico de estimativa de fatores preditores para inclusão laboral	38
Figura 4 Modelo teórico-conceitual utilizado para analisar as políticas sociais	41
Figura 5 Modelos conceituais de análise da política social – Modelo Bismarckiano versus Modelo Beveridgiano	58
Figura 6 Classificação da política social no Brasil – proteção versus promoção de oportunidades.....	60
Figura 7 Componentes de uma estratégia de desenvolvimento local e solidário	63
Figura 8 Classificação da política social: proteção versus promoção de oportunidades.....	70
Figura 9 Classificação da política social: transferências versus serviços.....	71
Figura 10 Blocos programáticos da estratégia de inclusão social e produtiva da SDTI/PMO – Osasco/SP – 2005-2012	110
Figura 11 Evolução da institucionalização legal da Estratégia de ISP. Osasco/SP, 2005-2012	119
Figura 12 Modelo analítico de estimativa de fatores preditores para inclusão laboral	131
Figura 13 Blocos programáticos da estratégia de inclusão social e produtiva da Prefeitura de Osasco/SP – Osasco/SP – 2005-2012	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Bancos de dados governamentais segundo tema e instituição relacionados	32
Quadro 2 Síntese explicativa do modelo teórico-conceitual de desenvolvimento local e solidário	66
Quadro 3 Principais programas e serviços do SUAS, segundo grau de complexidade.....	76
Quadro 4 Principais programas federais de emprego, trabalho e renda no Brasil.....	80
Quadro 5 Mapa de instituições públicas participantes do Plano Brasil Sem Miséria	88
Quadro 6 Principais programa e ações do Plano Brasil sem Miséria segundo eixos de atuação	91
Quadro 7 Variáveis componentes do modelo de regressão logística de estimativa de chances de inclusão no mercado de trabalho formal – Osasco/SP – 2005-2012	137

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 Quantidade de habitantes – Osasco/SP – 1960-2010	99
Gráfico 2 Evolução da quantidade de empregos formais – Osasco/SP – 1985-2012.....	100
Gráfico 3 Distribuição do emprego formal segundo grande setor de atividade econômica – Osasco/SP – 1985-2012	101
Gráfico 4 Evolução da taxa de desemprego aberto – Osasco/SP – 1985-2012	102
Gráfico 5 Evolução Produto Interno Bruto Municipal real - Osasco/SP – 2004-2012	105
Gráfico 6 Distribuição dos admitidos no mercado de trabalho, segundo faixa etária, escolaridade e sexo – Osasco/SP – jan./2005-dez./2012.	106
Gráfico 7 Estimativas de chances de inclusão laboral de beneficiários do PBF segundo fatores preditivos (em %) – Osasco/SP – 2005-2012.....	142
Gráfico 8 Distribuição dos beneficiários PBF e dos trabalhadores admitidos no mercado de trabalho segundo faixa de escolaridade (em %) – Osasco/SP – 2005-2012.....	168
Gráfico 9 Distribuição dos beneficiários do PBF e dos admitidos no mercado de trabalho segundo faixa etária (em %) – Osasco/SP – 2005-2012.....	169
Gráfico 10 Distribuição dos beneficiários do PBF e dos admitidos no mercado de trabalho segundo sexo – Osasco/SP – 2005-2012	171

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 Índice de Exclusão Social segundo áreas de ponderação – Osasco/SP – 2000.....	104
Mapa 2 Distribuição dos beneficiários do PBF segundo local de residência – Osasco/SP – 2005-2012	152
Mapa 3 Distribuição dos beneficiários do Programa Osasco Inclui segundo local de residência – Osasco/SP – 2005-2012	160
Mapa 4 Georreferenciamento dos beneficiários do Programa Capacitação Ocupacional – Osasco/SP – 2005-2012	164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Correlações via coeficiente de Kendall segundo variáveis incluídas no modelo – Osasco/SP – 2005-2012	134
Tabela 2 Correlações via coeficiente de Kendall segundo variáveis não incluídas no modelo. Osasco, 2005-2012.	135
Tabela 3 Classificação de previsão de acerto do modelo de regressão logística – Osasco/SP – 2005-2012.....	139
Tabela 4 Coeficientes Beta, Testes de Significância e Estimativas da Razão de Chances	140
Tabela 5 Distribuição dos beneficiários do bloco programático redistributivo – Osasco/SP – 2005-2012.....	148
Tabela 6 Distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Família – Osasco/SP – 2005-2012.....	150
Tabela 7 Valor repassado pelo Programa Bolsa Família – Osasco/SP – 2005-2012	150
Tabela 8 Inserção ocupacional dos titulares e familiares do PBF em idade laboral – Osasco/SP – 2005-2012.....	153
Tabela 9 Inserção ocupacional dos titulares e familiares do PBF em idade laboral segundo faixa etária – Osasco/SP – 2005-2012	155
Tabela 10 Inserção ocupacional dos titulares e familiares do PBF em idade laboral segundo faixa de escolaridade – Osasco/SP – 2005-2012	156
Tabela 11 Distribuição dos atendimentos realizados pelo Programa Osasco Inclui – Osasco/SP – 2005-2012.....	159
Tabela 12 Distribuição dos beneficiários do PBF segundo participação no programa de intermediação de mão de obra e inclusão laboral – Osasco/SP – 2005-2012.....	161
Tabela 13 Distribuição dos beneficiários do Programa Capacitação Ocupacional segundo tipo de qualificação – Osasco/SP – 2005-2012	163
Tabela 14 Distribuição dos beneficiários do PBF segundo participação no programa de capacitação profissional e inclusão laboral – Osasco/SP – 2005-2012	165
Tabela 15 Distribuição dos jovens de 18 a 24 anos segundo situação escolar e renda familiar em quintis – Brasil – 2012 (em %).	172

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 METODOLOGIA.....	25
1.1 Objetivo e problema da pesquisa	25
1.2 Hipóteses.....	27
1.3 Procedimentos metodológicos	28
1.4 O detalhamento da etapa quantitativa	30
1.4.1 Trabalhando com os bancos de dados governamentais.....	31
1.4.2 Aplicação do método de regressão logística	37
2 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL.....	39
2.1 Teoria marxista e seus conceitos básicos.....	42
2.2 A teoria keynesiana e a ascensão do Estado socialdemocrático	45
2.3 Os mecanismos de incorporação social nos anos de ouro do capitalismo regulado.....	50
2.4 Os modelos teórico-conceituais das políticas sociais	55
2.5 Um olhar estratégico direcionado aos programas de garantia de renda e inclusão produtiva	62
3 A POLÍTICA BRASILEIRA NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, DA INCLUSÃO PRODUTIVA E DO COMBATE À MISÉRIA	67
3.1 Considerações sobre o sistema de proteção social brasileiro	67
3.2 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	73
3.3 O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)	76
3.4. O Programa Bolsa Família.....	81
3.5 Plano Brasil Sem Miséria	86
3.5.1 Diretrizes do Plano Brasil sem Miséria.....	87
3.5.3 Eixos de atuação do Plano Brasil sem Miséria	90
4 A ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DE OSASCO/SP	97
4.1 O contexto demográfico e socioeconômico	98
4.2 A concepção da estratégia de inclusão social e produtiva de Osasco/SP	106
4.3 Diretrizes de institucionalização da Estratégia de ISP.....	115
4.3.1 Formalização por meio de legislação: a constituição e o funcionamento dos programas	116

4.3.2 Instituição de espaços públicos como referência à população das ações municipais	120
4.3.3 Fortalecimento do controle social por meio de conselhos e comissões de pactuação entre sociedade civil organizada e o poder público.....	122
4.4 Municipalização do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda	123
4.5 Da concepção para a prática: o atendimento ao cidadão no Portal do Trabalhador	126
5 RESULTADOS OBTIDOS	129
5.1 Procedimento estatístico	130
5.1.1 Processo de seleção de variáveis	131
5.1.2 Técnicas utilizadas para classificação e discriminação dos grupos	135
5.2 Análise de dados	138
5.3 Discussão	142
5.3.1 O Programa Bolsa Família e Estratégia Inclusão Social e Produtiva de Osasco/SP	145
5.3.2 Os desafios da inclusão produtiva frente ao perfil ocupacional dos beneficiários do Programa Bolsa Família	152
5.3.3 Dimensões de analíticas e mercado de trabalho.....	156
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	185

INTRODUÇÃO

A discussão sobre intervenções que procuram articular transferência de renda com programas inclusão produtiva¹ vem ganhando lugar no cenário nacional. Ainda de maneira preliminar, várias iniciativas estão sendo elaboradas e avaliadas, tanto no âmbito federal, como em âmbito subnacional por instituições públicas como o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), governos estaduais ou prefeituras.

No âmbito municipal, certas experiências vêm se sobressaindo nesse empenho de integração entre programas governamentais e obtendo resultados que podem colaborar para uma política nacional articulada de combate à pobreza no país. Dessa maneira, a estratégia de inclusão social e produtiva que esteve sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura do Município de Osasco/SP (SDTI/PMO), no período 2005-2012, torna-se um relevante tema a ser estudado.

Ao longo dos anos 2000, observou-se expressiva ampliação dos programas de transferência de renda voltada aos indivíduos em situação de pobreza no país. O Programa Bolsa Família (PBF), concebido pelo governo federal, é o mais relevante programa de alcance nacional nessa linha e viabilizou apoio monetário para 14 milhões de famílias, em 2012, de acordo com os dados oriundos da Matriz de Informações Sociais disseminada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (2016).

O PBF foi concebido via três eixos estruturantes que consideraram a transferência de renda, as condicionalidades e as ações complementares. O eixo de condicionalidades visa aumentar o acesso aos direitos sociais básicos no campo da educação, saúde e assistência social. O eixo de ações complementares busca o enfrentamento da situação pobreza. Desde 2011, os formuladores do PBF concentram esforços em expandir as iniciativas de inclusão produtiva buscando emancipação econômica de seus beneficiários.

¹ Entende-se como inclusão produtiva todo o processo que conduz à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho e tem como perspectiva a conquista da autonomia para uma vida digna sustentada.

Embora os programas de transferência de renda não serem incomuns no contexto internacional, especialmente se considerarmos o período do segundo pós-guerra, em países como Reino Unido, Finlândia, Suécia e Alemanha, segundo apontado por Vanderborght e Van Parijs (2006), poucos programas conseguiram integrar a distribuição de renda com programas voltados para geração de ocupação e renda. Nessa linha, destaca-se a experiência francesa, iniciada em 1988, a qual segundo Lavinhas (1998), integrou o programa de renda mínima com iniciativas de qualificação e inclusão ocupacional de trabalhadores em situação de desemprego. O modelo francês descrito por Lavinhas (1998) teve o processo de transferência financiado pelo governo central, enquanto que a capacitação profissional e a intermediação de mão de obra assegurada via contrapartida dos governos subnacionais.

Os programas de garantia de renda condicionada estão presentes no Brasil há pouco tempo. A partir da metade da década de 1990, esses programas passaram a ser concebidos de forma descentralizada no Distrito Federal, Campinas/SP e Salvador/BA (LAVINAS, 1998; SUPLICY, 2002). Cabe aqui mencionar, que as experiências subnacionais pioneiras não tinham como foco principal a geração de trabalho e renda, mas sim um formato que permitisse a diminuir o hiato de renda, aumentar a escolaridade e diminuir o trabalho infantil em seus territórios.

Na realidade brasileira, uma experiência do município de São Paulo/SP, ocorrida no período 2001-2004, assumiu relevância nessa discussão, devido a conexão entre transferência de renda e inserção ocupacional. A experiência formulada pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura do Município de São Paulo teve a finalidade de possibilitar aos indivíduos com renda abaixo da linha de pobreza acesso a uma renda mínima, apoio a inserção ocupacional, fomento a empreendimentos autogestionários, ao crédito, além de buscar potencializar o desenvolvimento local (POCHMANN, 2002).

Em síntese, a orientação predominante entre as práticas de transferência de renda do país esteve bastante preocupada com elevação de escolaridades das crianças e jovens, mas depositou baixo peso no apoio a inserção ocupacional da população em situação de vulnerabilidade social. Ao considerar a aparência inovadora de integrar programas de garantia de renda com saídas pela via do trabalho para indivíduos de baixa renda, fica explícito a dimensão do desafio colocado ao governo federal com propostas articuladas em torno do Plano Brasil Sem Miséria.

Com sua implementação iniciada em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria teve como finalidade melhorar a qualidade de vida da população situada abaixo da linha de miséria² a partir dos eixos de transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. O Plano partiu de uma visão multifacetária da pobreza ao levar em consideração variados tipos de privações em que se encontra a população de baixa renda, assim a iniciativa busca articular intervenções que possam ampliar o acesso a bens e serviços públicos, assim como gerar trabalho e renda (BRASIL, 2012).

O Plano Brasil Sem Miséria considera estratégias de inclusão diferenciadas para a população de baixa renda que reside no meio rural e no meio urbano. Na área rural, as finalidades são expandir a produção dos agricultores familiares e qualificar os assalariados rurais. Na área urbana, as finalidades são qualificar os trabalhadores e encontrar oportunidades de geração de trabalho e renda. Concomitantemente, o Plano almeja ampliar o acesso da população extremamente pobre à água, luz, saúde, educação e habitação (BRASIL, 2012).

A nova estratégia do governo federal, coordenada pelo MDS, para enfrentar a vulnerabilidade social de parcela da população revela-se inovadora, especialmente pelo estímulo a articulações entre diferenciados programas governamentais. Além da recente estratégia federal, existem outras iniciativas com essa mesma orientação sendo implementadas de maneira descentralizada no âmbito subnacional. Para fins dessa investigação optou-se em destacar a estratégia ocorrida em Osasco/SP, município da Região Metropolitana de São Paulo, que articulou transferência de renda com programas de inclusão produtiva.

A experiência de Osasco foi escolhida por se destacar ao oferecer perspectivas de geração de ocupação e renda para os beneficiários do PBF. O reconhecimento se deu a partir de premiações nacionais como o primeiro lugar no Prêmio Boas Práticas Bolsa Família, em 2008, em que o MDS reconheceu a experiência Portal do Trabalhador, desenvolvida pela SDTI/PMO, como a melhor prática brasileira junto a beneficiários do PBF. No mesmo ano, o Projeto Educação e Inclusão se classificou entre a segunda melhor prática brasileira, segundo o MDS, ao atender beneficiárias do PBF que estavam em situação de vulnerabilidade social, promovendo formação profissional na área de confecção de roupas e prática do ofício na produção de

² Segundo a metodologia do MDS, consideram-se miseráveis o grupo populacional que possui uma renda familiar per capita igual ou menor a R\$ 70 mensais.

uniformes escolares dos alunos da rede municipal. Em 2010, a estratégia osasquense conquistou o terceiro lugar no Prêmio Rosani Cunha do MDS com a experiência da Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária, que teve como objetivo promover a economia popular e solidária como estratégia de desenvolvimento socioeconômico, na qual os empreendedores incubados recebem apoio para melhorias e inovação de seus produtos, bem como a comercialização e o acompanhamento na elaboração do plano de negócios.

Em 2007, a estratégia de Osasco foi classificada como a principal experiência de inclusão produtiva do estado de São Paulo, segundo a metodologia aplicada pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social e pela Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam), que levantou 444 experiências paulistas no âmbito do Observatório do Programa Bolsa Família paulista. Por fim, em 2012, a estratégia da SDTI/PMO ficou entre as dez primeiras experiências indicadas ao Prêmio IBAP – BRASIL/FRANÇA, Boa Referência em ODM/ONU-2012, premiação organizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Pública e que reconhece as melhores práticas para cumprimento dos Objetivos do Milênio, determinados pela ONU (Organização das Nações Unidas), nos dois países.

A formulação da estratégia de inclusão social e produtiva de Osasco/SP teve sua entrada na agenda motivada pelo resultado das eleições municipais de 2004 e pelo baixo desempenho dos principais indicadores socioeconômicos. No que se refere ao contexto político, verificou-se com os desdobramentos da alteração partidária ocasionadas pelo resultado das eleições municipais, um ambiente favorável a expansão da inclusão social, que era um dos três pilares do prefeito Emídio de Souza do Partido dos Trabalhadores (gestão 2005-2012), demonstrando a preocupação da sigla partidária com o tema.

No que se refere ao desempenho dos indicadores socioeconômicos do município, observou-se um ambiente marcado por desassalariamento formal, aumento das taxas de desemprego e expansão do contingente de famílias em situação de pobreza. Assim como nas demais cidades que compõem as regiões metropolitanas brasileiras, Osasco/SP foi afetada pelo período de estagnação econômica e queda do nível de ocupação ocorrido durante a década de 1990. Entre 1985 e 2004, período que antecede a criação da estratégia de inclusão da prefeitura, constatou-se a eliminação de cerca de 20

mil empregos industriais da cidade³. Em igual período, a taxa de desemprego aberto da cidade passou de 7,5% para 12,3%; e a taxa de assalariamento formal caiu de 58,9% para 44,7% dos ocupados⁴.

Todos esses acontecimentos levaram a população ao caminho da exclusão social. Em 2000, cerca de 10% da população da cidade encontrava-se em situação de pobreza, representando cerca de 20 mil famílias⁵. Segundo Cazzuni; Coelho; Guerra (2007), a partir de um Índice de Exclusão Social⁶, baseado em informações censitárias de 2000, constatou-se que ¼ das áreas da cidade exibiam condições sociais inapropriadas. Essas localidades possuíam uma realidade caracterizada pela pobreza que afetava famílias extensas, com presença juvenil elevada, baixos níveis de escolaridade e escassa experiência de assalariamento formal.

As constatações provenientes do diagnóstico socioeconômico – elaborado em 2005 – fizeram com que o chefe do executivo da Prefeitura de Osasco/SP tomasse a decisão de criar, nesse mesmo ano, a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. O objetivo fundamental dessa nova pasta era implementar uma estratégia voltada para as famílias em situação de pobreza e trabalhadores desempregados, a partir de ações de proteção social, de inclusão produtiva e de desenvolvimento local.

Segundo seus implementadores, a essência do papel atribuído à SDTI/PMO foi a articulação entre os programas de transferência de renda – fundamentais para garantir algum tipo de segurança financeira para as famílias pobres e trabalhadores desempregados – e políticas de geração de trabalho e renda – decisivas no processo de emancipação dessas famílias. Portanto, segundo Guerra; Cazzuni; Almeida (2009), a estratégia da SDTI/PMO, implementada no período 2005-2012, abrangeu programas no campo da redistribuição de renda, juventude, capacitação profissional, inclusão digital, intermediação de mão de obra, economia solidária e microcrédito produtivo.

Dentro desse escopo, o foco dessa pesquisa foi estudar a relação do Programa Bolsa Família com os programas de intermediação de mão de obra e capacitação profissional, assim como as possibilidades de inserção ocupacional dos

³ Ver MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2013.

⁴ Ver SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2013.

⁵ Ver SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2013.

⁶ O Índice de Exclusão Social foi elaborado a partir da composição de indicadores de pobreza, emprego, desigualdade, alfabetização, escolaridade, juventude e violência.

beneficiários desses programas. Dessa maneira, o objetivo central desse trabalho foi identificar fatores associados à inserção no mercado de trabalho formal de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) residentes no município de Osasco/SP, determinando a razão de chances relativas de cada fator como preditor para inclusão laboral, tendo como principal variável de interesse a participação em programas de intermediação de mão de obra e de capacitação profissional implementados pela SDTI/PMO e seus parceiros.

Para se chegar a esse objetivo, a pesquisa abrangeu 45.077 participantes da estratégia de inclusão social e produtiva coordenada pela SDTI/PMO, no período 2005-2012. Para identificação dos fatores e determinação das razões de chances foi realizada uma análise de regressão logística, por meio de um modelo estatístico que correlacionou a variável dependente inserção no mercado de trabalho com um conjunto de variáveis independentes, como atributos pessoais e participação em programas de capacitação profissional e de intermediação de mão de obra.

A pesquisa foi dividida em introdução, cinco capítulos subsequentes e a conclusão. No primeiro capítulo apresentaram-se os aspectos metodológicos da pesquisa, assim como seu objetivo, o problema de pesquisa e as hipóteses formuladas.

No segundo capítulo apresentou-se o referencial teórico-conceitual e histórico-econômico que foram a base de formulação das políticas sociais, na qual se inclui os programas de transferência de renda e de inclusão produtiva. Nesse capítulo, se revisitou alguns conceitos básicos da teoria marxista sobre o processo de acumulação capitalista. Posteriormente, abordou-se os fundamentos da teoria keynesiana e o conceito de fundo público capaz de financiar tanto a acumulação capitalista como as políticas de proteção e promoção social. Por fim, ao se referir a pobreza como um problema multidimensional, abordou-se o conceito de Estado como fomentador de estratégias integradas de garantia de renda associada com programas de inclusão produtiva, visando à inserção ocupacional de indivíduos em situação de vulnerabilidade.

O terceiro capítulo faz uma análise do sistema de proteção social brasileiro com ênfase no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER) e no Programa Bolsa Família. Por fim, dedica-se a abordar a concepção do Plano Brasil sem Miséria coordenado pelo MDS, que busca articular ações de transferência de renda, serviços públicos e inclusão produtiva.

Por sua vez, o quarto capítulo teve a finalidade de identificar como as questões abordadas nas seções anteriores encontram reflexo em intervenções públicas de proteção e promoção social que estão sendo construídas no âmbito local. A experiência escolhida foi a estratégia de inclusão social e produtiva conduzida pela SDTI/PMO ao longo de duas gestões do Prefeito Emídio de Souza (2005-2012) do Partido dos Trabalhadores.

Finalmente, o quinto capítulo objetivou identificar os fatores associados à inserção de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no mercado de trabalho formal, com foco nos programas de intermediação de mão de obra e capacitação profissional, determinando a razão de chances desses fatores em relação à inserção ocupacional. Nessa seção se intensificou a busca pela resposta ao problema de pesquisa, utilizando procedimentos de tradição quantitativa que abrangeram 45 mil participantes do Programa Bolsa Família residentes na cidade de Osasco/SP.

1 METODOLOGIA

Segundo Luna (2002) e Ramos (2013), o fazer científico se estrutura, inicialmente, sobre os elementos problema/hipótese, os quais, por sua vez, determinam dialeticamente os elementos metodologia/resultados. Para Ramos (2013), os pesquisadores coletam dados para encontrar diversos padrões do pensamento e do comportamento social. Determinados dados servem para delinear condições sociais específicas e outros dados lidam com questões sobre relações entre duas ou mais características de pessoas ou grupos. Esta pesquisa encaixa-se nessa segunda possibilidade de uso dos dados ao buscar fazer comparações entre diferentes variáveis e buscar o conhecimento empírico (por meio de dados) com um conjunto de relações, oriundas da teoria, as quais interessam ao tema investigado.

A fim de reverter esses conceitos para preparação do trabalho, elencam-se, a seguir, os aspectos metodológicos da pesquisa, assim como seu objetivo, o problema de pesquisa, as hipóteses formuladas e os procedimentos metodológicos empregados.

1.1 Objetivo e problema da pesquisa

A pesquisa aborda a estratégia de inclusão social e produtiva conduzida pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura de Osasco/SP (SDTI/PMO) com foco na articulação do Programa Bolsa Família (PBF), com os programas de intermediação de mão de obra e capacitação profissional.

O recorte geográfico escolhido foi o município de Osasco/SP, pertencente à Região Oeste Metropolitana de São Paulo. Em 2010, segundo os dados censitários, o município possuía 667 mil habitantes, dos quais 10% estavam vivendo com menos de ½ salário mínimo de renda familiar *per capita*⁷. Do ponto de vista da geração de riquezas,

⁷ Ver INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012.

a cidade possuía o sétimo maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil para igual período⁸.

O recorte temporal abrangeu o período 2005-2012 e refere-se a duas gestões do Partido dos Trabalhadores com o ex-prefeito Emídio de Souza designado a chefe do Poder Executivo da cidade de Osasco/SP. Em 2005, também se trata do início da criação da SDTI/PMO, assim como da estratégia de inclusão social e produtiva que, segundo Guerra; Cazzuni; Coelho (2007) teve como essência a articulação de programas de transferência de renda com programas de inclusão produtiva. Aqui, entende-se como inclusão produtiva todo o processo que conduz à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho e tem como perspectiva a conquista da autonomia financeira para uma vida digna (MURRAY, 2001; NORTON; FOSTER, 2001).

Antes de mais nada, torna-se necessário mencionar que, ao longo do período estudado, o município teve sua conjuntura marcada pela elevação do PIB real, que passou de R\$ 28 milhões para R\$ 51 milhões, entre 2005 e 2012, significando um crescimento médio anual de 10% no período⁹. Portanto, torna-se uma premissa importante o fato de a pesquisa ter considerado a inserção no mercado de trabalho da população de baixa renda em um momento de crescimento econômico e de absorção da mão de obra na cidade de Osasco/SP, não sendo investigados nesse trabalho os possíveis resultados dessa estratégia em momentos de recessão ou crise econômica.

Uma vez feitas essas colocações, aponta-se para o objetivo central da presente tese de doutorado: identificar fatores associados à inserção no mercado de trabalho formal de beneficiários do PBF residentes no município de Osasco/SP, determinando a razão de chances relativa de cada fator como preditor para inclusão laboral, tendo como principal variável de interesse a participação em programas de inclusão produtiva implementados pela Prefeitura de Osasco/SP e seus parceiros.

Portanto, as principais perguntas que orientam o trabalho são as seguintes:

- Quais eram os principais fatores associados à inserção no mercado de trabalho formal de beneficiários do PBF residentes no município de Osasco/SP?

⁸ Ver INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016.

⁹ Valores do Produto Interno Bruto (PIB) em reais de 2012, deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB.

- Quais eram as chances estimadas de beneficiários do PBF se inserirem no mercado de trabalho segundo seus principais atributos pessoais e sua participação em programas de capacitação profissional e intermediação de mão de obra oferecidos pela Prefeitura de Osasco/SP?

Em outras palavras, a ideia é verificar os resultados da articulação entre programas de transferência de renda e de inclusão produtiva para população de baixa renda no meio urbano e buscar entender se os participantes do Programa Bolsa Família que passaram por programas de inclusão produtiva tiveram maior sucesso de geração de ocupação e renda se comparado aos que não passaram por tais iniciativas.

1.2 Hipóteses

Os fundamentos teórico-conceituais elencados neste estudo consideram a pobreza como um fenômeno multifacetário. Portanto, as propostas de enfrentamento da questão pela via do trabalho assalariado formal devem considerar aspectos como a participação em programas de inclusão produtiva, somados a políticas públicas que considerem atributos pessoais, como escolaridade, faixa etária e sexo dos beneficiários do PBF. Autores como Campos (2005), Castro et al. (2012) e Pochmann (2007) defendem, cada um a seu modo, a concepção de que o Estado deve fomentar a promoção social mediante inclusão produtiva dos indivíduos de baixa renda, mencionando estratégias articuladas entre diversas áreas das políticas públicas a fim de minimizar os riscos de sobrevivência da população vulnerável dentro do sistema capitalista.

Segundo Ramos (2013), o teste de hipóteses sempre pressupõe uma teoria prévia. Dessa forma, baseado em Campos (2005), Castro et al. (2012), Guerra; Cazzuni; Coelho (2007), Campello; Mello (2014) e Pochmann (2007), as hipóteses elencadas para responder às perguntas de pesquisa consideraram os seguintes fatores e influências nas chances de inserção de um beneficiário do PBF no mercado de trabalho formal:

- A Hipótese 1 supôs que a participação de beneficiários do PBF em programas de intermediação de mão de obra foi um fator preditivo de inserção no mercado de trabalho formal e influenciou positivamente nas chances de inclusão ocupacional;
- A Hipótese 2 supõe que a participação de beneficiários do PBF em programas de capacitação profissional foi um fator preditivo de inserção no mercado de trabalho formal e influenciou positivamente nas chances de inclusão ocupacional;
- A Hipótese 3 supõe que a escolaridade foi um fator preditivo de inserção no mercado de trabalho formal e possuir níveis mais elevados de escolaridade influenciou positivamente nas chances de inclusão ocupacional;
- A Hipótese 4 supôs que a faixa etária foi um fator preditivo de inserção no mercado de trabalho formal e pertencer a faixas etárias mais velhas influenciou negativamente nas chances de inclusão ocupacional;
- A Hipótese 5 supôs que sexo foi um fator preditivo de inserção no mercado de trabalho formal e ser mulher nessa realidade influenciou negativamente nas chances de inclusão ocupacional.

1.3 Procedimentos metodológicos

O conteúdo deste trabalho investigativo foi elaborado a partir de um conjunto de procedimentos metodológicos baseados na esquematização de planejamento de pesquisa de Luna (2002), que considera a relação sistêmica da teoria, problema, tratamento dos dados, análise e resultados – ver figura 1.

De forma geral, trata-se de um estudo de tradição quantitativa, que abordou o período de oito anos (2005-2012), abrangendo 45.077 beneficiários do PBF, o qual buscou responder à pergunta de pesquisa a partir da associação de variáveis preditoras à inserção ocupacional.

No entanto, para alinhar conceitos e realizar as análises sobre o tema estudado, houve um processo de obtenção de conhecimento que incluiu pesquisas bibliográficas, o estabelecimento de um marco teórico-conceitual e a necessidade de um

melhor entendimento da experiência da SDTI/PMO por meio de entrevistas com gestores públicos osasquenses.

Primeiramente, foram identificadas e analisadas, por meio de pesquisa bibliográfica, as publicações referentes às políticas públicas de proteção e promoção social com foco na geração de trabalho e renda. Essa pesquisa forneceu um panorama atualizado sobre a discussão a respeito das políticas sociais destinadas à população em situação de vulnerabilidade social.

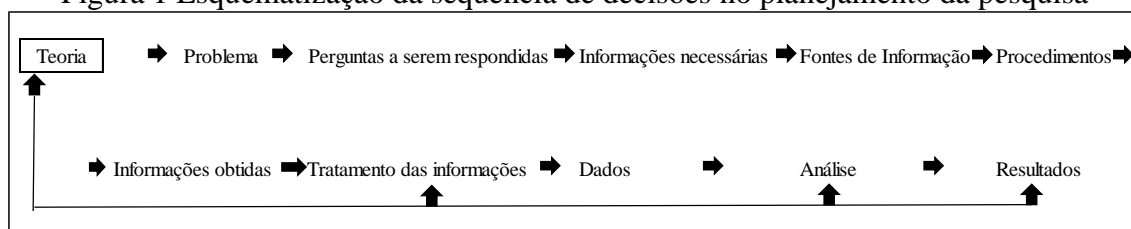
Em segundo lugar, foi estabelecido um marco teórico-conceitual que buscou entender a lógica de funcionamento do sistema capitalista e a intervenção do Estado a partir de políticas sociais e também em políticas econômicas anticíclicas com destaque para autores como Boschetti (2006), Castel (1995), Galbraith (1982), Keynes (1982), Marx (2006) e Oliveira (1988). Em paralelo, somou-se a esse referencial teórico-conceitual uma visão mais específica sobre as políticas articuladas de enfrentamento do fenômeno da pobreza pela via do trabalho, encontrada principalmente nos trabalhos de Campos (2005), Castro et al. (2012), Guerra; Cazzuni; Coelho (2007) e Pochmann (2007).

Em terceiro lugar, o esforço metodológico voltou-se para a compreensão da estratégia de inclusão social implementada pela SDTI/PMO por meio de rodadas de entrevistas com gestores públicos da Prefeitura do Município de Osasco/SP. Nessas entrevistas foram consideradas a concepção, o desenho, a implementação e a integração dos programas gerenciados pela SDTI/PMO. Em junho de 2015, aconteceu o primeiro ciclo de entrevistas, quando se conversou com a secretária municipal, a coordenadora dos programas redistributivos e dois técnicos da equipe do Programa Bolsa Família. A segunda rodada de entrevistas ocorreu entre janeiro e junho de 2016, com a coordenadora do Programa Osasco Inclui, a subcoordenadora do Programa Capacitação Ocupacional, o coordenador do Programa Osasco Digital e uma técnica do Programa Osasco Solidária. Para todos os casos, a coleta de dados foi com base em um roteiro semiestruturado, sendo acordado com cada entrevistado o termo de consentimento para uso das mesmas.

Em quarto lugar, aplicou-se procedimentos de tradição quantitativa em bancos de dados governamentais que abrangeram 45 mil participantes do PBF, com idade entre 14 e 59 anos, residentes na cidade de Osasco/SP. Foi realizada uma análise de regressão logística, por meio do software *Statistical Package for the Social Sciences*

(SPSS), com $p < 0,01$, a fim de verificar a associação entre uma variável dependente chamada inclusão no mercado de trabalho dos beneficiários do PBF e variáveis independentes organizadas em duas dimensões de análise que contemplam a participação em programas de inclusão produtiva e atributos pessoais dos beneficiários do PBF.

Figura 1 Esquematização da sequência de decisões no planejamento da pesquisa



Fonte: Luna (2002)

1.4 O detalhamento da etapa quantitativa

Para Ramos (2013), o uso dos métodos quantitativos para investigação de problemas da realidade social serve para três finalidades principais. São elas:

- Descrever e/ou comparar características de grupos sociais, realidades, conjunturas ou organizações;
- Estabelecer relações causais, tais como verificar os efeitos de variáveis em outras, suas dimensões particulares e o efeito de um conjunto de variáveis independentes em outra que é a dependente;
- Inferir resultados para uma população a partir de resultados obtidos em uma amostra (estatisticamente representativa).

Conforme apontado, a finalidade desse trabalho enquadra-se na segunda opção, uma vez que aborda questões que envolvem relações causais, por meio das quais testamos hipóteses, e, por isso, pressupõem o uso dos métodos quantitativos de forma que possamos verificar se determinadas variáveis (independentes e dependente) andam

juntas e qual o sentido e a força da relação entre elas, se é obra do acaso ou possui significância estatística por possuir uma alta probabilidade de acontecer.

A obtenção dos dados empíricos e a modelagem estatística utilizada para estabelecer as relações entre as variáveis da pesquisa serão mais bem descritos a seguir.

1.4.1 Trabalhando com os bancos de dados governamentais

O levantamento de informações para entendimento dos aspectos envolvidos na pesquisa – tais como caracterização dos beneficiários PBF, participação em cursos de capacitação, intermediação pública de mão de obra e inclusão laboral – perpassam por uma série de instituições e de bancos de dados governamentais.

Esses bancos de dados governamentais foram matéria prima importante para a pesquisa, já que vinculado a cada indivíduo cadastrado existia um conjunto de informações relevantes, relatando o histórico da família, a situação domiciliar, o deslocamento geográfico, o percurso educacional, a trajetória no mercado de trabalho, entre outras.

Sendo assim, a primeira tarefa foi obter os bancos governamentais a partir de contato com as equipes da Prefeitura de Osasco/SP, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Educação (MEC), da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Tarefa nada simples e que exigiu convencimento, já que devido ao caráter sigiloso de parcela dessas informações, a obtenção dos bancos governamentais esteve condicionada por termos de concessão ao uso dos dados exclusivamente para fins estatísticos.

Uma vez obtidos os bancos de dados necessários, a segunda tarefa foi unificá-los a partir de variáveis de identificação relacionais (NIS, CPF, RG, Data de Nascimento e Filiação Materna) a depender de suas propriedades associativas. O Quadro 1 apresenta os bancos de dados governamentais utilizados na pesquisa, assim como as instituições e temas relacionados.

Quadro 1 Bancos de dados governamentais segundo tema e instituição relacionados

Tema abordado	Nome do banco de dados	Sigla	Instituição
População de baixa renda	Cadastramento Único	CadÚnico	MDS
Transferência de renda	Folhas de pagamento PBF	-	CAIXA
Intermediação de mão de obra	Sistema de Gestão de Ações de Emprego	SIGAE	MTE
Capacitação profissional	Banco de Dados do Cidadão	BDCO	PMO
Capacitação profissional	Planilhas Programa Capacitação Ocupacional	-	PMO
Capacitação profissional	Sistema Nacional de Informações da Educação	SISTEC	MEC
Inserção no trabalho formal	Relação Anual de Informações Sociais	RAIS	MTE

Fonte: Elaboração própria.

A união dos bancos de dados desses sete sistemas informacionais em uma única base de dados permitiu acompanhar a trajetória de um mesmo cidadão em diferentes políticas públicas. Isso possibilitou um ambiente favorável para mensuração do resultado das políticas articuladas de transferência de renda e inclusão produtiva no mercado de trabalho de Osasco/SP¹⁰.

1.4.1.1 Pessoas em situação de pobreza e Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal

Para análise da população em situação de pobreza participante do PBF, utilizou-se o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal – CadÚnico. Instituído pelo Decreto nº 6.135, de 2007¹¹, esse cadastro é:

¹⁰ O esforço de unificação dos bancos de dados governamentais foi feita por meio do software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), onde para obtenção do resultado final foram feitos 138 cruzamentos relacionais buscando a menor perda de informação possível.

¹¹ BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 27 de junho de 2007.

(...) um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (...). A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015)

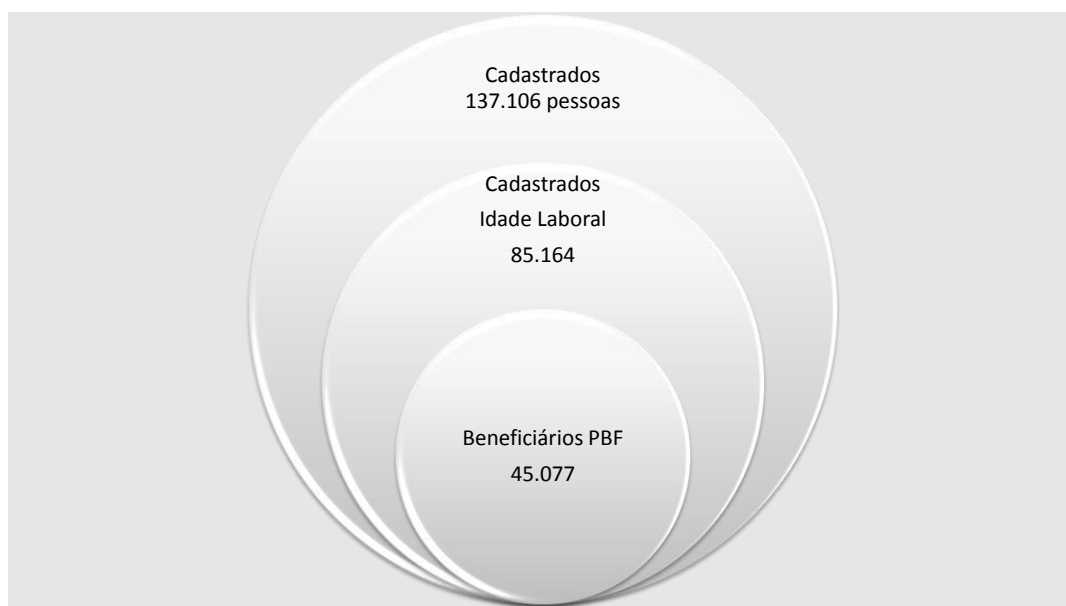
Entre janeiro de 2005 e junho de 2012, havia em torno de 137,1 mil pessoas cadastradas na base de dados do CadÚnico de Osasco/SP. Esse contingente estava dividido entre participantes e não participantes do PBF, entre os quais se incluía os cadastrados que não atenderam aos critérios de inserção do programa, assim como os cadastrados para outros fins.

Para se chegar mais perto do objeto da pesquisa, selecionou-se apenas os titulares e seus membros familiares que receberam pelo menos um benefício do PBF ao longo do período estudado. Nesse caso, também foi necessário cruzar o banco do CadÚnico com os arquivos mensais do Sistema de Folhas de Pagamento disponibilizado pela CAIXA.

Analisar a trajetória das pessoas em idade apta ao trabalho também foi preocupação da pesquisa. Assim, para essa investigação foram retirados do CadÚnico todos os participantes do PBF com idade abaixo de 15 anos e acima de 60 anos.

A Figura 2 sintetiza as seleções realizadas na base do CadÚnico. Os cruzamentos das informações deram origem a um arquivo de 45,1 mil pessoas em situação de pobreza, com idade laboral e que participaram do PBF no período estudado. Esse arquivo foi o foco central das etapas que se seguiram posteriormente, nas quais se fará a análise das características desse contingente de pessoas, sua articulação com políticas públicas de inclusão produtiva, assim como sua relação com o emprego formal.

Figura 2 Síntese da seleção dos cadastrados no CadÚnico – Osasco/SP – 01/2005-06/2012



Fonte: Elaboração própria a partir de Ministério de Desenvolvimento Social/CadÚnico, 2005-2012.

1.4.1.2 Intermediação de mão de obra, capacitação profissional e sistemas informacionais

Uma vez selecionados os beneficiários do PBF com perfil desejado para a pesquisa, o próximo passo foi identificar quais deles passaram por ações de inclusão produtiva, ou seja, tinham sido inscritos na intermediação de mão de obra e participado de ações de capacitação profissional oferecida pela Prefeitura de Osasco/SP.

O cadastro do Sistema de Gestão de Ações de Emprego (SIGAE), do MTE, foi a base de dados utilizada para encontrar os inscritos na intermediação de mão de obra da prefeitura. O SIGAE é:

(...) uma ferramenta criada para permitir o gerenciamento das Ações de Emprego através das Entidades Conveniadas participantes do Sistema Nacional de Emprego – SINE provendo agilidade e praticidade na execução dos subsistemas da Intermediação de Mão-de-Obra (IMO), Seguro Desemprego (SD) e Qualificação Profissional (PNQ). Sob o enfoque estratégico, fornece informações capazes de orientar e acompanhar as

políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (DATAMEC, 2005, p. 7)

Entre novembro de 2006 e junho de 2012, havia na base de dados do SIGAE de Osasco/SP em torno de 256,1 mil pessoas inscritas na intermediação de mão de obra operacionalizada pela prefeitura. Desse contingente de inscritos, 12,9 mil eram participantes do PBF com perfil selecionado para pesquisa.

No caso da capacitação profissional, foram utilizadas as planilhas Programa Municipal de Capacitação Ocupacional da prefeitura, o Banco de Dados do Cidadão de Osasco (BDCO) e os relatórios do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Além dos cursos ofertados pela prefeitura, esses bancos de dados se referem ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) do Ministério da Educação e da Qualificação Profissional (PNQ) oferecida pelo MTE.

Segundo publicação da Prefeitura de Osasco/SP, no BDCO:

(...) os usuários podem ser cadastrados de forma individual ou familiar, de acordo com o fim e características que possuam, e podem estar cadastrados em distintos módulos satélites do sistema, sejam eles de qualificação profissional, economia solidária, complementares do Programa Bolsa Família ou de outros projetos específicos que já existam ou venham a ser criados. (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2008, p. 94).

Por sua vez, o SISTEC, coordenado pelo Ministério da Educação, disponibiliza:

(...) informações sobre escolas que ofertam cursos técnicos de nível médio, seus cursos e alunos desse nível de ensino. Caso a escola também ofereça cursos de formação inicial e continuada, o SISTEC apresentará ainda dados referentes aos cursos e aos alunos dessa oferta de ensino. Contudo, é importante ressaltar que os cursos de formação inicial e continuada só serão cadastrados se a escola ofertar ensino técnico de nível médio (SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2017).

No período de janeiro de 2005 a dezembro de 2012, a união dos dois bancos de dados citados com as planilhas operacionais do Programa Municipal de Capacitação Ocupacional permitiu identificar que 1,3 mil beneficiários do PBF com perfil selecionado para pesquisa. Esses indivíduos que participaram de ações de capacitação profissional oferecida pela Prefeitura de Osasco/SP. Torna-se relevante mencionar que a quantidade de beneficiários do PBF que passaram por capacitação profissional foi superior à mencionada. No entanto, a incorporação da totalidade de participantes não foi possível devido à impossibilidade de relacionamento de informações entre as bases de dados utilizadas.

1.4.1.3 Inclusão no mercado de trabalho formal e a Relação Anual de Informações Sociais

Para a análise da inclusão dos beneficiários do PBF no mercado do trabalho formal utilizou-se a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponibilizada pelo MTE. Instituída pelo Decreto nº 76.900, de 1975¹², a RAIS é um relatório de informações socioeconômicas, de preenchimento obrigatório, solicitado anualmente pelo MTE aos empregadores. O escopo da RAIS é o controle da atividade trabalhista no país, para a elaboração de estatísticas do trabalho formal e a disponibilização desses dados a entidades governamentais, tomadores de decisões, formuladores de políticas públicas e estudiosos.

Em dezembro de 2012, existiam na base de dados da RAIS em torno de 6,8 mil participantes do PBF com perfil selecionado para pesquisa trabalhando no mercado de trabalho formal de Osasco/SP. A partir dessas informações, foi possível mensurar o efeito das políticas de capacitação profissional e de intermediação de mão de obra na inserção no mercado de trabalho formal.

¹² BRASIL. Decreto nº 76.900, de 23 de Dezembro de 1975. Institui a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 24 de dezembro de 1975.

1.4.2 Aplicação do método de regressão logística

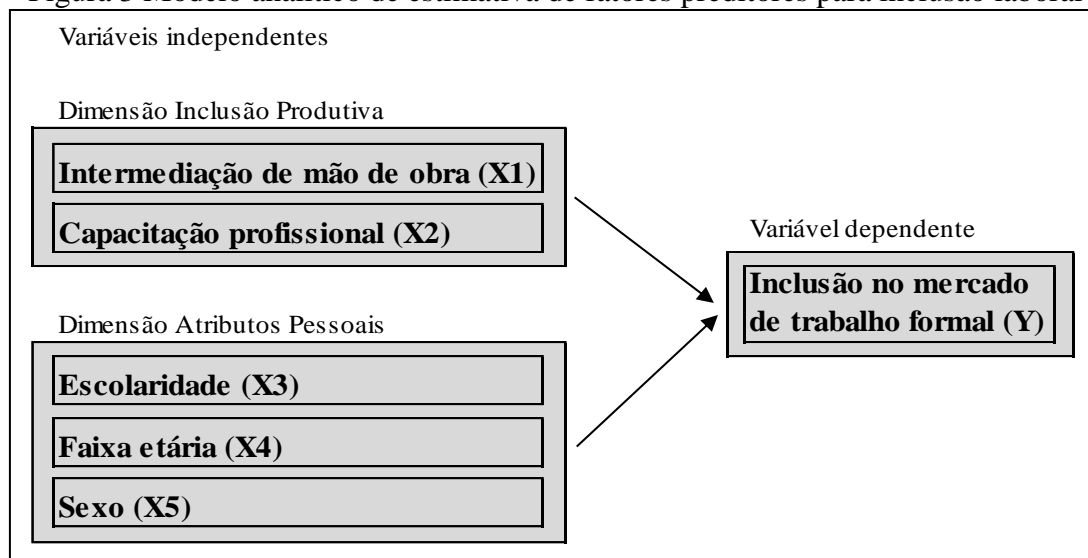
Baseado na unificação das bases de dados mencionadas optou-se por realizar uma modelagem estatística a partir de uma regressão logística, visando verificar se as características socioeconômicas dos beneficiários do PBF poderiam estar relacionadas à sua colocação no emprego formal de Osasco/SP.

O uso da técnica de regressão logística justifica-se, uma vez que são utilizadas para entender o efeito particular de uma variável dependente (em nosso caso, o beneficiário do PBF ter sido ou não incluído no mercado de trabalho formal) e uma série de variáveis independentes que podem influenciar o comportamento da variável dependente – tais como possuir determinado atributo pessoal ou ter passado por capacitação ou intermediação de mão de obra oferecida pela SDTI/PMO (FIELD, 2009).

Em muitas circunstâncias investigativas, pesquisadores almejam discriminar dois grupos de análise e relacionar um conjunto de variáveis a esses grupos – como é o caso desta pesquisa. De todas as técnicas existentes para essa finalidade, a regressão logística foi considerada por Field (2009), Hair et al. (2009) e Minussi (2002) como a mais adequada, por se enquadrar na classe de métodos estatísticos multivariados de dependência, pois relaciona um conjunto de variáveis independentes com uma variável dependente.

Uma vez decidido o método estatístico do modelo, as variáveis relevantes dos bancos de dados governamentais mencionados foram reunidas em duas dimensões de análise, que consideram variáveis de participação em programas de inclusão produtiva e atributos pessoais dos beneficiários do PBF. A Dimensão Inclusão Produtiva compreendeu as variáveis de participação dos beneficiários do PBF no programa de intermediação de mão de obra e no programa de capacitação profissional. Já a Dimensão Atributos Pessoais englobou as variáveis escolaridade, faixa etária e sexo. A variável dependente refere-se à inclusão ou não inclusão dos participantes do PBF no mercado de trabalho formal de Osasco/SP.

Figura 3 Modelo analítico de estimativa de fatores preditores para inclusão laboral



Fonte: Elaboração própria.

Uma vez abordada a estratégia estatística adotada, optou-se por apresentar mais detalhadamente no quinto capítulo, junto com o processo de análise dos resultados obtidos, a concepção do modelo estatístico utilizado, o processo de seleção de variáveis, as associações pelo coeficiente de Kendall, as fórmulas utilizadas e as técnicas para classificação e discriminação dos grupos estudados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Este capítulo tem a finalidade de apresentar os fundamentos teórico-conceituais e histórico-econômicos que foram a base de formulação das políticas sociais, nas quais se incluem os programas de transferência de renda e de inclusão produtiva.

De forma geral, nos países capitalistas centrais, a expansão do conjunto das políticas públicas sociais teve como marco temporal o segundo pós-guerra e como referência teórica o keynesianismo¹³. Para entender melhor a evolução das iniciativas de proteção social em âmbito mundial, torna-se necessário resgatar alguns aspectos históricos que possibilitaram a ampliação do papel do Estado na economia, durante 1945-1970, período conhecido como os anos de ouro do capitalismo regulado.

Como ponto de partida, torna-se importante analisar, no decorrer do capítulo, alguns conceitos básicos da teoria marxista sobre o processo de acumulação capitalista, a relação entre capitalistas e proletários e os significados da taxa de mais-valia e da taxa de lucro (MARX, 2006). Especificamente, os conceitos da taxa de mais-valia e taxa de lucro são importantes para a finalidade desta tese de doutorado, pois, durante o período de predominância da teoria keynesiana, possibilitaram a criação de um fundo público que, somado à prática de realização de *deficits* orçamentários propositais, foi capaz de financiar tanto a acumulação capitalista (garantindo a demanda agregada e reduzindo os riscos de crises cíclicas do sistema capitalista) como a formulação de políticas de proteção social (amenizando os riscos aos quais os indivíduos estão expostos na lógica capitalista) – em ambos os casos, os recursos financeiros para composição desse fundo público foram arrecadados por meio da taxação do lucro dos capitalistas pelo Estado na forma de impostos (OLIVEIRA, 1988).

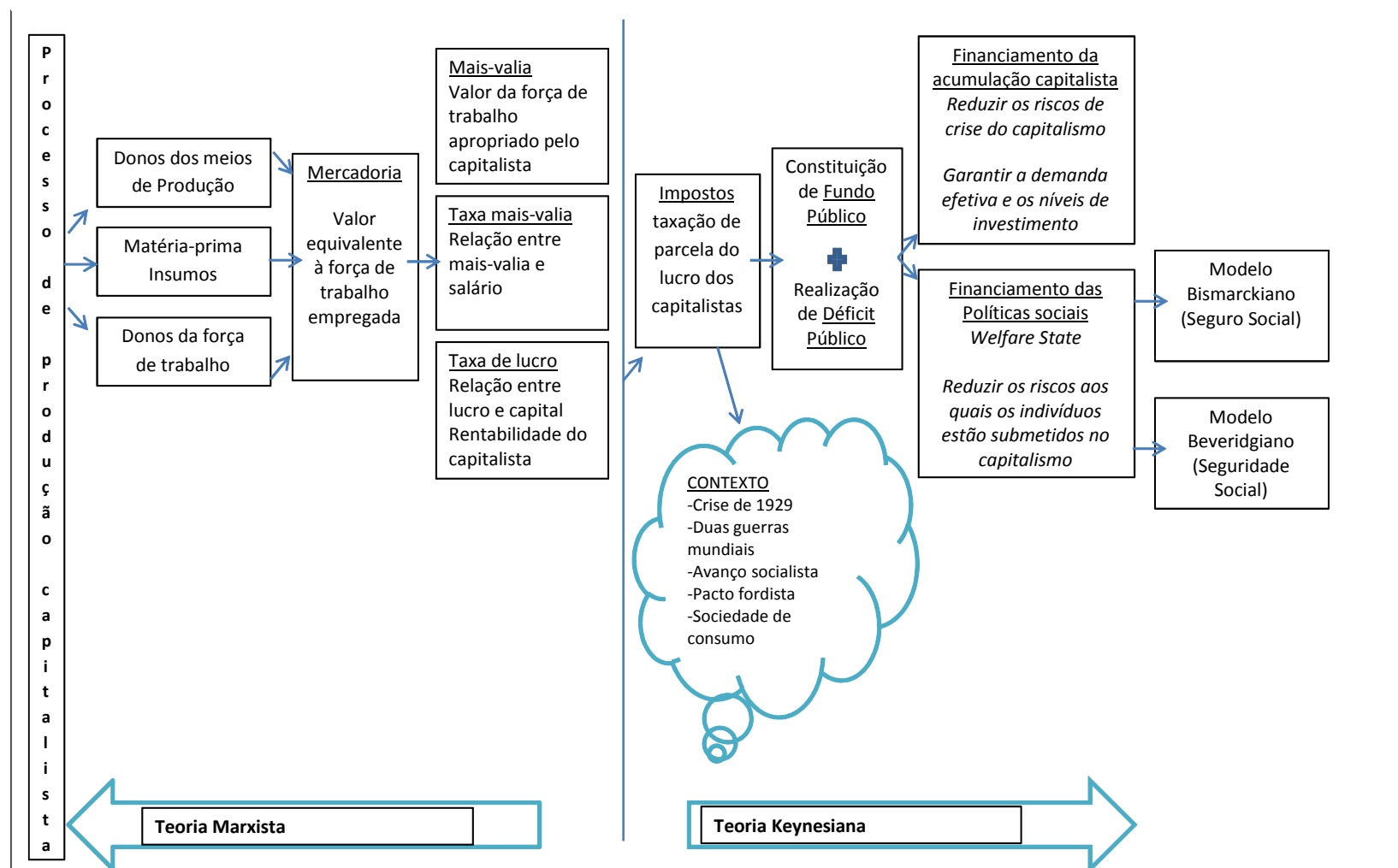
Posteriormente, de maneira detalhada, exploram-se aspectos da teoria keynesiana – tais como a demanda efetiva, o emprego, o investimento, as incertezas dos capitalistas em relação ao futuro e o papel anticíclico do Estado –, que sustentaram a

¹³ O Keynesianismo teve como fundador John Maynard Keynes e origem na obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936.

ampliação e o financiamento das políticas sociais predominantes no período do segundo pós-guerra mundial (GALBRAITH, 1982; KEYNES, 1982).

O alcance e a intensidade da aplicação das políticas sociais que se iniciaram nesse período oscilaram conforme as características de cada sociedade. Nesse sentido, o referencial teórico-conceitual aqui exposto também aborda os modelos bismarckiano (relacionado ao conceito de seguro social) e beveridgiano (relacionado ao conceito de seguridade social), sendo esses modelos associados à caracterização da política social brasileira, analisada sob as seguintes óticas: seguridade social *versus* seguro social; proteção social *versus* promoção de oportunidades; e transferências sociais *versus* serviços sociais. A fim de situar o leitor, adianta-se, na Figura 4, os fundamentos teórico-conceituais que serão discutidos no desenvolvimento desta tese de doutorado.

Figura 4 Modelo teórico-conceitual utilizado para analisar as políticas sociais



Fonte: Elaboração própria a partir de BOSCHETTI (2006), KEYNES (1982), MARX (2006) e OLIVEIRA (1988).

2.1 Teoria marxista e seus conceitos básicos

A política social associada ao capitalismo, tal como a conhecemos atualmente, não foi um tema central da obra de Karl Marx. No entanto, para essa pesquisa, a abordagem marxista torna-se relevante para compreensão dos princípios do processo de produção do sistema capitalista.

A abordagem teórica de Marx (2006), realizada no século XIX, sobre o funcionamento do capitalismo nos submete à luta de classes entre os donos do meio de produção (proprietários de máquinas, ferramentas, instalações, edifícios, armazéns) e os donos da força de trabalho (indivíduos com capacidade de participar do processo de divisão social do trabalho), sendo que no período histórico analítico de Marx, essas forças produtivas formadas pela relação entre capitalistas e proletários. Essa dialética, composta pelo movimento antagônico entre as classes sociais, é explicada pelo autor a partir do processo de produção capitalista, que, por iniciativa dos próprios capitalistas, transforma matéria-prima (bem intermediário que deve ser submetido ao processo produtivo para se tornar um bem acabado) em mercadoria (produto final ou bem acabado), por meio da utilização da força de trabalho do proletariado.

Ao descrever o processo de trabalho e os valores-de-uso no livro “O Capital”, Karl Marx utiliza as seguintes palavras:

A utilização da força de trabalho é o próprio trabalho. O comprador da força de trabalho consome-a, fazendo o vendedor dela trabalhar. Este, ao trabalhar, torna-se realmente no que antes era apenas potencialmente: força de trabalho em ação, trabalhador. Para o trabalho reaparecer em mercadorias, tem de ser empregado em valores-de-uso, em coisas que sirvam para satisfazer necessidades de qualquer natureza. O que o capitalista determina ao trabalhador produzir é, portanto um valor-de-uso particular, um artigo especificado. A produção de valores-de-uso muda sua natureza geral por ser levada a cabo em benefício do capitalista ou estar sob seu controle. Por isso, temos inicialmente de considerar o processo de trabalho à parte de qualquer estrutura social determinada. Antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. (MARX, 2006, p. 211).

A composição orgânica do capital é outro conceito elaborado por Marx (2006) para analisar o processo de produção capitalista. Esse conceito refere-se à relação entre capital constante (máquinas e equipamentos) e capital variável (volume de mão de obra utilizada), cujas movimentações refletem no lucro e na rentabilidade do capitalista. Portanto, a composição orgânica do capital será mais elevada quanto maior for o peso do capital constante em relação ao peso do capital variável, garantindo maior lucro aos capitalistas.

Segundo o autor, os donos dos meios de produção exploram a força de trabalho do proletariado a partir de um conceito denominado mais-valia. Esse conceito considera que o valor de uma mercadoria é determinado pelo trabalho socialmente necessário, em que o trabalhador cria um valor equivalente ao da força de trabalho empregada durante a sua jornada laboral total, valor que lhe é devolvido sob a forma de salário, sendo que, no decorrer desse processo, existe um valor excedente ao de sua força de trabalho que é apropriado pelo capitalista, construindo-se a mais-valia (MARX, 2006).

A mais-valia, constituída como valores excedentes apropriados pelo capitalista, assumiu a forma de lucro na produção e circulação do capital, sendo a taxa de mais-valia a relação entre mais-valia e salário. A mais-valia é considerada absoluta quando se eleva por ampliação da jornada de trabalho do operário, e considerada relativa quando se eleva devido ao aumento da produtividade. Se, por um lado, a taxa de mais-valia é a relação entre mais-valia e salário, por outro lado, a taxa de lucro consiste na relação entre o lucro e o capital, e, portanto, define a rentabilidade do capital, seja ele industrial ou comercial (MARX, 2006).

Os conceitos de taxa de mais-valia e taxa de lucro são relevantes para entendermos, adiante, a composição de fundos públicos constituídos pela tributação de parcela da rentabilidade/lucro dos capitalistas. Esses fundos públicos garantiram recursos monetários para o Estado ser capaz de intervir nos níveis de crescimento econômico e no financiamento das políticas sociais que compuseram o *Welfare State* nos países capitalistas europeus centrais. Isso aponta para o fato de o financiamento do desenvolvimento das políticas sociais possuírem uma ligação estreita com o modo de produção capitalista e com os riscos sociais que ela oferece à parcela da população (OLIVEIRA, 1988).

Marx; Engels (2001) mencionaram que o sistema capitalista tende à crise principalmente devido ao progressivo decréscimo da taxa de lucro e da mais-valia, decorrente do maior aumento do capital constante (máquinas e equipamentos) em relação ao capital variável (mão de obra empregada). Um grande esforço analítico dos autores sobre o tema foi realizado na publicação Manifesto Comunista, lançada em 1848 (MARX; ENGELS, 2001), na qual, baseados na crise inglesa de 1825, abordam a existência de crises de superprodução manifestadas por um excesso de oferta de mercadorias em relação à demanda dos consumidores. Essas crises de superprodução não eram consideradas pelos principais precursores da teoria clássica, pois, como veremos adiante, Adam Smith e David Ricardo acreditavam que o mercado iria se autorregular rapidamente.

Na publicação “Manifesto Comunista”, Marx; Engels (2001) descrevem as crises de superprodução da seguinte maneira:

(...) Basta mencionar as crises comerciais que, repetindo-se periodicamente, ameaçam cada vez mais a existência da sociedade burguesa. Cada crise destrói regularmente não só uma grande massa de produtos já fabricados, mas também uma grande parte das próprias forças produtivas já desenvolvidas. Uma epidemia, que em qualquer outra época teria parecido um paradoxo, desaba sobre a sociedade – a epidemia da superprodução. Subitamente, a sociedade vê-se, reconduzida a um estado de barbaria momentânea, dir-se-ia que a fome ou uma guerra de extermínio cortaram-lhe todos os meios de subsistência; a indústria e o comércio parecem aniquilados (MARX; ENGELS, 2001, p. 33).

Atualmente, a existência de crises de superprodução é reconhecida pela grande maioria dos economistas. Em termos mundiais, a maior crise de superprodução da história do capitalismo se iniciou em 1929, e foi exatamente na busca de soluções para reverter seus efeitos que surgiu a abordagem teórica keynesiana, sugerindo maior participação do Estado na economia e abrindo caminho para expansão das políticas sociais e, posteriormente, para a criação de programas de transferências de renda que viriam a ser implementadas no período contemporâneo (KEYNES, 1982).

2.2 A teoria keynesiana e a ascensão do Estado socialdemocrático

A crise econômica de 1929 teve início nos Estados Unidos e, posteriormente, atingiu diversos países – em continentes como a Europa e América Latina –, sendo considerado marco inicial para a decadência da teoria clássica e a ascensão da teoria keynesiana e do Estado social-democrático. Ela é iniciada por um movimento especulativo na Bolsa de Nova York que, após um momento de prosperidade econômica, culminou em um colapso do sistema financeiro, que, por sua vez, se espalhou para outros setores econômicos, dando início à grande depressão capitalista dos anos 1930. Sandroni (1985) sintetiza alguns dados importantes sobre a dimensão dos efeitos da grande depressão nos Estados Unidos e no mundo:

(...) a queda da renda nacional levou uma retração na demanda, ao aumento dos estoques e a vertiginosa queda dos preços. Muitas atividades econômicas foram se paralisando, e, como uma bola de neve, sucederam-se as falências e milhões de trabalhadores foram desempregados. Nos Estados Unidos, entre 1929 e 1933, havia cerca de 15 milhões de desempregados, 5 mil bancos paralisaram suas atividades, 85 mil empresas faliram, a produção agrícola reduziram-se à metade. (...) Quando a crise atingiu proporções internacionais, o comércio mundial ficou reduzido a um terço, e o número de desempregados chegou a cerca de 30 milhões (SANDRONI, 1985, p. 189).

Situada no período 1929-1933, a grande depressão capitalista gerou efeitos de alta intensidade econômica traduzidos pela queda do Produto Interno Bruto mundial, da produção, do nível de emprego, da rentabilidade dos capitalistas e dos rendimentos dos trabalhadores. O comércio mundial foi reduzido, obrigando países exportadores a definirem formas diferenciadas de sobrevivência. O Brasil, por exemplo, se encontrava nessas condições por ser, na década de 1920, um país primário-exportador de café que se viu compelido a adotar um modelo de substituições das importações. No livro *O pensamento econômico em perspectiva: uma história crítica*, Galbraith (1989) reforça os efeitos e características da crise de 1929:

A depressão tinha três características visíveis. A primeira, a implacável deflação dos preços gerando falências no setor industrial e na agricultura. A

segunda, o desemprego. A terceira, as privações que trazia para grupos particularmente vulneráveis: os velhos, os jovens, os doentes, os mal-abrigados, para não falar dos desempregados. (GALBRAITH, 1989, p. 179).

Do ponto de vista econômico, a teoria clássica predominante na época não se mostrou capaz de responder aos efeitos perversos da crise. Por acreditar que os mercados seriam autorreguláveis e de pleno emprego, os clássicos não achavam possível a existência de crises longas ou de superprodução. Esse pensamento era predominante entre os principais pensadores da teoria clássica, entre eles David Ricardo (1979) e John Stuart Mill (2000), que, ao se basearem na Lei de Say¹⁴, acreditavam que toda a oferta cria sua própria demanda, gerando equilíbrio econômico, uma vez que todo o montante de mercadorias produzidas seria equivalente ao montante de mercadorias vendidas.

No que se refere à crise instalada a partir de 1929, percebe-se que princípios da teoria clássica, até então predominantes na época, começaram a ser questionados por pensadores como Keynes (1982) e Kalecki (1983), que assistiam a um cenário de desequilíbrio econômico, em que não havia demanda para a produção realizada e as mercadorias produzidas não encontravam compradores. Por consequência, a produção foi interrompida, as máquinas fabris paradas e os trabalhadores ficaram sem emprego e salários. Como os defensores da teoria clássica, guiados pelos princípios da Lei de Say e pela harmonia gerada pelos agentes econômicos da chamada *mão invisível*, de Adam Smith (1983), acreditavam que o mercado iria se autorregular de forma automática, não propuseram soluções imediatas para crise, que passou a se agravar cada vez mais tanto nos Estados Unidos como nos demais países capitalistas centrais europeus (GALBRAITH, 1982).

Frente ao adensamento da crise no mundo capitalista e à falta de posicionamento da teoria clássica, alguns países passaram a tomar medidas de combate aos seus efeitos sociais e econômicos. Foi o caso do New Deal, inserido pelo presidente Franklin Roosevelt, nos Estados Unidos, em 1933, e que tinha como finalidade a intervenção estatal visando ampliar os níveis de produção e emprego no país. Países como a Alemanha, liderado por Adolf Hitler, também ampliaram a intervenção do

¹⁴ A Lei de Say foi criada por Jean-Baptiste Say, em 1803, por meio do livro *Traité D'Economie Politique*, no qual expõe sua lei de mercado, que afirma que a oferta cria sua própria procura.

Estado na economia, desenvolvendo um programa de recuperação da renda nacional durante o nazismo de 1921-1945. Outros países europeus também criaram formas de proteção social para minimizar os riscos que a crise capitalista impunha aos seus habitantes (GALBRAITH, 1982).

No campo da ciência econômica, começaram a surgir teorias diferentes das existentes que apontavam possibilidade de superação da crise e recuperação do dinamismo econômico por meio de ampliação da intervenção do Estado nesses países. Entre os precursores que teorizaram a esse respeito, merece destaque o economista John Maynard Keynes, que elaborou a publicação *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* em 1936, na qual os valores do liberalismo e da teoria clássica foram criticados e considerados insuficientes para reativação da renda nacional. Em sua publicação, Keynes demonstrou novas maneiras de entender a economia, a produção e o emprego no mundo capitalista (KEYNES, 1982).

Na interpretação de Keynes (1982), as crises econômicas devem ser atribuídas nas propensões de investimento dos capitalistas, na propensão a consumir dos consumidores e na preferência dada pelos capitalistas para a liquidez (possibilidade de entesourar o dinheiro em momentos de incerteza). O investimento, o consumo e a liquidez passaram a serem elementos importantes para manter a demanda efetiva de bens e serviços, assim como os níveis de emprego e renda de uma determinada sociedade. Dillard (1993), ao analisar a teoria econômica keynesiana, confirma a importância do investimento para garantir a demanda efetiva de bens e serviços:

O pleno emprego depende da procura agregada (...) quando o emprego aumenta, aumenta o rendimento. É um princípio fundamental que quando o rendimento duma comunidade aumenta, aumentará o consumo, porém menos do que o rendimento. Em consequência, para que haja uma procura suficiente para manter o aumento do emprego tem que haver aumento no investimento real igual à diferença entre o rendimento e a procura de consumo originada desse rendimento. Em outras palavras, o emprego não pode aumentar a não ser que aumente o investimento (...). (DILLARD, 1993, p. 28).

A teoria keynesiana acreditava que o investimento é a variável mais instável que compõe a demanda efetiva e a principal determinante das flutuações econômicas capitalistas, pois pode variar de acordo com as expectativas dos capitalistas em relação ao futuro. Portanto, as decisões de investimento são tomadas pelos capitalistas em um

ambiente de incerteza a respeito de uma situação que ainda irá ocorrer, sem saber ao certo o comportamento futuro da taxa de juro e da eficiência marginal do capital¹⁵. Segundo Keynes, os capitalistas são movidos pelo amor ao dinheiro e, quando acreditam que a expectativa em relação ao futuro é pessimista, preferem entesourá-lo (opção pela liquidez), ao invés de investi-lo, correndo o risco de não obter a rentabilidade esperada (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2007).

A síntese elaborada por Guerra; Cazzuni; Coelho (2007) deixam claros os conceitos macroeconômicos elaborados por Keynes e sua associação com capacidade de recuperação dos ciclos capitalistas:

Um aumento no consumo ou nos gastos do governo tende a aumentar a expectativa de um retorno mais atrativo a um investimento novo. Este investimento tende a elevar o nível de produção. Com isto, aumenta a demanda por trabalhadores e por mais insumos. Os trabalhadores contratados neste movimento aumentam o seu consumo. Os fornecedores de insumos precisam ampliar sua produção. Ao ampliar a sua produção contratam novos trabalhadores, o que demonstra que o aumento do consumo e dos gastos tem um caráter virtuoso no capitalismo. Esta afirmação contraria a tese clássica de que o consumo e o dispêndio são prejudiciais, pois diminuem a poupança (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2007, p. 14-15).

Em função da tendência de investimento sofrer violentas flutuações, as teorias anticíclicas keynesianas recomendam que os governos intervenham para aumentar a demanda efetiva e os níveis de emprego, sobretudo em momentos recessivos. Tais políticas propunham-se a solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, por meio de política fiscal expansionista (aumento dos gastos do governo) e política monetária (redução das taxas de juros e expansão do crédito)¹⁶.

Em contraposição aos clássicos, os keynesianos diziam que o aumento dos gastos do governo em momentos recessivos do capitalismo era importante para garantir os níveis de investimento que os capitalistas privados não fariam. Isso porque são movidos pelo amor ao dinheiro e em um momento de incerteza em relação ao futuro optariam pela liquidez, causando queda da renda e aumento do desemprego.

¹⁵ “A relação entre a renda esperada de um bem de capital e seu preço de oferta ou custo de reposição, isto é, a relação entre a renda esperada de uma unidade adicional daquele tipo de capital e seu custo de produção, dá-nos a eficiência marginal do capital (...)” (KEYNES, 1982, p. 115).

¹⁶ Ver MANZANO; SANTOS, 1998 e GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2007.

Por essa ótica, a ampliação dos gastos do governo em períodos anticíclicos poderia ser feita via taxação da produção dos capitalistas e proprietários de terra (cobrança de impostos) e pela realização de *deficits* orçamentários propositais no orçamento público (OLIVEIRA, 1988). Óbvio que o aumento da taxação dos capitalistas só foi possível devido a um contexto histórico específico, em que estavam presentes a crise capitalista, a ameaça socialista iniciada pela revolução Russa de 1917, o pacto fordista e as duas guerras mundiais (HOBSBAWN, 1995).

A realização de *deficits* públicos para garantir a intervenção estatal fica evidente nas palavras de Galbraith (1989):

Resta apenas um, e um só, curso de ação: a intervenção do Governo para aumentar o nível dos gastos em investimentos – empréstimos e verbas governamentais para finalidades públicas. Ou seja, um déficit intencional. Somente isso romperia o equilíbrio do desemprego: gastar, gastar deliberadamente, aquilo que havia sido poupado e economizado pelo setor privado (...). (GALBRAITH, 1982, p. 211).

A aplicação dos fundamentos teóricos keynesianos, a partir da prática de *deficit* público ou da criação de fundos públicos provenientes de impostos, foi capaz de financiar tanto os investimentos para garantir a demanda efetiva e os níveis de emprego (reduzindo os riscos de crises cíclicas do sistema capitalista) como as políticas de proteção social (amenizando os riscos aos quais os indivíduos estão expostos na lógica capitalista).

Após a análise do campo do desenvolvimento econômico realizada, foca-se, adiante, o olhar para a influência da teoria keynesiana no fomento de políticas públicas no campo social, assim como os modelos conceituais de proteção social implantados nos países centrais e na experiência brasileira.

2.3 Os mecanismos de incorporação social nos anos de ouro do capitalismo regulado

Durante o segundo pós-guerra mundial, também houve interferência do Estado na regulação do mercado de trabalho. Destacam-se entre as intervenções estabelecidas a regulação da oferta e da demanda da população em idade ativa (principalmente no que se refere às crianças, jovens e idosos), assim como o surgimento de instrumentos para garantia de renda à parcela da população que não se encontrava incorporada ao mercado de trabalho capitalista (indivíduos vulneráveis socialmente e submetidos aos riscos do sistema).

Ao retornarmos ao início do século XIX, em que Marx (2006) analisou a expansão da produção manufatureira e o incrível aumento da demanda por operários na Inglaterra verifica-se a utilização da força de trabalho de quase todos os grupos sociais e etários – entre os quais se incluem crianças e idosos submetidos a longas jornadas de trabalho. Com o passar do tempo, a composição orgânica do capital foi alterada e passou a utilizar proporcionalmente mais capital constante em relação ao capital variável. Isso ocorreu devido aos avanços tecnológicos e ao domínio do processo de produção, que proporcionou ganhos de produtividade associados a uma menor necessidade de trabalhadores. Dessa maneira, o processo de produção capitalista passa a empregar menos trabalhadores, existindo um contingente populacional que ultrapassa as necessidades de expansão do capital, tornando-se excedente.

Para Marx (2006), o contingente batizado de população relativa excedente ou exército industrial de reserva oscilava de acordo com os ciclos produtivos do capital, tendo momentos agudos e crônicos a depender da intensidade das crises que o sistema poderia vir a sofrer. Essa mesma oscilação entre os níveis de emprego e ciclos de desenvolvimento capitalista também foi observada por Keynes (1982), mas a diferença entre eles era que Keynes acreditava na possibilidade de longos períodos de pleno emprego (predominância da população economicamente ativa na forma de ocupados), enquanto Marx acreditava que, mesmo em momentos de prosperidade, os capitalistas eram favoráveis a um montante de desempregados, objetivando evitar uma maior pressão sobre os salários.

A condição cíclica do sistema capitalista gerada pelas oscilações do grau de desenvolvimento econômico e dos níveis de emprego geram riscos iminentes aos trabalhadores, principalmente para os que se veem integrados a uma situação de desemprego compondo o exército industrial de reserva. Isso gera uma relação desequilibrada das forças do trabalho perante as forças do capital, o que beneficia a posição do Estado como um ator regulador dessa balança, capaz de oferecer aos trabalhadores condições mais favoráveis para vender sua força de trabalho.

Nesse formato, o Estado na função de regulador pode inserir regras de redução da jornada de trabalho, imposição de salários mínimos e retirar do mercado de trabalho grupos etários, como crianças e idosos. De forma complementar, o sociólogo alemão Claus Offe (1989) em sua obra *Capitalismo Desorganizado*, publicada em 1985, indicou que o processo de produção capitalista gera desigualdades de oportunidades na inserção entre indivíduos no mercado de trabalho, apontando para existência do que ele chamou de grupos-problema e para a necessidade de instrumentos de garantia de renda para garantir sua sobrevivência. A análise de Claus Offe (1989) considera as mulheres, os jovens, os idosos, as pessoas com deficiência e os imigrantes como parte dos grupos com maior dificuldade de inserção laboral e com maiores taxas de desemprego¹⁷.

O Welfare State iniciado no segundo pós-guerra ofereceu diversas medidas com vistas à regulação do mercado de trabalho. Essas medidas regulatórias foram apontadas por Castel (1995), Marshall (1976) e Offe (1989), que destacaram as aposentadorias contributivas e não contributivas; a proibição do trabalho infantil; o impedimento do trabalho de imigrantes sem autorização de permanência; a licença maternidade remunerada para mulheres; microcrédito para autônomos e microempreendedores; os salários indiretos (apoio à mobilidade, refeição e riscos); regras que estabelecem cotas de contratação das pessoas com deficiência por parte dos empregadores; a proteção contra demissão sem justa causa; existência de jornada de trabalho máxima; etc.

O livro *Cidadania e Classe Social*, de Marshall (1976), analisa o processo de cidadania a partir do desenvolvimento dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais nos séculos XVIII, XIX e XX. Sua citação sobre os avanços obtidos no

¹⁷ Em contraponto à visão de Claus Offe (1989), essa pesquisa parte de um ponto de vista mais inclusivo no sentido de que todos os grupos da sociedade são capazes de se inserir no mercado de trabalho, mas com a concordância das desigualdades de oportunidades e dificuldades de inserção enfrentadas a depender de seus atributos pessoais.

período do keynesiano, na área dos direitos sociais, nos faz refletir sobre os mecanismos de incorporação social:

(...) Assistiu a um grande primeiro avanço no campo dos direitos sociais e isso acarretou em mudanças significativas no período igualitário expresso como cidadania. Mas havia outras forças operando também. (...) um sistema de impostos diretos, cada vez mais progressivo, comprimiu toda a escala de renda líquidas. Finalmente, a produção em massa para o mercado interno e o crescente interesse das indústrias pelos interesses e gostos da massa capacitavam os menos desfavorecidos a gozar de uma civilização material que diferia de modo menos acentuado em qualidade daquela dos abastados do que em qualquer outra época. Os componentes de uma vida civilizatória e culta, originariamente o monopólio de poucos, foram aos poucos, postos ao alcance de muitos. A diminuição da desigualdade fortaleceu a luta pela sua abolição, pelo menos em relação aos elementos do bem-estar social [...] Essas aspirações se tornaram realidade, ao menos em parte, pela incorporação dos direitos sociais ao status cidadania e pela consequente criação de um direito universal e uma renda real (...). (MARSHALL, 1976, p. 88).

Nos anos de ouro do capitalismo regulado, a estabilidade do trabalho e da renda foi ampliada, o nível de emprego cresceu e os ganhos crescentes de produtividade eram repassados aos salários. Essa nova conjuntura foi capitaneada pelos sindicatos de trabalhadores e pelos partidos trabalhistas ou socialdemocratas. O autor Alan Bihr (1998) chega a afirmar que houve um compromisso entre a burguesia e o proletariado, nomeado acordo fordista, cujas raízes estariam na crise dos anos 1930. Por esse compromisso, os ideais revolucionários da classe trabalhadora foram trocados pelo reconhecimento da legitimidade dos sindicatos e por ganhos materiais imediatos, tais como a redução da jornada de trabalho, os aumentos salariais, entre outros. Assim, os trabalhadores renunciaram parte de seus interesses de classe colocados, inclusive, pelas agendas da II e III Internacional do Trabalho, e aceitaram o lucro, antes entendido como parte da mais-valia apropriada pelos donos dos meios de produção, como direito do capitalista e próprio da dinâmica de acumulação do capitalismo.

Além do fortalecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores e do apoio aos grupos mais vulneráveis, o Estado teve outra face importante na promoção da igualdade nos países europeus. Tendo como ponto de partida a função reguladora do Estado para conter os efeitos econômicos e sociais da grande depressão, assim como a numerosa população economicamente ativa excedente por ela gerada, foram adotadas, em grande parte dos países capitalistas, políticas anticíclicas de caráter keynesiano que visavam à recuperação das economias. A adoção dessas políticas de bem-estar social

permitiu às economias capitalistas centrais no segundo pós-guerra não só controlar os ciclos econômicos, mas, também, regular o mercado de trabalho (destacando-se o estabelecimento de salário mínimo, aumentos dos níveis salariais e negociação coletiva de trabalho), oferecer uma situação de pleno emprego, ampliação dos direitos políticos e um conjunto de benefícios sociais (tais como, educação, saúde, seguridade social e subsídios ao transporte e a moradia). O grau de universalidade de cada sistema de Welfare State, assim como os requisitos para a titularidade, é variável entre os países, constituindo tipos distintos de Estados de Bem-estar Social. Entretanto, em todos eles os níveis de segurança social e econômica das classes trabalhadoras aumentaram consideravelmente (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Desta maneira, o Estado assumiu a função de antivalor, sendo capaz de fornecer bens sociais por fora dos critérios de mercado. Para tanto, o Estado regulou a distribuição do excedente de capital (parte da mais-valia ou do lucro) e constituiu um padrão de financiamento público da economia capitalista. Em outras palavras, o fundo público, em suas diversas formas, passou, de um lado, a ser o pressuposto da acumulação de capital, e, de outro, ao financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo a população como um todo por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1988).

Ao agir dessa maneira, o Estado não representou algo estranho à evolução do capitalismo e assumiu um papel regulador que beneficiou tanto a acumulação de capital quanto a população de forma geral. Isso fica mais evidente nas palavras de Francisco de Oliveira:

A medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para o transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo, são seus exemplos. A descrição nas diversas formas de financiamento para a acumulação de capital seria muita mais longa: inclui desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estaduais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos com armamentos), sustenta a agricultura (o financiamento dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a Chamada Europa Verde da CEE), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como blue chips, intervêm na

circulação monetária de excedentes pelo *open market*, mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc. (OLIVEIRA, 1988, p. 8).

Em suma, foi somente a partir da crise de 1929 que ficou perceptível para a sociedade a incapacidade das forças de mercado de se autorregularem, requerendo maior intervenção do Estado para conter a crise e estimular a expansão capitalista. Foi levando em conta essas possibilidades que o papel intervencionista do Estado assumiu proporções inimagináveis se comparado aos períodos anteriores, com capacidade de direcionar e impulsionar a acumulação capitalista por meio de parte do excedente econômico e do exercício da função reguladora do sistema econômico como um todo.

Além das iniciativas regulatórias promovidas pelos Estados Nacionais, os anos do pós-guerra assistiram a uma crescente redução da desigualdade social nos países ricos. Reafirmando o que já mencionamos, alguns fatores destacam-se no entendimento desse processo: o crescimento da economia sempre ajuda a diminuir a pobreza — o que, entretanto, não levaria naturalmente à redução da desigualdade; a constituição de um sistema de proteção social amplo, denominado, no caso europeu, de Welfare State; a regulação estatal sobre o mercado de trabalho, com legislações estatais que aumentaram a segurança dos trabalhadores e a força da capacidade de negociação dos sindicatos. Ou seja, durante um período específico, conhecido como anos de ouro do capitalismo regulado, foi possível, nos países capitalistas centrais, crescimento econômico, redistribuição de renda e homogeneização do padrão de consumo.

Contudo, a partir do final dos anos 1970, o modelo keynesiano passou a apontar sinais de esgotamento e ser questionado pelas elites político-econômicas, principalmente após a crise do preço do petróleo e o aumento da dívida pública. Isso significou uma ruptura no ritmo de expansão dos direitos sociais nos países centrais e periféricos do capitalismo, um afloramento da teoria neoliberal e um redesenho mais conservador do papel do Estado na economia e na área social. Esse movimento influenciou os modelos de seguridade social e seu ritmo de implementação, principalmente em países como o Brasil, onde a formulação das políticas sociais ocorreu de forma tardia.

2.4 Os modelos teórico-conceituais das políticas sociais

Ao considerar os riscos sociais em torno trabalho assalariado, as iniciativas do campo da seguridade social expandiram-se no período do segundo pós-guerra visando promover a proteção social a todos os trabalhadores, inserindo-se na discussão sobre direitos sociais. De forma genérica, os sistemas de proteção social são pensados por meio de intervenções assistenciais para a parcela populacional com dificuldades de se sustentar via trabalho assalariado, para cobertura de riscos vindos das atividades laborais, nos episódios de doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário, assim como para garantir uma renda mínima em casos de velhice, óbito, ou paralização da prática do trabalho (MOTA et al., 2006).

Nesse mesmo sentido, a abordagem de Castro (2012) sobre as finalidades das políticas sociais segue o mesmo caminho:

(i) proteger os cidadãos mediante a segurança social que tem como ideia-força a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar: (a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e (c) situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc; e (ii) realizar a promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. Um sistema de proteção e promoção social como esse apresenta complexos esquemas de distribuição/redistribuição de renda e de bens e serviços, pra tanto aplicando significativas parcelas do PIB em políticas setoriais e transversais que se manifestam objetivamente em ações e programas públicos, mantidos e geridos pelo Estado. Ou seja, mediante uma intrincada rede de tributos, transferências, e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes (CASTRO et al., 2012, p. 4).

Em torno do conceito de seguridade social estão estruturadas as políticas sociais que buscam garantir o acesso universal aos bens de proteção social pela via pública. Em 1952, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) colocou em vigor a Convenção nº 102, que define o termo Seguridade Social e estabelece parâmetros mínimos para serem seguidos pelos países ratificantes. Vale mencionar que o conceito

de seguridade social pode ter interpretações diferentes a depender de cada país, de acordo com as demandas e os consensos políticos de cada nação. Apesar dessa consideração, a definição adotada pelos países não se contradizem com o conceito adotado pela OIT (1984)¹⁸:

[...] proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira, derivariam do desaparecimento ou da forte redução de seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como da proteção em forma de assistência médica e de apoio a famílias com filhos. (OIT, 1984, p. 3)

Segundo Esping-Andersen (1990), a proliferação de medidas de proteção social, iniciadas no segundo pós-guerra mundial, se manifestou nos países capitalistas centrais e periféricos, assumindo diferentes padrões de seguridade social. Tais diferenças se manifestaram por meio de aspectos como a cobertura universal ou focalizada, o padrão de financiamento (contributivo direto ou indireto), as relações entre as classes sociais e as condições econômicas – todos esses aspectos influenciaram o grau de universalidade de cada sistema de proteção social.

Tanto nos países capitalistas europeus como nos países latino-americanos, a seguridade social se estruturou a partir da organização social do trabalho e foi determinante na regulação das relações econômicas e sociais. Independente do modelo de seguridade social adotado, estar trabalhando sempre foi condição para obter acesso às iniciativas de seguridade, já que surgem com a finalidade de garantir benefícios aos trabalhadores que perderam, temporária ou definitivamente, a capacidade de vender sua força de trabalho – como no caso da previdência social, que evidencia a lógica do contrato ou do seguro social (BOSCHETTI, 2003).

Conforme ilustra a Figura 5, os padrões de seguridade social existentes nos diferentes países foram influenciados pelos modelos: alemão bismarckiano (seguro social, individualização dos riscos) e/ou inglês beveridgiano (seguridade social universal e gratuita). O modelo bismarckiano originou-se com a concepção da

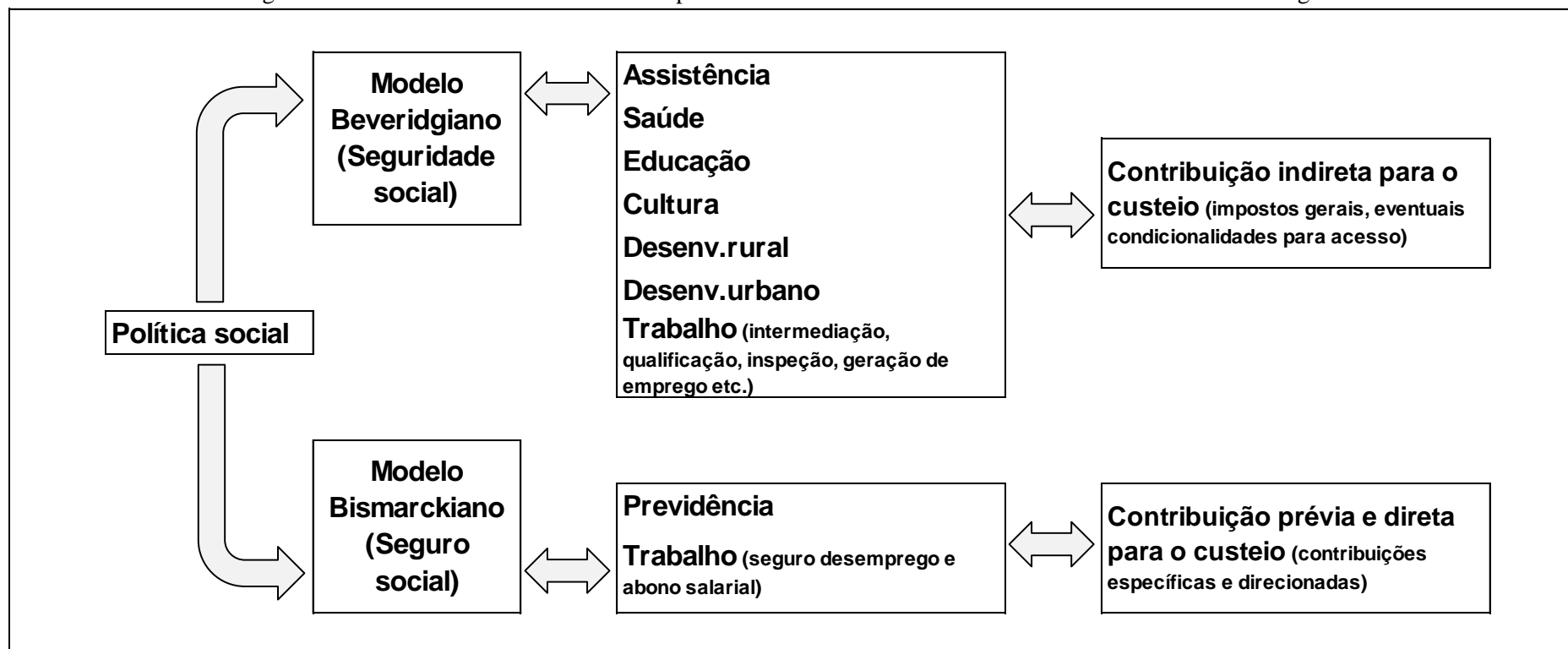
¹⁸ No Brasil, a Convenção nº 102 foi ratificada via Decreto Legislativo. Ver Brasil. Decreto Legislativo nº 269, de 18 de Setembro de 2008. Aprova o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. *Diário Oficial da União*. 19 de setembro de 2008.

previdência social, em 1883, período em que Otto Von Bismarck criou uma lei do seguro social contributivo em favor dos trabalhadores, criando o seguro contra doença velhice e a invalidez dos trabalhadores – os seguros eram financiados por empregadores, trabalhadores e governo. O modelo Beveridgiano surgiu em 1941, na Inglaterra, por meio do Plano Beveridge, elaborado pelo Lord Beveridge, que tinha como características estabelecer a universalidade de proteção social para todos os cidadãos; unificar os seguros sociais existentes; igualdade de proteção social e financiamento tripartite com predominância estatal.

As políticas sociais influenciadas pelo modelo bismarckiano assumem características de seguro social, pois possuem como a forma de financiamento a contribuição individual prévia e direta dos trabalhadores, descontada em folha de pagamento de salários, para obtenção de benefícios sociais que possam vir a necessitar em caso de não poderem exercer suas atividades laborais de maneira temporária ou permanente. Na experiência brasileira, são exemplos de políticas sociais bismarckianas a previdência social, o seguro-desemprego e o abono salarial.

As políticas sociais baseadas no modelo beveridgiano são caracterizadas pela cobertura universal, sem a exigência de contribuição individual, sendo seu financiamento obtido por contribuição indireta proveniente de impostos gerais. Esse modelo surge como crítica ao modelo bismarckiano e visa garantir direitos aos cidadãos independentemente de sua capacidade contributiva, garantindo mínimos sociais à população em situação de vulnerabilidade (CASTEL, 1995). No Brasil, são exemplos do modelo beveridgiano às políticas sociais de acesso a saúde e assistência social.

Figura 5 Modelos conceituais de análise da política social – Modelo Bismarckiano versus Modelo Beveridgiano



Fonte: Elaboração própria a partir Campos (2015) e Castro (2012).

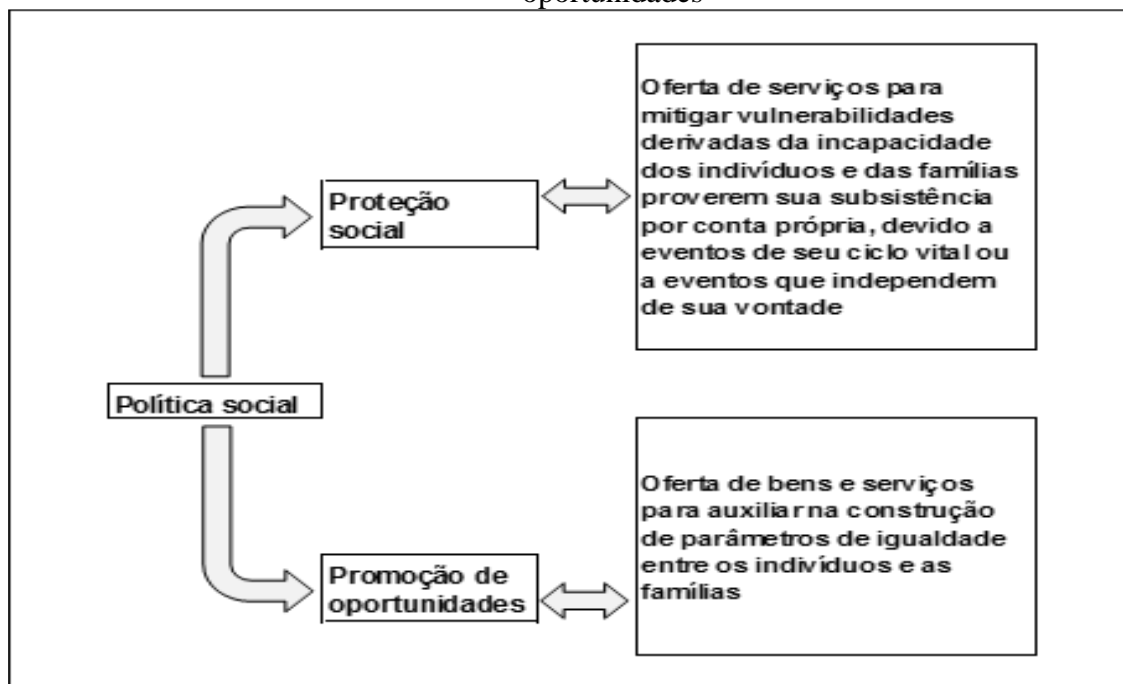
Segundo Boschetti (2006), cada país optou por um formato de política social, sendo eles muitas vezes baseados em composições mistas entre os dois modelos, como explica a autora:

Enquanto os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano se destinam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza. As diferenças desses princípios provocaram o surgimento e instituição de diferentes modelos de seguridade social nos países capitalistas, com variações determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país. Hoje, é difícil encontrar um modelo puro. As políticas existentes e que constituem os sistemas de seguridade social em diversos países apresentam as características dos dois modelos, com maior ou menor intensidade. (BOSCHETTI, 2006, p. 3).

A seguridade social brasileira instituída no texto constitucional incorporou princípios dos modelos bismarckiano e beveridgiano ao adotar definições que combinaram os aspectos universalistas (saúde e previdência rural), contributivo (previdência urbana) e seletivo (assistência social). Além dessas, também foi adicionado ao escopo da Constituição Federal o seguro-desemprego (contribuição direta/seguro social) sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (BOSCHETTI, 2006; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009).

Campos (2015) depositou uma visão de proteção social e promoção de oportunidades ao classificar a política social brasileira. Essa visão enxerga na proteção social o propósito de oferecer serviços para minimizar as vulnerabilidades derivadas da incapacidade dos indivíduos e das famílias proverem sua subsistência por conta própria, devido a eventos de seu ciclo vital ou a eventos que independem de sua vontade (doença, acidente, falecimento, perda de emprego etc.). Concomitantemente, enxerga na promoção de oportunidades o oferecimento de bens e serviços para auxiliar na construção de parâmetros de igualdade entre os indivíduos e as famílias.

Figura 6 Classificação da política social no Brasil – proteção versus promoção de oportunidades



Fonte: Elaboração própria a partir de Campos (2015).

Essa visão de geração de oportunidades para a população em situação de vulnerabilidade social via inclusão produtiva também foi compartilhada por outros autores Castro et al. (2012), Campello & Mello (2014) e Pochmann (2007). Partindo da abordagem desses autores, torna-se importante mencionar que a definição de inclusão produtiva adotada nessa pesquisa engloba um conjunto de programas e ações que buscam a geração de ocupação e renda para população em situação de pobreza¹⁹. No meio urbano, esses programas e ações se configuram como capacitação profissional, intermediação pública de mão de obra, microcrédito produtivo e fomento ao empreendedorismo individual coletivo e solidário.

Esse olhar transversal e intersetorial tornam-se importante a partir do entendimento da pobreza como um fenômeno multifacetário que gera um conjunto de privações e necessidades para a população em situação de vulnerabilidade. Dessa maneira, a pobreza é acompanhada de aspectos de natureza socioeconômica, culturais, familiares,

¹⁹ São várias as formas de definir a pobreza na literatura nacional e internacional. Para efeitos desta pesquisa, optou-se pela definição do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na qual se definiu como pobres todas as famílias que possuem renda *per capita* igual ou inferior a ½ salário mínimo. Essa definição foi a mesma adotada como parâmetro para o Programa Bolsa Família e CadÚnico, que foram o principal foco desta pesquisa.

pessoais e institucionais, exigindo do poder público diferentes propostas para suprir as privações dessa parcela da sociedade. A população que se encontra por longos períodos em situação de pobreza necessita de soluções variadas para saída dessa situação que vão além do hiato de renda e que possam dar conta de superar as diversas dimensões de privações. (CARNEIRO, 2005).

Castro et al. (2012) ao escrever o artigo “Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, aborda que o sucesso de uma intervenção pública que busque realizar a promoção social mediante inclusão produtiva dos indivíduos de baixa renda deve-se, primeiro, iniciar por diagnóstico dos beneficiários de programas de transferência de renda – em seu estudo refere-se, exclusivamente, ao Programa Bolsa Família. O autor colocou a necessidade de uma estratégia de intervenção estatal capaz de gerar oportunidades de inclusão produtiva por meio de políticas clássicas do Sistema Público de Emprego (intermediação, qualificação e seguro-desemprego), de defesa da valorização do salário mínimo, além da manutenção de um ambiente de crescimento econômico com estabilidade. Em complemento, para que esse grupo melhore sua condição social, foram apontadas como fundamentais a intensificação de políticas de qualificação profissional específicas para a juventude, assim como o estímulo para elevar os níveis de ensino formal para os jovens e adultos e a ampliação do acesso ao crédito para os trabalhadores por conta própria e empregadores.

Campello & Mello (2014), ao pensarem estratégias nacionais de inclusão produtiva urbana no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, se preocuparam com a melhoria das condições de inserção econômica da população de baixa renda a partir da identificação de potencialidades locais de ocupação, ao considerarem três grandes vertentes: o empreendedorismo, as atividades ligadas à economia solidária e o emprego. Para Campello & Mello (2014), a inclusão do público em cursos de qualificação profissional de curta duração, com formação inicial e continuada, a ampliação da formalização dos mais pobres como microempreendedores individuais e o aumento dos recursos disponíveis para as ações de fomento a projetos de economia popular e solidária possibilitariam melhores oportunidades de emprego e empreendedorismo.

Pochmann (2007) lançou um olhar a respeito das políticas sociais voltadas especificamente para a integração de programas de transferência de renda com programas de inclusão produtiva. Ao analisar o comportamento recente de alguns municípios das regiões metropolitanas paulistas e cariocas, o autor sugeriu que um modelo bem-sucedido de desenvolvimento local e solidário, oferecido por um governo subnacional, deve ser capaz de proporcionar à população de baixa renda um choque redistributivo, seguido de emancipação social e emancipação econômica. Vejamos melhor a seguir os subsídios teóricos proporcionados por essa abordagem.

2.5 Um olhar estratégico direcionado aos programas de garantia de renda e inclusão produtiva

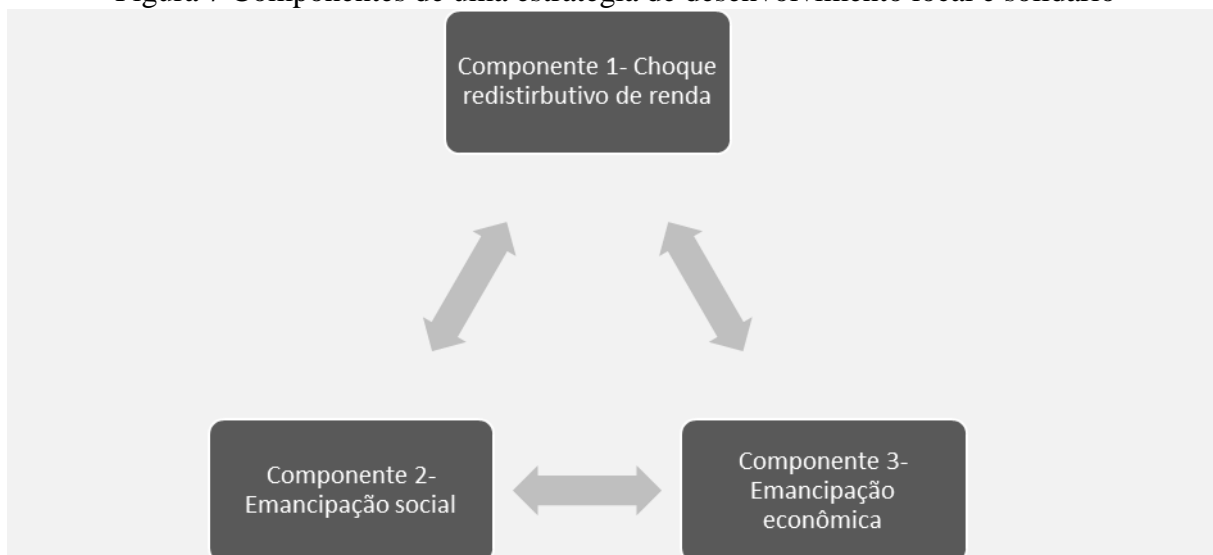
Ao tratar da articulação entre transferência de renda e programas de inclusão produtiva no contexto subnacional, Pochmann (2007) considera que uma estratégia de desenvolvimento local deve se fundamentar na concepção de três componentes principais que, segundo o autor, se opõem à abordagem tradicional das políticas públicas direcionadas ao combate da pobreza, caracterizadas, muitas vezes, como clientelistas e paternalistas.

Segundo Pochmann (2007), o primeiro componente do modelo teórico-conceitual de desenvolvimento local e solidário voltado para a superação da pobreza deve buscar um verdadeiro choque redistributivo de renda no território, capaz de oferecer à população em situação de pobreza a oportunidade de, temporariamente, sair da condição de sobrevivência, para, então, abrir a possibilidade da emancipação social e econômica. O segundo componente refere-se às iniciativas públicas comprometidas com a educação e cidadania, e articuladas com a promoção da emancipação social.

Por fim, o terceiro componente deve estar relacionado ao compromisso público com a autonomia econômica da população excluída. Dessa maneira, a culminação dos

componentes redistributivos e emancipatórios sociais combinariam com o desenvolvimento econômico, conforme tratado a seguir.

Figura 7 Componentes de uma estratégia de desenvolvimento local e solidário



Fonte: Elaboração própria a partir de POCHMANN, 2007.

O choque redistributivo de renda para as famílias em situação de pobreza representa uma porta de entrada à estratégia de desenvolvimento local e solidário. Segundo Pochmann (2007), por intermédio de medidas direcionadas à garantia de renda deve-se procurar atender às distintas condições de pobreza, tendo segmentos etários específicos tratamentos diferenciados. O autor ainda complementa a importância dos programas de garantia de renda:

Da população mais excluída, que se encontra prisioneira da estratégia de sobrevivência de curto prazo, deve ser preferencialmente a mais beneficiada. Sem a garantia temporária de renda, esse segmento social dificilmente teria condição de abandonar a já consolidada obrigação do trabalho pela sobrevivência, que compromete a maior parte do tempo de vida (POCHMANN, 2007, p. 85).

Segundo essa abordagem, ao garantir temporariamente a complementação de renda assegura-se o ingresso do segmento mais excluído da população na estratégia de

emancipação social, política e econômica. O autor ainda indica a importância de diferenciar as ações públicas de combate à pobreza segundo segmentos e faixas etárias das famílias de baixa renda, colocando a importância de diferenciar o segmento de 0 a 15 anos de idade da situação dos jovens de baixa renda e desempregados, que necessitam de ações públicas de permanência no ensino formal, na medida em que as medidas devem garantir, temporariamente, renda associada à ampliação da escolaridade e participação em ações comunitárias, postergando o ingresso no mercado de trabalho. Para as faixas etárias acima de 20 anos, deveriam existir ações direcionadas à reinserção no mercado de trabalho com alternativas de geração de trabalho e renda. Devem ser ações que se direcionam aos desempregados de longa duração e de baixa renda, enquanto aos desempregados de baixa renda com 40 anos ou mais de idade o método de inclusão pode ser distinto. Ambos, no entanto, devem visar à combinação da garantia temporária de renda com a formação para a geração de trabalho e renda assalariada, autônoma, empreendedora e em atividades comunitárias (POCHMANN, 2007).

Para Pochmann (2007), após garantir o acesso aos programas de garantia de renda para famílias em situação de pobreza, o esforço do Estado deve se direcionar ao oferecimento de condições próximas das verificadas somente nas classes sociais média e alta, que podem financiar a formação de seus filhos por mais tempo, permitindo que ingressem no mercado de trabalho de forma tardia e, portanto, mais preparados para ocuparem as melhores vagas de trabalho disponíveis.

Dessa maneira, nesse segundo componente as pessoas em situação de pobreza teriam a oportunidade de construir a sua emancipação social por meio de acesso à educação e cidadania. Nesse sentido, os beneficiados dos programas de garantia de renda deveriam ter acesso à incorporação de conhecimentos básicos adicionados à possibilidade da escolha de formação em conhecimento específico a depender do seu perfil (alfabetização, economia doméstica e orçamentária, saúde, cidadania e cultura política e econômica). No caso do módulo específico, Pochmann (2007) assinala o conhecimento em questões como empreendedorismo coletivo, capacitação profissional para o trabalho assalariado ou autônomo.

O último componente do modelo teórico-conceitual de desenvolvimento local e solidário caminha na perspectiva de uma política integrada e matricial, capaz de viabilizar a emancipação social e econômica da população em situação de pobreza. Ganham importância as medidas direcionadas à transformação do território, especialmente nas regiões em que se encontram os beneficiários dos programas de garantia de renda. Nesse sentido, cabe uma atenção especial à transformação dos locais de moradia e de possível exercício de trabalho, diante da possibilidade da reorganização geográfica das atividades produtivas e de novas formas de reinserção no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, também faz parte o apoio à reestruturação empresarial, com forte ênfase no desenvolvimento das cadeias produtivas intensivas em mão de obra e geradoras de negócios, capazes de absorverem maior parcela de beneficiários dos programas de garantia de renda. Para isso, é fundamental a constituição de uma rede de intermediação de mão de obra e de negócios que se originaram a partir da passagem dos beneficiados pelas medidas voltadas à redistribuição de renda e emancipação (POCHMANN, 2007).

A articulação com o setor produtivo é fundamental, além da operacionalização de uma rede de disponibilização de vagas, para a qual possam ser encaminhados os beneficiários capacitados para uma atividade empreendedora, assalariada, autônoma e comunitária. Por conta disso, o apoio ao desenvolvimento local deve procurar articular e integrar o conjunto de atores relevantes da cidade com os beneficiários dos programas de garantia de renda.

De acordo com Pochmann (2007), a organização do setor produtivo e o envolvimento da sociedade civil pode contar com espaços de concertação e pactuação assim descritos:

A constituição de Fóruns de Desenvolvimento Setorial pode contribuir para envolver, na forma tripartite, atores empresariais, trabalhadores e universidades para ampliação de setores produtivos como têxtil, móveis, cargas, entre outros. Com a capacitação ocupacional técnica e gerencial dos negócios, elevam-se os padrões de competitividade e incorporam-se novas tecnologias, estimulando a contratação de beneficiários das medidas de política de inclusão social (...) Da mesma forma, a formação de Fóruns de Desenvolvimento Local podem também colaborar para o envolvimento da sociedade civil organizada nas mais distintas regiões geográficas da cidade, valorizando o empoderamento dos segmentos excluídos em torno da constituição de uma agenda popular de desenvolvimento local. A partir disso, o poder local passa a ter condições de incorporar na agenda governamental, a gestão

das propostas definidas especialmente pelos fóruns locais, abrindo a perspectiva de construção de novas bases endógenas do desenvolvimento local. (POCHMANN, 2007, p. 88).

Para essa abordagem também se torna necessário a articulação com políticas intersetoriais (educação, saúde, transporte, lazer, entre outras) em conjunto com políticas econômicas de promoção industrial, agropecuária, serviços, entre outros setores de atividades. Torna-se necessário, também, a organização do crédito produtivo, tais como cooperativas de crédito, bancos do povo, linhas especiais de bancos federais e regionais, entre outras modalidades. Também é interessante reconhecer a importância que possui a temática das garantias ao financiamento, explorando diferentes metodologias de concessão do crédito que têm colocado como estratégias as vertentes centradas no aval solidário dos microprodutores.

Quadro 2 Síntese explicativa do modelo teórico-conceitual de desenvolvimento local e solidário

Componente 1 - Políticas Redistributivas	Ações de transferência de renda, fundamentais para garantir algum tipo de segurança financeira para famílias pobres e trabalhadores desempregados.
Componente 2 - Políticas Emancipatórias	Ações públicas comprometidas com a educação, capacitação profissional, cidadania e empreendedorismo individual e solidário. Promoção da emancipação social.
Componente 3 - Políticas Desenvolvimentistas	Ações relacionadas ao compromisso público com a autonomia econômica da população em situação de pobreza. Inclui intermediação pública de mão de obra, de negócios, microcrédito produtivo e fóruns de desenvolvimento setorial e local.

Fonte: Elaboração própria a partir de POCHMANN, 2007.

3 A POLÍTICA BRASILEIRA NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, DA INCLUSÃO PRODUTIVA E DO COMBATE À MISÉRIA

O presente capítulo aborda as políticas públicas brasileiras no campo da proteção social e da geração de trabalho e renda. A análise apresentada traça considerações sobre o sistema de proteção social brasileiro com ênfase no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER) e no Programa Bolsa Família. Por fim, dedica-se a abordar o recente formato do Plano Brasil sem Miséria, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que busca articular ações de transferência de renda, serviços públicos e inclusão produtiva.

3.1 Considerações sobre o sistema de proteção social brasileiro

No Brasil, a proteção social, iniciada nos anos 1930 pela vinculação com o trabalho, se organizou por meio da inserção laboral e pelo acesso a benefícios associados a contribuições diretas e prévias²⁰. Segundo Draibe (1990) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007), o desenvolvimento do capitalismo brasileiro e a atuação regulatória do Estado não possibilitaram uma situação de pleno emprego, ou seja, não foram capazes de universalizar o assalariamento formal, deixando de fora um contingente populacional significativo desvinculado de benefícios sociais, o que nos diferencia das experiências dos países europeus ocidentais.

O período de estruturação do capitalismo brasileiro (1930-1970) possibilitou, por um lado, que os trabalhadores formais do meio urbano tivessem acesso às políticas de

²⁰ No Brasil, antes de 1930, existiam, no campo da proteção social, algumas iniciativas pontuais voltadas ao atendimento de demandas específicas que não poderiam ser consideradas necessariamente um sistema. Entre essas iniciativas, destaca-se a Lei Eloy Chaves, de 1923, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões, que eram financiadas por empregadores, trabalhadores e governo.

proteção social em caso de necessidade, mas, por outro lado, manteve desprotegida parcela da população ocupada que trabalhava de forma informal nos centros urbanos e no meio rural, assim como os desocupados e inativos. Esse cenário se agravou com a crise dos anos 1980, na qual não foi possível garantir os níveis de emprego das décadas anteriores, o que resultou em um grau cada vez menor de incorporação da população brasileira ao sistema de proteção social.

Por estar diretamente relacionada à inserção do indivíduo no mercado de trabalho, a predominância do modelo bismarckiano de contribuição prévia e direta garante segurança perante os riscos inerentes ao sistema capitalista apenas para aqueles que trabalham e suas respectivas famílias. Esse modelo se mostra excludente por não garantir a universalidade das políticas sociais, uma vez que apenas em situação econômica de pleno emprego seria possível garantir seguridade social para todos os cidadãos de determinada sociedade.

A Constituição Federal de 1988 surgiu como um marco na trajetória da política social brasileira, pois tem como um de seus princípios proporcionar proteção social para os indivíduos não vinculados ao emprego formal. Conforme apontado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007), a Carta Magna adotou o conceito de Seguridade Social e inseriu uma nova concepção em relação ao formato da política social que havia se consolidado no Brasil anteriormente, sendo merecedores de destaque os seguintes pontos: a) flexibilização do acesso dos trabalhadores rurais à previdência social sem a obrigatoriedade de estarem vinculados ao trabalho formal; b) abertura para construção de uma política de assistência social seletiva e inclusiva; c) elaboração de um marco institucional para o desenvolvimento de uma estratégia de universalização das políticas públicas de saúde e de educação básica; d) criação de fontes de financiamento para as políticas de Seguridade Social.

Segundo o Art. 194 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os princípios-chave que orientam a política de Seguridade Social foram:

- Universalidade da cobertura e atendimento;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos;
- Seletividade e distributividade na prestação de serviços;
- Irredutibilidade no valor dos benefícios;

- Diversidade da base de financiamento estruturada em orçamento da Seguridade Social;
- Equidade na forma de participação no custeio;
- Caráter democrático dos seus subsistemas (previdência, saúde e assistência).

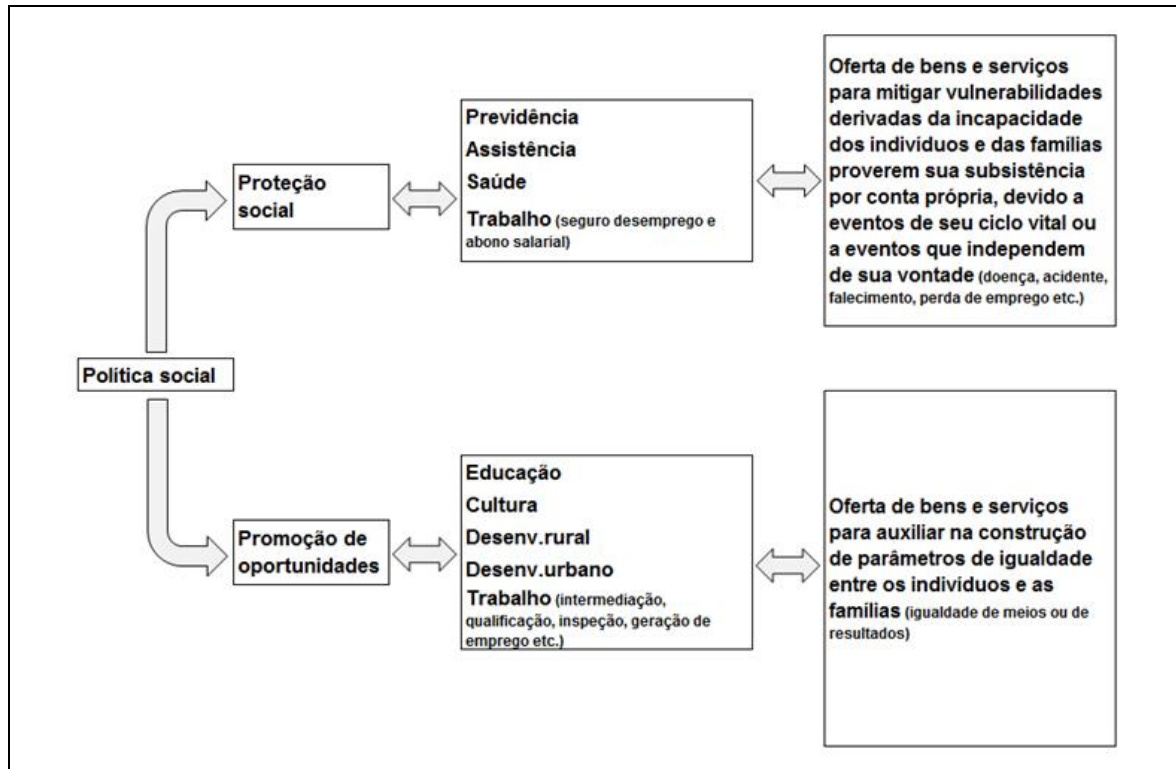
Dessa maneira, entre novidades que estavam presentes no escopo da Constituição Federal de 1988, merece destaque o sentido atribuído à Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira. A Constituição permitiu aumentar a cobertura da previdência social e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, admitiu que o financiamento da política de Assistência Social pudesse ser não contributivo ao oferecer serviços e benefícios monetários para os cidadãos que necessitam, e consolidou a universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Dessa forma, o Sistema de Seguridade Social que vigorou após a Constituição Cidadã englobou políticas de seguro social, assistência social, saúde e seguro-desemprego (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009).

Os autores Campos (2015) e Castro (2012) atribuem uma leitura mais contemporânea das políticas sociais em curso no país e incluem no sistema de proteção social brasileiro os seguintes setores de intervenção: previdência (urbana e rural), trabalho (seguro-desemprego e abono salarial), assistência (transferências condicionadas de rendimentos), saúde (serviços de atenção em diversos níveis), educação e cultura (serviços em diversos níveis), desenvolvimento rural (transferências patrimoniais – terras e implementos rurais) e desenvolvimento urbano (transferências patrimoniais – moradias e acessórios para a vida urbana). Segundo esses autores, a política social brasileira no período posterior à Constituição Cidadã de 1988 pode ser classificada de diferentes maneiras.

Em primeiro lugar, quanto ao seu objetivo, ele pode ser a proteção dos trabalhadores, quando estes se veem diante da impossibilidade de auferir sua subsistência por meio do trabalho, por conta de eventos relacionados ao ciclo vital ou de eventos que independem de sua vontade. Em paralelo, ele também pode ser a promoção de oportunidades para os trabalhadores, quando há iniciativas para auxiliar na construção de parâmetros de

igualdade entre eles (igualdade de meios e de resultados, entre grupos de classes, gêneros, idades etc.).

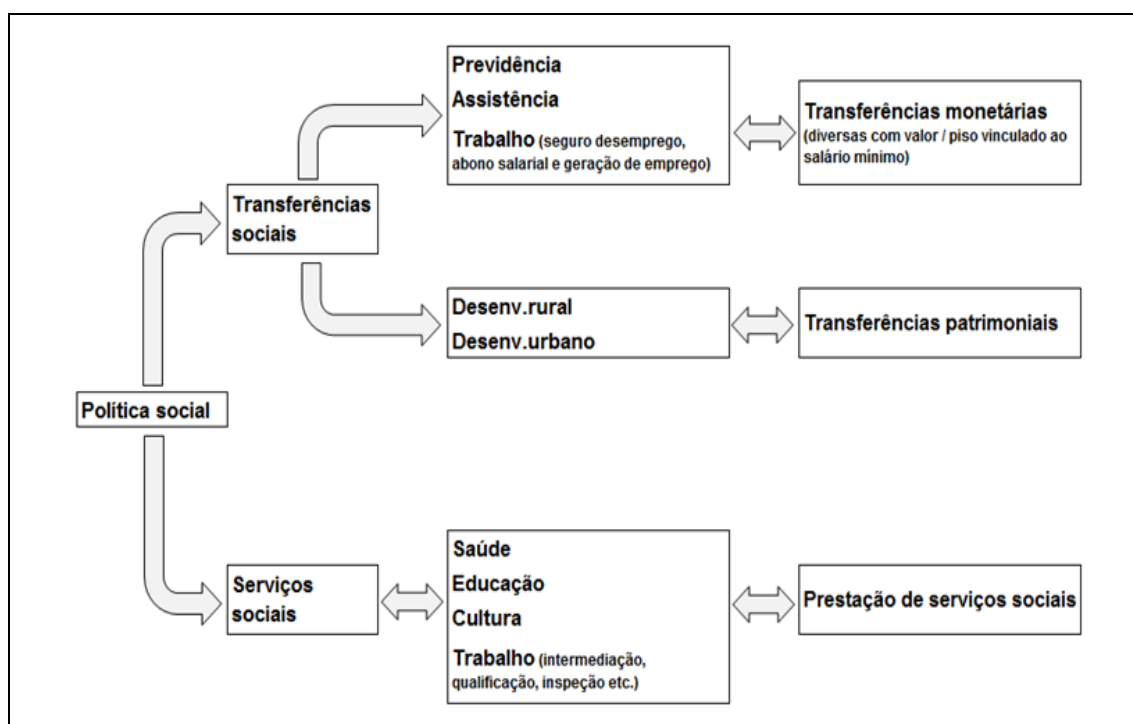
Figura 8 Classificação da política social: proteção versus promoção de oportunidades



Fonte: Elaboração própria a partir de Campos (2015) e Castro (2012).

Em segundo lugar, quanto aos recursos disponibilizados, a política social pode ser diferenciada pelas transferências monetárias (geralmente vinculadas a um valor padrão, como as existentes nas áreas previdenciária, trabalhista e assistencial), pelas transferências patrimoniais (de bens como glebas e moradias, nas áreas de desenvolvimento rural e urbano) e pela prestação de serviços (como os existentes nas áreas de saúde, educação e cultura, por exemplo), conforme figura descrito na figura 9.

Figura 9 Classificação da política social: transferências versus serviços



Fonte: Elaboração própria a partir de Campos (2015) e Castro (2012).

A seguridade social brasileira, instituída no texto constitucional, incorporou princípios dos modelos bismarckiano e beveridgiano²¹ ao adotar definições que combinaram os aspectos universalistas (saúde e previdência rural), contributivo (previdência urbana) e seletivo (assistência social). Além dessas, também foi adicionado ao escopo da Constituição Federal o seguro-desemprego (contribuição direta/seguro social) sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (BOSCHETTI, 2006; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009), passados os mais de 25 anos da institucionalização do Sistema de Proteção Social brasileiro pelo texto constitucional, ainda são colocados diversos desafios para consolidar um elo integrador em torno do conceito de seguridade social. Entre as dificuldades encontradas estão: a) a inexistência de uma regulamentação integradora das políticas setoriais, sendo, na prática, cada setor organizado por suas leis orgânicas específicas; b) a crise fiscal da década de 1990, que desestruturou a ideia de orçamento solidário e

²¹ Para obter mais detalhes sobre os modelos bismarckiano e beveridgiano ver Capítulo 2.

interinstitucional para a Seguridade Social, assim como estimulou uma disputa setorial por recursos orçamentários; e c) a eliminação do artigo da lei orgânica, em 1998, comprometeu a criação do Conselho da Seguridade Social para garantia de uma institucionalidade integradora do sistema.

Desde a Constituição Cidadã de 1988, observa-se uma expansão das iniciativas de transferências de renda no Brasil por meio do surgimento de benefícios monetários de natureza não contributiva, operados pelo governo federal. De forma inovadora e complementar ao sistema de proteção social brasileiro, o Programa Bolsa Família se insere nesse contexto ao proporcionar transferência de renda à população em situação de pobreza.

Apesar de a formulação do Programa Bolsa Família ter ocorrido no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, ele vem se diversificando complementarmente da lógica dos três setores – previdência, saúde e assistência –, objetivando contribuir com os princípios da seguridade social de universalização de benefícios sociais sem necessariamente depender da contribuição individual, direta e prévia. Assim, o programa, criado em 2003, expande as iniciativas de garantia de renda do Estado de proteção social nacional, proporcionando transferências monetárias a um público até então excluído do sistema de seguridade social (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009).

Conforme será apresentado no subcapítulo 3.4 desta tese de doutorado, soma-se aos elementos apresentados o desafio de integrar as novas políticas de transferência de renda – que passaram a compor o sistema de proteção social brasileiro –, em especial o Programa Bolsa Família, com as iniciativas públicas de inclusão produtiva. Essa tentativa de integração intersetorial circula em torno do Plano Brasil Sem Miséria. Criado pelo governo federal, em junho de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria tem como objetivo melhorar as condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social por meio de ações baseadas em três eixos, que são articulados de acordo com as diferentes vulnerabilidades sociais identificadas no público beneficiário: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

3.2 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A Constituição Federal de 1988 incluiu Assistência Social como responsabilidade pública na área da Seguridade Social. Em 1993, a fim de regulamentar a proposta constitucional, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabeleceu, a partir da Lei nº 8.742/1993²², a assistência social como um direito social não contributivo, a ser organizada a partir de serviços, benefícios e programas (MUNIZ, 2006; QUINONERO et al., 2013; SPOSATI, 2009).

Segundo os trabalhos de Muniz (2006); Quinonero et al. (2013) e Sposati (2009), o processo de organização da política de assistência social incorporou mais três ferramentas de normatização: a Política Nacional de Assistência Social²³, a Norma Operacional Básica 1997²⁴ e a Norma Operacional de 1998²⁵. Somou-se ao esforço de implementação a aprovação de dois novos instrumentos, que criaram o Sistema Único da Assistência Social (SUAS): a Política Nacional de Assistência Social de 2004²⁶ e a Norma Operacional Básica de 2005²⁷.

Em complemento ao arcabouço normativo, destaca-se a Lei 12.435²⁸ ao incluir as unidades de referência e serviços socioassistenciais do SUAS, assim como definições sobre o financiamento do sistema. Além disso, a Norma Operacional Básica

²² BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 8 de dezembro de 1993.

²³ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999 – resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998.

²⁴ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1997.

²⁵ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999 – resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998.

²⁶ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: 2004.

²⁷ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 2005.

²⁸ BRASIL. Lei 12.435, DE 6 de Julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União*. 07 de julho de 2011.

de 2012²⁹ abordou instrumentos de gestão, responsabilidades dos entes federados e participação social no SUAS.

Segundo preconiza a Política Nacional de Assistência Social, a política pública de assistência social deve ser executada de maneira articulada com as políticas setoriais, observando as desigualdades socioterritoriais para seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. Os objetivos centrais da PNAS/2004 são:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade e, ou, risco; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p. 33)

O SUAS organiza e financia os serviços socioassistenciais no Brasil a partir de um modelo de gestão participativo e descentralizado. O Sistema define competências dos entes das esferas de governo; passa a organizar as ações por níveis de complexidade; estabelece a centralidade na família; e define a regulação em todo o território nacional³⁰.

Do ponto de vista institucional, as ações socioassistenciais eram coordenadas, primeiramente, pelo Ministério do Bem-Estar Social, depois, pelo Ministério de Assistência Social e, em 2004, substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado com o objetivo de potencializar o enfrentamento da fome e da pobreza. Além das responsabilidades com o SUAS, o MDS também coordena a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o Programa Bolsa Família e a articulação das ações intersetoriais de superação da pobreza extrema no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.

²⁹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2012.

³⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: Secretaria de Assistência Social, 2005.

As iniciativas no campo da assistência social que constam no SUAS estão divididas em dois tipos de proteção, segundo sua complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica é direcionada à prevenção de riscos sociais e pessoais, a partir do oferecimento programas, serviços e benefícios a indivíduos e famílias vulneráveis socialmente. A Proteção Social Especial é voltada para as famílias e pessoas que já estão em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por episódio de abandono, violência, abuso sexual, drogadição, entre outros³¹.

Os serviços, benefícios e programas da proteção social básica e especial do SUAS são ofertados em dois principais equipamentos públicos: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Os CRAS são unidades públicas localizadas em áreas de maior vulnerabilidade e risco social e destinadas ao atendimento socioassistencial de famílias. Já o CREAS são unidades públicas de atendimento especializado que oferecem serviços de proteção a indivíduos e famílias vítimas de violência, maus-tratos e outras formas de violação de direitos.

A proteção social básica compreende o seguinte conjunto de serviços ofertados: Programa de Atenção Integral a Famílias (PAIF); serviço de acompanhamento sociofamiliar; Projovem Adolescente; serviço socioeducativo; serviços de convivência intergeracionais e para crianças de 0 a 6 anos, idosos e pessoas com deficiência; benefícios eventuais; Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idoso e pessoas com deficiência; e outras ações e projetos de acesso à renda (GOMES, 2008).

Por sua vez, a proteção social especial oferece os seguintes serviços à população: serviço de proteção a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual, e suas famílias; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); serviços de informação, orientação, apoio e de inclusão social para a garantia de direitos a indivíduos e famílias com direitos violados; serviços de abrigamento para crianças, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua; e serviços de

³¹ MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Assistência Social: O que é?* Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>>. Acessado em 05 de janeiro de 2016.

atenção a adolescentes e jovens com medidas socioeducativas em meio aberto (GOMES, 2008).

Quadro 3 Principais programas e serviços do SUAS, segundo grau de complexidade

Proteção Social Básica	Programa de Atenção Integral à Famílias (PAIF).
	Serviço de acompanhamento sociofamiliar.
	Projovem Adolescente; serviço socioeducativo.
	Serviços de convivência intergeracional para crianças de 0 a 6 anos, idosos e pessoas com deficiência.
	Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência; e outras ações e projetos de acesso à renda.
Proteção Social Especial	Serviço de proteção a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias.
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).
	Serviços de informação, orientação, apoio e de inclusão social para a garantia de direitos a indivíduos e famílias com direitos violados.
	Serviços de abrigamento para crianças, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua.
	Serviços de atenção a adolescentes e jovens com medidas socioeducativas em meio aberto.

Fonte: elaboração própria, a partir de Gomes (2003).

Além das ações socioassistenciais existentes no âmbito do SUAS, serão descritas, a seguir, outras duas iniciativas coordenadas pelo MDS que são importantes para compreensão das políticas sociais e de inclusão produtiva discutidas na presente tese: o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria.

3.3 O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)

A consolidação de uma visão mais integradora das políticas públicas de trabalho e renda ocorreu de forma tardia se comparada ao processo ocorrido nos países capitalistas desenvolvidos e também em relação ao processo ocorrido em algumas áreas da proteção social brasileira, tais como o Sistema Único de Assistência Social.

A política de trabalho e renda é componente do longo processo de concretização da sociedade urbano-industrial brasileira. Nas palavras de Dedecca (2009), essa política foi sendo implementada de maneira espasmódica, ou seja, a contagotas. Essa especificidade da experiência nacional esclarece a maneira fragmentada das ações e programas públicos federais que se iniciaram de forma mais intensa a partir da década de 1960.

No período de promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema público de trabalho e renda ainda não havia se consolidado no país. Segundo o IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007), esse período foi marcado:

(...) De um lado, existiam os benefícios que dispunham de um esquema de financiamento claro, mas que se limitavam de forma geral à indenização por dispensa ou outro evento que resultasse em impedimento para o trabalho. De outro, havia tanto a rede de agências do Sine quanto o seguro-desemprego, ambos em tese voltados para apoiar a reinserção do trabalhador desempregado, podendo ser considerados como os primeiros passos na construção do SPETR, mas que na prática atuavam de forma paralela, sem articulação. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007 p. 402)

De forma geral, as políticas públicas de trabalho e renda estão estruturadas por meio do financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Desde a implementação do Programa Seguro-Desemprego com financiamento do FAT, em 1990, foi possível estruturar os demais programas governamentais de trabalho e renda (MORETTO et al., 2013).

Dessa maneira, um movimento mais integrador das ações e programas no campo do trabalho foi dado pelo governo federal, a partir de 2005. Esse esforço foi resultado de discussões que ocorreram no II Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, em julho de 2005³², precedido de cinco congressos regionais que culminaram na concepção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) (CARDOSO JR.; GONZALEZ, 2007).

³² MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

O SPETR é operacionalizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e teve sua estrutura regimental regulamentada pelo Decreto nº 5.063, de 2004³³. As competências desse órgão da administração direta federal são: a) política e diretrizes para a geração de emprego e renda, e de apoio ao trabalhador; b) política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho; c) fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; d) política salarial; e) formação e desenvolvimento profissional; f) segurança e saúde no trabalho; g) política de imigração; e h) cooperativismo e associativismo urbanos.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda constitui-se em um conjunto de programas governamentais voltados ao mundo do trabalho. Os objetivos centrais desse sistema são:

i) combater os efeitos imediatos do desemprego (através de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego); ii) requalificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado (através dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra); e iii) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho, emprego e renda por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada/cooperativada (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007, p. 200).

De acordo com Moretto et al. (2013), o SPETR insere uma série de mudanças na organização das políticas do trabalho, uma vez que:

(...) procurou incorporar as ações e programas dirigidos aos trabalhadores com ênfase naqueles grupos mais vulneráveis e, portanto, com maiores dificuldades de inserção ou reinserção no mercado de trabalho via emprego formal. Assim, no sistema, aos programas tradicionais – seguro desemprego, intermediação de mão de obra e qualificação profissional – incorporaram-se os programas de geração de emprego e renda, o programa de microcrédito produtivo orientado e, também, as iniciativas da economia solidária (MORETTO et al., 2013 p. 10).

³³ BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de Maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 04 de maio de 2004.

Uma vez feitas as colocações introdutórias a respeito da política pública de trabalho e renda, apresenta-se a estrutura atual do SPTER com destaque para os sete principais programas operados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Criado em 1970 e reorganizado em 1989, o abono-salarial constitui-se como um desses programas ao beneficiar com um salário mínimo anual os trabalhadores com remuneração mensal de até dois salários mínimos, desde que cadastrados há 5 anos ou mais no PIS/PASEP e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2006), em 1977, também foram criadas ações de intermediação de mão de obra por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que atua na captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores desempregados.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2006), o Seguro-Desemprego foi instituído em 1986, com a finalidade de garantir assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Inicialmente foi direcionado apenas aos trabalhadores formais e, posteriormente, expandido para os pescadores artesanais, em 1992, para os trabalhadores domésticos, em 2001, e para os trabalhadores resgatados, em 2003.

Em 2005, foi criado o Programa de Qualificação Profissional, que oferta aos trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e aos microempreendedores cursos de qualificação profissional. No mesmo ano, o Programa de Geração de Emprego e Renda foi criado para conceder crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006).

Concebido em 2003, o Programa Primeiro Emprego para Juventude, de acordo com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2006), visa promover o ingresso do jovem no mercado de trabalho por meio da qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens. Em igual período, foi instituído o Programa de Economia Solidária, visando ao apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.

Quadro 4 Principais programas federais de emprego, trabalho e renda no Brasil

Nome	Descrição	Ano inicial
Abono-salarial	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há 5 anos ou mais no PIS/PASEP e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de Mão de Obra – SINE	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Seguro-Desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja:	1986: Trabalhador Formal; 1992: Pescador Artesanal; 2001: Trabalhador Doméstico; 2003: Trabalhador Resgatado
	- três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses;	
	- quatro parcelas, se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses;	
	- cinco parcelas, se trabalhou pelo menos vinte e quatro dos últimos 36 meses.	
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.	1995
Geração de Emprego e Renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro Emprego para Juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006.

Obviamente, os programas que compõem o SPETR se distinguem no que se refere ao nível de consolidação institucional e sua relevância do ponto de vista de recursos e alcance do público-alvo. Contudo, apesar de ainda existirem diversos

desafios para seu fortalecimento, o SPETR abrange os principais aspectos que poderiam constituir um sistema público de trabalho e renda, ao garantir a proteção monetária temporária contra o desemprego, a requalificação e a reinserção dos trabalhadores no mercado do trabalho (CARDOSO JR.; GONZALEZ, 2007).

3.4. O Programa Bolsa Família

Criado pela Lei 10.836^o, de 2004³⁴, o Programa Bolsa Família (PBF) tem como finalidade a transferência condicionada de renda destinada a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Atualmente, o PBF tornou-se o principal programa de combate à pobreza brasileiro e conta com 13,9 milhões de famílias beneficiadas em janeiro de 2016³⁵. Sua concepção está estruturada em três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e 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, e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2010).

A criação do PBF foi resultado da unificação de diversas iniciativas municipais e federais de programas de transferência de renda condicionada criadas entre 1995 e 2003³⁶ e que visavam tanto à inclusão e ao aumento da frequência escolar, como

³⁴ BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 12 de janeiro de 2004.

³⁵ Informações extraídas do site do MDS. Disponível em <www.mds.gov.br> acessado em 10 janeiro de 2016.

³⁶ Dentre os programas de abrangência nacional que foram incorporados destacam-se o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Além dos programas federais, O PBF levou em conta as iniciativas dos seguintes municípios: Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiá, Mundo Novo, Limeira,

à erradicação da mortalidade infantil e ao incentivo ao aleitamento materno (LAVINAS, 1998).

O PBF consiste em uma política redistributiva por meio da transferência de renda condicionada ao cumprimento de determinadas contrapartidas e focada nas famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. As condições específicas a serem cumpridas estão ligadas à saúde, educação e assistência social (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012):

- Os requisitos de saúde são que as famílias façam o acompanhamento do cartão de vacinação, além de atenderem às recomendações médicas para o crescimento e desenvolvimento saudável das crianças de até 7 anos. Para mulheres entre 14 e 44 anos também é necessário fazer acompanhamento de saúde. No caso de gravidez, é exigido o pré-natal e a realização das exigências para garantir a saúde da gestante e do bebê.
- No que diz respeito à educação, requer-se que as crianças e adolescentes na faixa de 6 a 15 anos sejam matriculadas e atendam à frequência escolar mínima de 85%. Para adolescentes entre 16 e 17 anos, a exigência é de frequência escolar de pelo menos 75%.
- Por fim, na área de assistência social, exige-se que as crianças e adolescentes com até 15 anos de idade, que estejam em risco de alguma forma ou que foram resgatadas de situações de trabalho infantil, frequentem os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), do PETI com frequência de pelo menos 85% da carga horária mensal.

No que se refere ao valor do benefício, o PBF apresenta uma composição variável a depender da composição familiar (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família beneficiária. As possibilidades de benefícios e valores disponibilizadas pelo MDS, em janeiro de 2016, em seu *site* eram as seguintes:

- O Benefício Básico é de R\$ 77,00, sendo fornecido às famílias consideradas extremamente pobres – no caso, são aquelas com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00.
- Já os Benefícios Variáveis são de R\$ 35,00 por pessoa, com o limite máximo de cinco membros familiares:
 - Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos: esta modalidade é para as famílias cuja renda mensal por pessoa é de até R\$ 154,00 e que necessariamente possuem na composição familiar crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos. Nesse caso, é necessário apresentar como contrapartida ao benefício a frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade.
 - Benefício Variável Vinculado à Gestante: este tipo de benefício é para famílias cuja renda mensal por pessoa seja de até R\$ 154,00. Além disso, é requisito que haja gestantes na composição. São pagas nove parcelas, com o requisito de que a gravidez seja identificada e registrada no Sistema Bolsa Família na Saúde.
 - Benefício Variável Vinculado à Nutriz: é o benefício destinado a famílias cuja renda mensal por pessoa também seja de até R\$ 154,00 por pessoa. Nesse caso, a composição familiar deve incluir crianças com idade entre 0 e 6 meses. Dada essas especificidades, a contrapartida do pagamento das seis parcelas dessa modalidade é que a criança tenha seus dados registrados no CadÚnico até os seis meses de idade.
 - Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: este benefício é de R\$ 42,00, tendo como limite o recebimento por até dois membros adolescentes em uma mesma família. Requer-se que as famílias beneficiárias recebam até R\$ 154,00 por pessoa mensalmente e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em

sua composição. Como contrapartida, é necessário apresentar a frequência escolar dos adolescentes.

- **Benefício para Superação da Extrema Pobreza:** neste caso específico, o valor é calculado de forma personalizada de acordo com a situação da família em questão. Para ser elegível, é necessário que a renda mensal por pessoa seja inferior a R\$ 77,00, sendo contados neste valor outros possíveis benefícios recebidos pelo Programa Bolsa Família. O objetivo do benefício é de fazer com que cada família ultrapasse a renda de R\$77,00 mensais por pessoa, assim, o benefício é calculado de acordo com a renda específica necessária para que a família beneficiária ultrapasse este piso.

A partir de 2012, o PBF passou por inovações e integrou a suas ações ao Plano Brasil Sem Miséria, cuja finalidade é elevar a renda e as condições de bem-estar da população extremamente pobre por meio de garantia de renda, acesso a serviços públicos (educação, saúde, assistência social e segurança alimentar), inclusão produtiva na área rural e urbana – que inclui o PBF e o Benefício de Prestação Continuada. O PBF está, portanto, inserido dentro de uma articulação mais ampla de políticas de proteção social, o aumento da rede de beneficiários desses programas juntamente com políticas de acesso ao crédito e a valorização do salário mínimo (SINGER, 2009).

Ao PBF também se integrou a Ação Brasil Carinhoso, que tem como finalidade atender as crianças de 0 a 6 anos pertencentes a famílias com renda até R\$ 70. A ação reforça a transferência de renda e fortalece a educação, com aumento de vagas nas creches e cuidados adicionais na saúde, incluindo suplementação de vitaminas e acesso gratuito a medicações específicas.

No que diz respeito à sua operacionalização, o PBF seguiu a lógica do Programa Bolsa Escola de gestão descentralizada, com competências específicas a cada um dos entes federados, em especial, atribuindo aos municípios grande responsabilidade para o bom funcionamento da política. O governo federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pela coordenação da implementação do programa e pela supervisão da execução do Cadastro Único; a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), órgão do MDS, estabelece os critérios de quem receberá o benefício e qual será o seu valor, as perguntas que irão

compor o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e cancelamento do benefício. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, também ligada ao MDS, realiza as avaliações de impacto do programa e o MDS ainda é responsável pelo contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal, banco público responsável pelo pagamento do benefício e pela operacionalização dos dados do Cadastro Único sob sigilo bancário (GUERRA; VOIGT, 2013).

Se comparado aos outros entes da federação, os estados possuem um menor grau de participação no programa, sendo responsáveis por fornecer apoio aos municípios na implementação do programa, informando aos municípios sobre a utilização do Cadastro Único, fornecendo infraestrutura para transmissão dos dados aos municípios e promovendo a capacitação dos gestores municipais. É também de responsabilidade dos governos estaduais a criação de programas complementares visando à geração de trabalho e renda (ainda que isso não seja obrigatório); ao apoio no acompanhamento da frequência escolar³⁷; e ao apoio ao cadastramento de populações indígenas e quilombolas.

Os municípios indicam o gestor responsável localmente pelo programa, que deverá identificar e inserir as famílias no Cadastro Único, assim como fornecer o espaço para esse cadastramento³⁸, além de ser responsável pelo controle das condicionalidades do programa, ou seja, o município deve garantir o oferecimento dos serviços de saúde e educação, além de também promover ações complementares ao Programa.

Os registros escolares são enviados diretamente ao Ministério da Educação (MEC) enquanto os registros da saúde são enviados ao Ministério da Saúde. Esses dois ministérios dialogam diretamente com o MDS e, caso verificado o descumprimento das condicionalidades, o beneficiário é advertido no momento em que busca o seu benefício por uma mensagem que aparece na tela do caixa-eletrônico. Em caso de reincidência, ele recebe um segundo aviso e o seu benefício é bloqueado por um mês e, mantido o

³⁷ No Brasil, a gestão do ensino público é descentralizada, sendo os estados responsáveis pelo ensino médio.

³⁸ Imputar os dados no Cadastro Único é responsabilidade dos municípios, mas isso não significa que eles deverão ir atrás das famílias em todas as circunstâncias. Como se trata de um cadastro utilizado para mais de uma política, há casos aonde o município vai atrás das famílias para cadastrá-las, como quando há desapropriação de uma determinada área e as famílias são encaminhadas para programas de habitação, e há casos onde cabem as famílias procurarem à prefeitura para se cadastrarem no programa, o que acontece com o PBF.

descumprimento das condicionalidades, o benefício é cancelado e a família é excluída do programa. Além de garantir a elaboração dos registros a serem encaminhados aos ministérios, o Conselho de Controle Social tem um importante papel em verificar o motivo do descumprimento da condicionalidade (por exemplo, se a criança ficou doente e precisou faltar à escola).

É digno de nota que essa distribuição de tarefas foi resultado de uma série de erros e acertos que culminaram no estabelecimento de termos de adesão mais específicos com os municípios, promovendo uma gestão mais clara e evitando atribuições concorrentes dentro da gestão do programa. Também deve ser notado que, apesar de a gestão ser descentralizada, a operação e a definição dos beneficiários se encontra altamente concentrada no nível mais alto da federação: em suma, o MDS é o responsável por definir quem irá ou não receber o benefício, por mais que esse cadastro tenha sido realizado no plano local (GUERRA; VOIGT, 2013).

Por fim, em 2009, foi criado um instrumento para auxílio no controle das condicionalidades nos municípios, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador que avalia tanto no município quanto nos estados os esforços despendidos na gestão do PBF, no que diz respeito ao cadastramento e ao controle das condicionalidades. Os municípios e estados bem avaliados recebem recursos financeiros extras, que variam de acordo com o desempenho no índice e que podem ser alocados de maneira autônoma, desde que vinculados ao PBF.

3.5 Plano Brasil Sem Miséria

O governo federal, no primeiro mandato da Presidente Dilma, buscou-se intensificar as ações de enfrentamento à pobreza. Para tal, realizou-se um diagnóstico, a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012), no qual foi aferido o montante de 16 milhões

de pessoas que viviam com até R\$ 70 de renda familiar *per capita* no país – considerados pela metodologia do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fomes (MDS) como extremamente pobres (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Além de quantificar os extremamente pobres, foi diagnosticada pelo governo federal a baixa integração entre os principais programas dos sistemas de políticas públicas que tratam da população socialmente vulnerável, com destaque para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).

3.5.1 Diretrizes do Plano Brasil sem Miséria

A existência de contingentes populacionais extremamente pobres somados à baixa articulação dos programas federais de enfrentamento à exclusão social justificaram a formulação do Plano Brasil Sem Miséria pelo governo federal. Criado em junho de 2011, por meio do Decreto nº 7.492 (BRASIL, 2011), o Plano tem o objetivo de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações.

A legislação que institucionalizou o Plano menciona os seguintes objetivos relacionados:

I - elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza; II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva (BRASIL, 2011).

Coordenado pelo MDS, o Plano Brasil Sem Miséria abrange como atores 22 ministérios/secretarias, envolve parceria de estados e municípios, bancos públicos e a

adesão da iniciativa privada e do terceiro setor. Esses atores institucionais buscam desenvolver intervenções articuladas em torno do Plano Brasil Sem Miséria.

Quadro 5 Mapa de instituições públicas participantes do Plano Brasil Sem Miséria

Atores públicos	
Casa Civil da Presidência da República	Ministério da Pesca e Aquicultura
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério das Cidades	Ministério da Previdência Social
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério da Saúde
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Secretaria-geral da Presidência da República
Ministério da Educação	Secretaria de Assuntos Estratégicos
Ministério da Fazenda	Secretaria de Direitos Humanos
Ministério da Integração Nacional	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Ministério do Meio Ambiente	Secretaria de Políticas para Mulheres

Fonte: Elaboração própria a partir de Costa & Falcão (2014).

Os representantes dos ministérios e dos demais atores públicos envolvidos se empenharam em contribuir para formulação do Plano baseando-se no diagnóstico realizado a partir dos dados do Censo Demográfico 2010. Segundo Campello & Mello (2014), foram levados em conta os seguintes aspectos nesse processo de formulação:

(...) os principais problemas enfrentados pela população em situação de extrema pobreza; quais seriam as estratégias necessárias para superar esses problemas; e quais os instrumentos disponíveis ou que precisariam ser criados para que as estratégias fossem implementadas de forma a responder às necessidades dessa parcela da população (CAMPELLO; MELLO, 2014, p.40).

O resultado dessas reflexões se estruturou legalmente a partir do decreto nº 7.492, que dispôs sobre as seguintes diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria:

I - garantia dos direitos sociais; II - garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda; III - articulação de ações de garantia de

renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e IV - atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade (BRASIL, 2011).

Essas diretrizes consideraram um olhar multidimensional para o problema da pobreza. Por consequência, as propostas pensadas pelos formuladores do Plano para combater o problema passaram por uma estratégia que considerou a intersetorialidade e integração entre programas.

3.5.2 A busca pelo público-alvo e o conceito de Busca Ativa

Os formuladores do Plano optaram por uma metodologia de identificação de seu público-alvo que circulou em torno de um conceito chamado Busca Ativa. Segundo Campello & Mello (2014), a Busca Ativa refere-se à localização e inclusão no Cadastro Único³⁹ – porta de entrada para as ações do Plano –, assim como atualização cadastral de todas as famílias extremamente pobres e seu encaminhamento aos serviços da rede de proteção social, garantindo os direitos sociais básicos.

Na divisão federativa, a responsabilidade de incluir e atualizar os dados da população pobre no Cadastro Único é dos municípios. Estes recebem um incentivo financeiro do governo federal, a depender da intensidade do seu esforço de atualização e acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD (CAMPELLO; MELLO, 2014).

³⁹ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda. Coordenado pelo MDS e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, o Cadastramento Único teve suas informações regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais. MDS. Disponível em <www.mds.gov.br> acessado em 11 de Janeiro de 2016.

O trabalho de identificação dos grupos vulneráveis socialmente muitas vezes não é simples. Essas dificuldades foram apontadas por Grosh et al. (2008) e Amaral (2014) ao se referirem ao processo de encontrar e cadastrar determinados grupos sociais, que abarcam tanto singularidade linguística, cultural e étnica, quanto grupos em situações específicas e transitórias. Enquadram-se nesses grupos os indígenas, quilombolas, pessoas em situação de rua, aqueles atingidos por empreendimentos de infraestrutura, comunidades tradicionais, ribeirinhas e de agricultores familiares voltados para conservação ambiental.

A modelagem da Busca Ativa permitiu aos gestores do Plano cadastrar e selecionar os indivíduos extremamente pobres, dimensionar o público-alvo e formular a oferta de bens e serviços públicos, abrindo a possibilidade de encaminhamento para políticas de transferência de renda, de inclusão produtiva e acesso a serviços públicos – que serão detalhadas adiante (AMARAL, 2014).

3.5.3 Eixos de atuação do Plano Brasil sem Miséria

A partir da inserção dos indivíduos inscritos no Cadastro Único do governo federal, no processo de Busca Ativa, o Plano Brasil Sem Miséria prevê aumento das capacidades, das oportunidades e da garantia de direitos de cidadania, baseando-se em três eixos de atuação. Os eixos foram concebidos para serem articulados de acordo com a necessidade e o grau de vulnerabilidade das famílias, e dividem-se em garantia de renda; acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva no meio urbano e rural (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015). O Quadro 6 apresenta os principais programas e ações que compõem o Plano Brasil sem Miséria, segundo eixos de atuação.

Quadro 6 Principais programas e ações do Plano Brasil sem Miséria segundo eixos de atuação

Eixos	Programas e ações
Garantia de renda	Programa Bolsa Família
	Benefício de Prestação Continuada
Acesso a serviços públicos	Programa Olhar Brasil
	Brasil Sorridente
	Programa Mais Médicos
	Novas Unidades Básicas de Saúde
	Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)
	Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)
	Ação Brasil Carinhoso - Ampliação do Acesso à Creche
	Programa Mais Educação
	Programa Brasil Alfabetizado
Inclusão produtiva	Assistência técnica para a produção
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
	Programa Água para Todos
	Programa Luz para Todos
	Programa Bolsa Verde
	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)
	Intermediação de mão de obra: Sistema Nacional de Empregos (SINE)
	Fomento Microempreendedor Individual (MEI)
	Microcrédito produtivo: Programa Crescer

Fonte: Elaboração própria.

3.5.3.1 Eixo garantia de renda

A concepção do Eixo Garantia de Renda abarca um conjunto de programas de transferência de renda para famílias em situação de vulnerabilidade social visando ao sustento e à sobrevivência dessas famílias.

O Programa Bolsa Família é o protagonista desse eixo, possibilitando garantia de renda condicionada a requisitos no campo da educação e da saúde com a finalidade de beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Os

valores dos benefícios pagos pelo PBF se diferenciam conforme as particularidades de cada núcleo familiar. As características observadas consideram os rendimentos mensais per capita, a quantidade de crianças e jovens de até 17 anos, de gestantes, nutrizes e de membros da família (COSTA; FALCÃO, 2014).

A Ação Brasil Carinhoso integra-se ao Programa Bolsa Família e possui a finalidade de erradicar a extrema pobreza na primeira infância. As famílias com crianças de até seis anos, que tenham renda *per capita* menor ou igual a R\$ 77, têm direito a receber auxílio financeiro.

Por fim, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) compõe o eixo ao assegurar um salário mínimo às pessoas de 65 anos ou mais, pessoas com doença crônica ou com alguma deficiência que a incapacite para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. O principal critério para acessar o benefício é possuir rendimento mensal familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo vigente.

Segundo análise realizada por Costa & Falcão (2014), o PBF influenciou bastante as características do Plano Brasil Sem Miséria. Os autores destacam essa influência por meio de três motivos. O primeiro motivo refere-se à articulação de ações multidimensionais, notadamente no campo da assistência social, saúde e educação. O segundo motivo trata-se do formato estruturante do PBF, que funciona numa visão de gestão compartilhada entre os entes federados. O último motivo refere-se ao desenvolvimento e capacidade operacional adquirida pelo PBF e absorvida pelo Plano Brasil sem Miséria, principalmente com o sistema de Cadastramento Único e de acompanhamento de condicionalidades.

3.5.3.2 Eixo Acesso a serviços

O Plano prevê a expansão e o aprimoramento dos serviços públicos ofertados aos extremamente pobres – principalmente os de saúde, educação e assistência

social. Na assistência social, buscou-se expandir a rede e os serviços oferecidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Na saúde, o Plano incluiu incentivos para a ampliação da rede de atendimento pelos municípios – especialmente na atenção básica. O Plano, associado às diretrizes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), buscou garantir recursos para construção de Unidades Básicas de Saúde, para o acesso ao Programa Olhar Brasil e Brasil Sorridente (respectivamente voltados para a saúde ocular e bucal), para a alocação de profissionais do Programa Mais Médicos e para a ampliação da Estratégia Saúde – principalmente em territórios de maior vulnerabilidade social (BACHTOLD et al., 2014).

Na educação, houve ações direcionadas a variados grupos etários, que englobam a primeira infância, ensino fundamental, ensino técnico e alfabetização de jovens e adultos. A Ação Brasil Carinhoso se constitui em uma iniciativa relevante ao estimular financeiramente os municípios a aumentar o número de vagas ocupadas por crianças do Bolsa Família em creches. O Programa Mais Educação integra-se ao Plano ao ampliar a oferta de educação em tempo integral nas escolas do ensino fundamental em que há predominância de estudantes favorecidos pelo Programa Bolsa Família. O Programa Brasil Alfabetizado, direcionado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. Soma-se às ações descritas a qualificação profissional oferecida pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que será melhor descrita no eixo inclusão produtiva (BACHTOLD et al., 2014).

3.5.3.3 Eixo inclusão produtiva

Se de um lado o Eixo de Garantia de Renda contribuiu significativamente para o desenvolvimento do Plano Brasil sem Miséria, por outro lado, se pode mencionar que o Eixo Inclusão Produtiva buscou pelos seus formuladores trazer inovações e

fortalecimento dos programas de transferência de renda para a população extremamente pobre do meio rural e urbano – que se manifestaram por meio de diferentes estratégias expostas a seguir.

Devido às suas particularidades, o Plano criou uma tática específica para a inclusão produtiva no meio rural. A formulação para o meio rural buscou aprimorar o processo produtivo a partir de acompanhamento individualizado e continuado de técnicos agrícolas. Conforme abordado em publicação elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (2015), o Plano apoia a produção agrícola entre famílias vulneráveis, pois:

(...) mostram formas de aumentar a produção, a qualidade e o valor dos produtos. Como essas famílias não dispõem de meios para investir em suas terras, recebem no mínimo 2,4 mil reais em recursos não reembolsáveis para usar na implantação do projeto produtivo construído em conjunto com os técnicos agrícolas. Além disso, são distribuídos insumos e sementes para aumentar a qualidade da produção. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015, p. 20)

O apoio do Estado no processo de assistência técnica da produção aliado à garantia de investimentos possibilita aos inscritos do CadÚnico do meio rural melhorarem a alimentação de sua família e gerarem excedentes para comercialização. Por sua vez, a comercialização também é incentivada a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com a finalidade de incentivar os produtos da agricultura familiar por meio das compras públicas – como é o caso da merenda nas escolas públicas (ANDRADE et al., 2014).

A estratégia adotada também busca ampliar o acesso à água ou luz no campo, potencializando a produção e qualidade de vida desses agricultores. A ampliação do acesso teve o Programa Água para Todos e o Programa Luz para Todos como protagonistas.

O Programa Bolsa Verde também se integra ao conjunto de ações para o meio rural ao voltar-se para famílias que desenvolvem atividades de conservação em Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas ou de Desenvolvimento Sustentável,

assentamentos ambientalmente diferenciados, além de territórios ocupados por ribeirinhos (ANDRADE et al., 2014).

Já em relação ao meio urbano, baseado em experiências municipais bem-sucedidas, nas quais se inclui a estratégia de inclusão social e produtiva do município de Osasco/SP⁴⁰, a elaboração das iniciativas contidas no eixo de inclusão produtiva urbana teve a finalidade de pensar na saída da miséria pela via do trabalho, englobando ações que potencializam a inserção no mundo laboral a partir do trabalho assalariado, autônomo ou associado.

Costa et al. (2014) descreveu as principais ações relacionadas à parte de inclusão produtiva do Plano no campo da qualificação profissional, intermediação de mão de obra, fomento ao empreendedorismo individual, coletivo e solidário. Para os autores, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), do Ministério da Educação, voltado ao público do Brasil Sem Miséria, consolida-se como uma das principais ações ao oferecer, gratuitamente, cursos de qualificação profissional nos Institutos Federais e nas instituições do Sistema S.

Outra inovação do Plano foi a articulação com a Intermediação de Mão de Obra pública do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), oferecida pelo Sistema Nacional de Empregos (SINE). O foco dessa ação é a captação ativa de vagas ofertadas pelas empresas e encaminhamento dos desempregados inscritos no CadÚnico e no Sistema Mais Emprego para esses postos de trabalho assalariado (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015).

A Economia Solidária é outro tema abordado pelo Plano. Ela compreende ações de estímulo à criação de empreendimentos coletivos e autogestionários, com assistência técnica e apoio à comercialização de seus bens e serviços. A ação é coordenada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SNAES), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), sendo seu objetivo central fomentar a geração de ocupação e renda para os extremamente pobres inscritos no CadÚnico (COSTA et al., 2014).

O Plano também oferece alternativa para a parcela de seu público-alvo que pretende trabalhar por conta própria, considerando a constituição do

⁴⁰ A estratégia de inclusão social e produtiva do município de Osasco será melhor detalhada no Capítulo 4.

Microempreendedor Individual (MEI), uma iniciativa que oferece custo reduzido, benefícios e as garantias contidas na formalização. Associado ao MEI, o Plano considera o ingresso no programa de assistência técnica e gerencial coordenado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e também tem acesso ao microcrédito produtivo orientado dos bancos públicos federais no Programa Crescer, com taxas de juros reduzidas (COSTA et al., 2014).

4 A ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DE OSASCO/SP

Conforme visto nos capítulos anteriores, os riscos gerados pelo sistema capitalista muitas vezes se manifestam por meio da desigualdade e da pobreza. Ao buscar minimizar esses riscos aos quais os trabalhadores estão expostos dentro da lógica do capitalismo, o Estado assume funções de proteção social e de geração de oportunidades.

Neste capítulo, objetivou-se identificar como as questões abordadas nas seções anteriores encontram reflexo em intervenções públicas de proteção e promoção social que estão sendo construídas no âmbito local. A experiência escolhida foi a estratégia de Inclusão Social e Produtiva (Estratégia de ISP) conduzida pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, da Prefeitura do Município de Osasco/SP (SDTI/PMO), ao longo de duas gestões do Prefeito Emídio de Souza (2005-2012), do Partido dos Trabalhadores (PT).

A concepção dessa estratégia, que teve sua entrada na agenda motivada pelo resultado das eleições municipais e pelo agravamento da miséria e do desemprego, partiu de um enfoque multidimensional da pobreza. Nesse sentido, considera-se que a pobreza é heterogênea e multifacetada ao criar diversificados programas no campo da redistribuição de renda, da juventude, da capacitação profissional, da inclusão digital, da intermediação de mão de obra, da economia solidária e do microcrédito produtivo.

Para exposição da estratégia adotada pela SDTI/PMO, optou-se por um formato descritivo, considerando a concepção e as diretrizes de institucionalização da estratégia da Estratégia de ISP. Além disso, apresenta-se a inserção dessa secretaria em discussões políticas centrais no cenário nacional, a municipalização do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda na cidade, assim como a instalação de espaços integrados de atendimento ao cidadão.

4.1 O contexto demográfico e socioeconômico

Em 2010, o município de Osasco/SP possuía 667 mil habitantes, distribuídos num território heterogêneo, predominantemente urbano, com 65 km² de densidade geográfica, divididos, administrativamente, em 32 áreas de ponderação e 60 bairros oficiais⁴¹.

O povoamento de Osasco/SP se iniciou quando o território era parte do município de São Paulo. A estrada de ferro da Sorocabana e o leito do rio Tietê foram os caminhos que atraíram famílias de imigrantes para as terras de Antônio Agú, que tinham em mente fazer de Osasco/SP um núcleo de desenvolvimento industrial. Esse processo de industrialização se iniciou no século XIX, e se intensificou com a chegada de imigrantes atraídos por uma atividade econômica embrionária, voltada à produção de tijolos, telhas, tubos de esgoto, cerâmica, papelão e tecido (Werner, 1981).

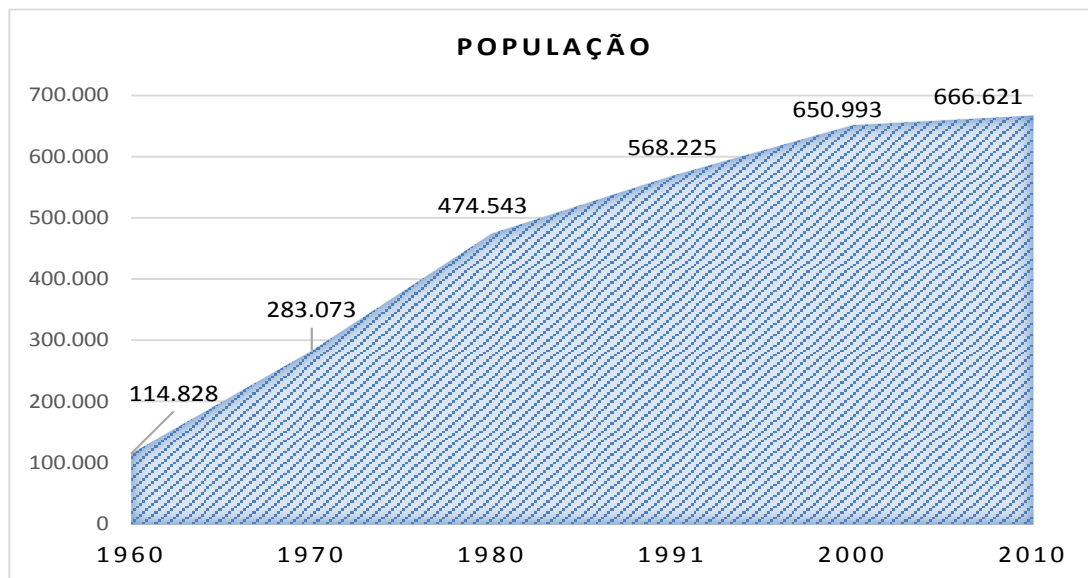
Nos anos 1950, Osasco/SP já consistia em um território desenvolvido, com indústrias e uma população que dava origem a uma comunidade com identidade própria. A instalação de novas indústrias, como a Brown Boveri (1957), Ford (1958), White Martins (1960), respondeu também pela criação de um importante mercado de trabalho formado por mão de obra italiana, russa, armênia e de outras regiões do país. Em 1962, Osasco/SP alcançou sua emancipação do município de São Paulo devido ao não atendimento das demandas locais, como investimento em transporte, água, luz e esgoto (FITO, 2002).

O crescimento populacional representa um indicador da expansão demográfica de Osasco/SP. Segundo os Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre 1960 e 2000, a população de cidade cresceu em patamares elevados, subindo de 115 mil para 568 mil pessoas. Já no período entre 2000 e 2010, a população cresceu em patamares mais baixos, passando de 651 mil para 667 mil habitantes⁴².

⁴¹ Ver INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012.

⁴² Ver INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012.

Gráfico 1 Quantidade de habitantes – Osasco/SP – 1960-2010



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos 1960-2010.

No início dos anos 1990, a cidade passou por mudanças marcantes quanto à configuração socioeconômica, principalmente pela queda de seus empregos industriais. Observaram-se alterações na ocupação dos territórios, nas suas atividades econômicas, bem como no mercado de trabalho.

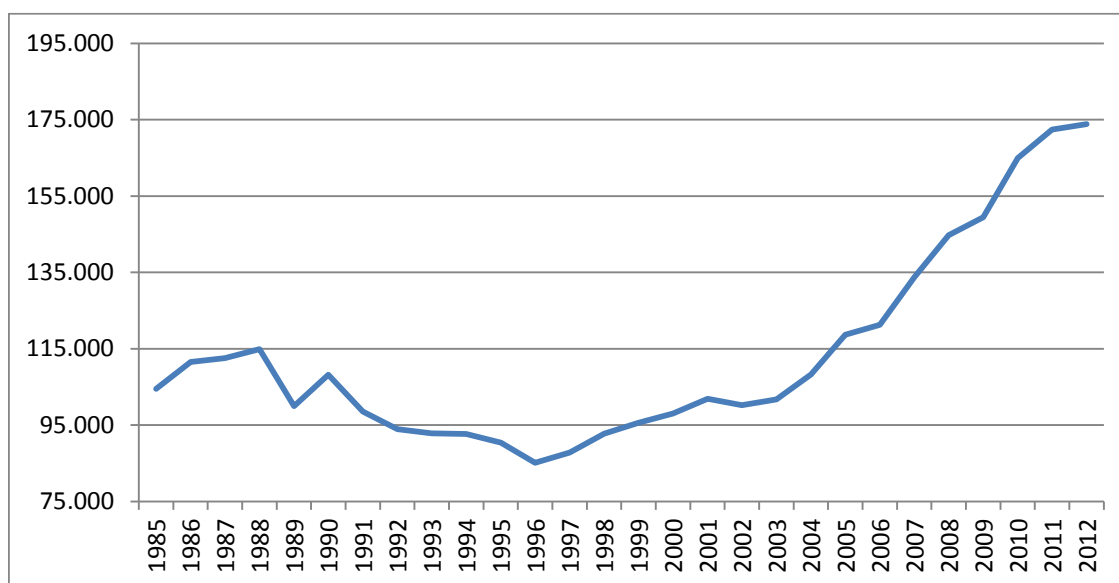
As mudanças no tecido social e econômico na cidade estavam associadas aos acontecimentos da conjuntura nacional, que passou por alterações no modelo de desenvolvimento econômico com adesão aos de caráter neoliberal. Assim como nas demais cidades que compõem as regiões metropolitanas brasileiras, Osasco/SP foi afetada pelo esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista no país, sendo impactada por um momento de estagnação econômica e desestruturação do mercado de trabalho. Nessa década, houve foco na estabilidade monetária como ponto positivo, mas acompanhada de predominância de queda no nível de ocupação e desassalariamento formal (BALTAR, 2003; CACCIAMALI, 1995; DEDECCA, 2003).

Essas transformações socioeconômicas da realidade brasileira se diferenciaram do período classificado por Baltar (2003), Mattoso (1995), Quadros (2003) e Wilnês (1999) como de estruturação do mercado de trabalho (1930-1980). Período caracterizado por crescimento econômico, elevado processo de industrialização,

urbanização e assalariamento formal, mas, ao mesmo tempo, sem conseguir realizar as reformas civilizatórias do capitalismo – tais como reforma tributária e agrária.

Posteriormente, a partir da metade da década 2000, assistiu-se a um retorno do aumento do papel do Estado, concomitante com maior crescimento econômico e redistribuição da renda (KREIN; NUNES, 2011). Segundo os trabalhos de Cardoso (2007), Baltar (2009) e Filgueiras (2012), esse novo modelo de desenvolvimento se concentrou na garantia da demanda agregada, principalmente por meio do consumo interno, sobretudo por um processo de valorização do salário mínimo, expansão dos programas de transferência de renda e fortalecimento do setor privado na produção de bens e serviços. O município de Osasco/SP assistiu a essa conjuntura de prosperidade econômica no momento de implementação de sua estratégia de inclusão social e produtiva pela prefeitura, sendo verificada a retomada mais acentuada da geração de empregos a partir de 2005⁴³.

Gráfico 2 Evolução da quantidade de empregos formais – Osasco/SP – 1985-2012



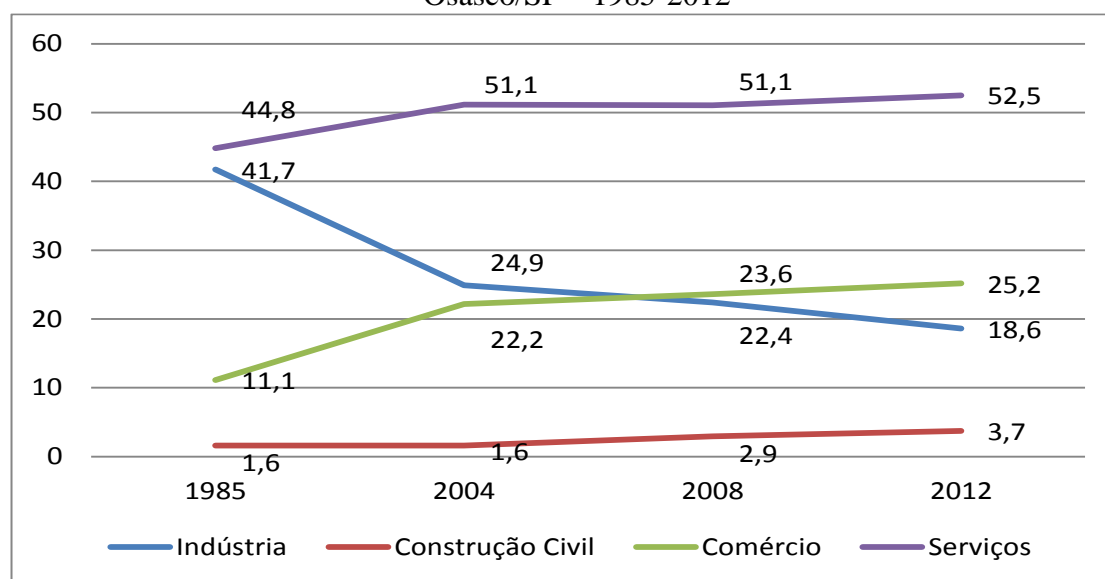
Fonte: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2013.

No entanto, a criação da estratégia da SDTI/PMO foi motivada pelos efeitos negativos do modelo neoliberal iniciado nos anos 1990, especialmente pela estagnação

⁴³ Ver MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2013.

econômica e desestruturação do mercado de trabalho. Entre 1985 e 2004, constatou-se a eliminação de cerca de 20 mil empregos industriais em Osasco/SP, que teve sua participação diminuída de 41,7% para 24,9% do total de empregos formais, segundo os dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego. Dessa maneira, a cidade passou de industrial para prestadora de serviços, sendo o setor de serviços responsável por 52,5% dos empregos com carteira, em 2012⁴⁴.

Gráfico 3 Distribuição do emprego formal segundo grande setor de atividade econômica – Osasco/SP – 1985-2012



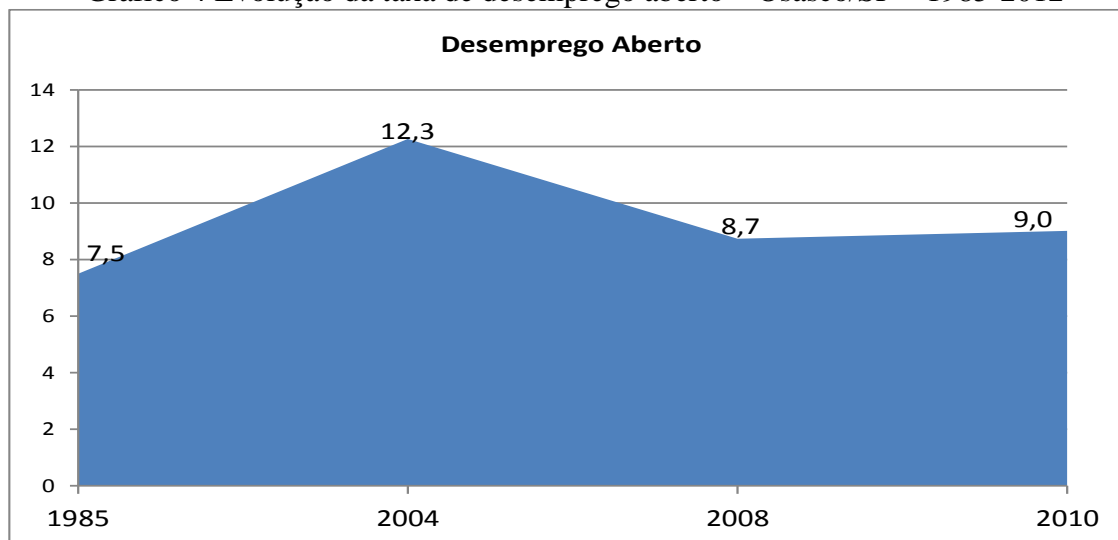
Fonte: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2013.

No período que antecedeu a criação da estratégia de ISP (entre 1985 e 2004), foi possível observar na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), que a taxa de desemprego aberto da cidade passou de 7,5% para 12,3%. Já no momento em que a estratégia de ISP estava em curso, observou-se uma diminuição para 8,7%, em 2008, e 9%, em 2010⁴⁵.

⁴⁴ Ver MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2013.

⁴⁵ Ver SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2013.

Gráfico 4 Evolução da taxa de desemprego aberto – Osasco/SP – 1985-2012



Fonte: SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Pesquisa de Emprego e Desemprego, 1985, 2004, 2008 e 2010.

A taxa de assalariamento formal representa a relação entre os empregos com carteira de trabalho assinada e o total de ocupados. De acordo com os dados da PED/Seade, a taxa de assalariamento formal osasquense caiu de 58,9% para 44,7% dos ocupados entre 1985 e 2004⁴⁶.

Todos esses acontecimentos levaram a população ao caminho da exclusão social. Os dados do Censo Demográfico de 2000 apontaram que cerca de 10% da população de Osasco/SP vivia com menos de ½ salário de mínimo de renda familiar *per capita* em situação de pobreza, correspondendo a quase 20 mil famílias⁴⁷.

Segundo os dados da PED/Seade, em 2004, a população osasquense em situação de pobreza era 52,7% do sexo feminino e 59,4% não brancos. As crianças e jovens representavam 60,5%, demonstrando elevada vulnerabilidade juvenil. No que se refere a escolaridade, apenas 59,4% tinham escolaridade até o ensino fundamental⁴⁸.

Outro dado importante, que é o grau de escolaridade, mostrava que apenas 14,3% chegaram ao ensino médio, 8% eram analfabetos e a grande maioria tinha apenas o ensino fundamental, 59,4%. Numa conjuntura de muito desemprego, os empregadores

⁴⁶ Ver SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS., 2013.

⁴⁷ Ver INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002.

⁴⁸ Ver SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2013.

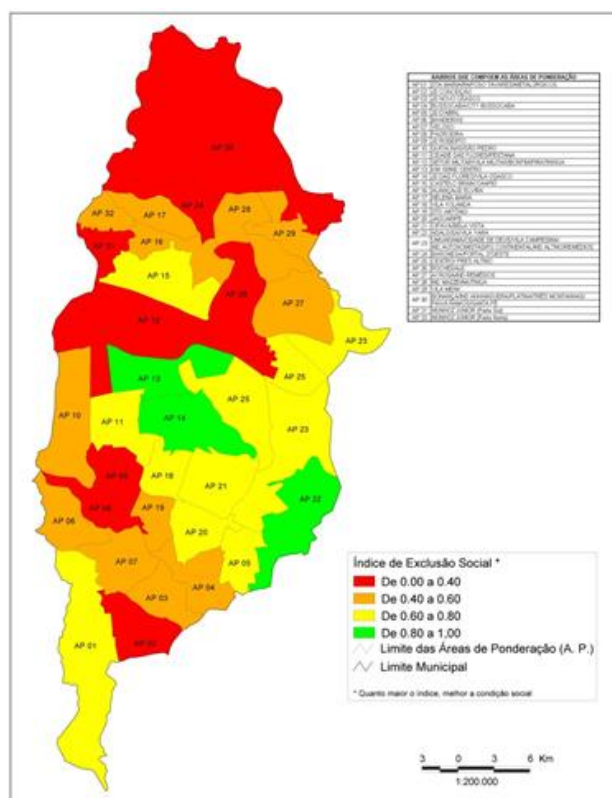
aumentam suas exigências de qualificação, dificultando a inserção dos grupos menos escolarizados. Trata-se, aqui, de um desafio importantíssimo a ser enfrentado⁴⁹.

A partir de um Índice de Exclusão Social⁵⁰ baseado em informações censitárias de 2000 e criado pela Prefeitura de Osasco/SP, em 2005, constatou-se que ¼ das áreas da cidade apresentavam condições sociais inadequadas. As localidades nas quais as piores condições sociais se manifestavam eram Munhoz Junior, Padroeira, Setor Militar/Vila Militar/Bonfim/Piratininga, Bonança/Industrial Anhanguera/Platina/Três Montanhas/Paiva Ramos/Santa Fé, Rochedale, Jardim Roberto, Baronesa/Portal D'Oeste e Jardim Conceição. Sinalizadas na faixa entre 0 e 0,40 no Mapa 1, essas localidades possuíam uma realidade caracterizada pela pobreza que atingia famílias extensas, com muitos jovens presentes, baixa escolaridade e pouca experiência de assalariamento formal (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2007).

⁴⁹ Ver SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2013.

⁵⁰ O índice de exclusão social é um indicador composto, elaborado a partir dos dados do IBGE/Censo Demográfico 2000. Ele considerou indicadores de pobreza, emprego, desigualdade, alfabetização, escolaridade, juventude e violência.

Mapa 1 Índice de Exclusão Social segundo áreas de ponderação – Osasco/SP – 2000

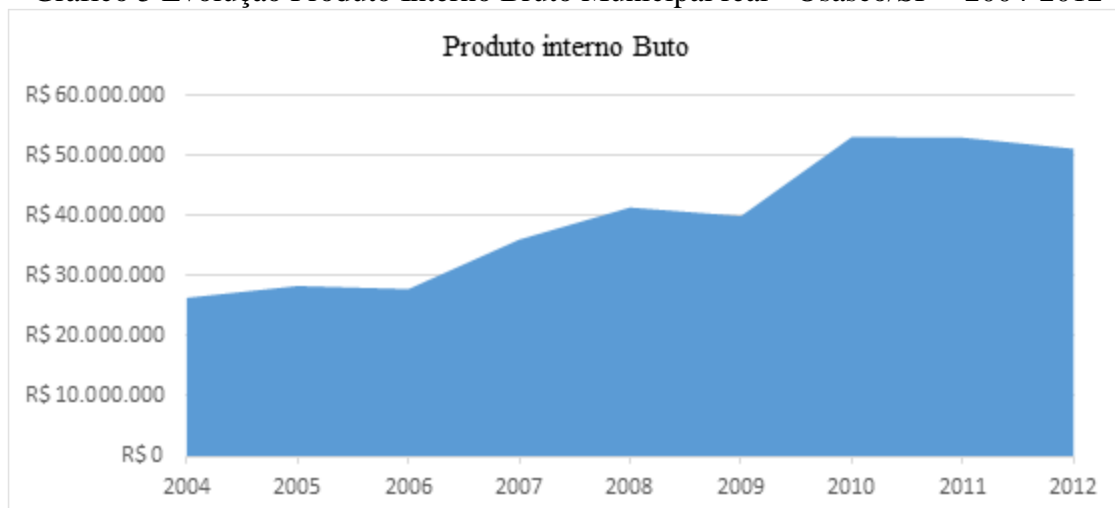


Fonte: Prefeitura do Município de Osasco/SP. Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, 2005.

A partir de 2005, a conjuntura brasileira e osasquense passaram a mostrar avanços, com destaque para elevação do Produto Interno Bruto, da taxa de ocupação e da taxa de assalariamento formal. Ao longo do período estudado, o município teve sua conjuntura marcada pela elevação do PIB real, que passou de R\$ 28 milhões para R\$ 51 milhões, entre 2005 e 2012 – significando um crescimento médio anual de 10% no período. Do ponto de vista da geração de riquezas, Osasco/SP tornou-se a nona maior cidade do Brasil e segunda do estado de São Paulo⁵¹.

⁵¹ Ver INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016.

Gráfico 5 Evolução Produto Interno Bruto Municipal real - Osasco/SP – 2004-2012



Nota: Valores do Produto Interno Bruto (PIB) de 2012 em reais, deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB.

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto Municipal 2004-2012.

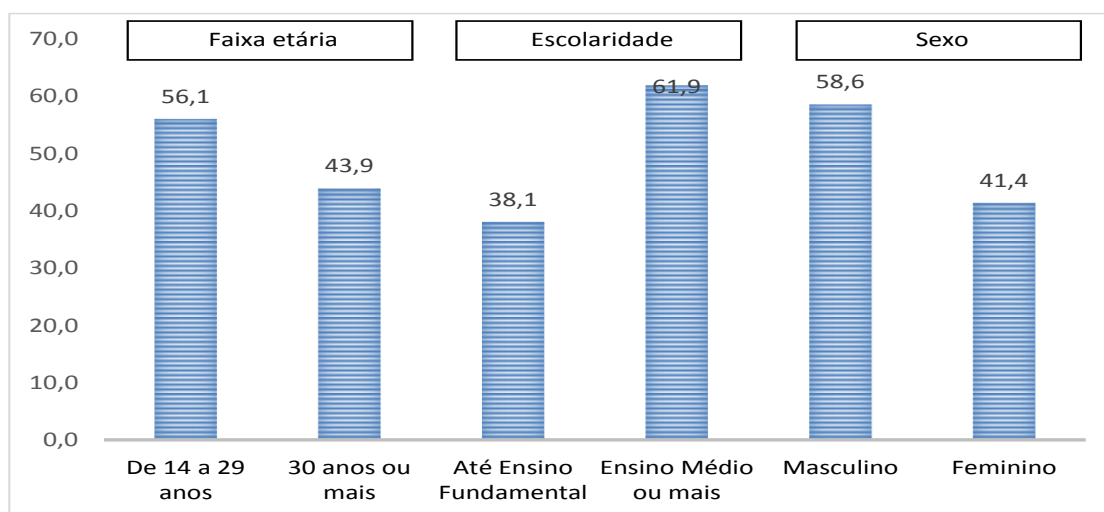
Outro indicador importante para avaliar a evolução da ocupação em Osasco/SP foi a taxa de ocupação, pois mede a relação entre os ocupados e a População Economicamente Ativa. Entre 2004 e 2010, a taxa de ocupação dos residentes de Osasco/SP subiu de 81,8% para 88,3%, o que indica expansão das ocupações que passaram de 294 mil para 308 mil trabalhadores. Para igual período, a participação dos empregos formais em relação ao total de ocupados passou de 57,9% para 63,4%⁵².

Entretanto, no período 2005-2012, de acordo com os dados de movimentação do mercado de trabalho disponibilizados pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego, a predominância dos empregos gerados eram de trabalhadores jovens, de escolaridade acima do ensino médio e do sexo masculino. Ou seja, atributos pessoais como idade, escolaridade e sexo eram variáveis importantes na busca de uma vaga de emprego na realidade osasquense durante o período⁵³.

⁵² Ver SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2013.

⁵³ Ver MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2016

Gráfico 6 Distribuição dos admitidos no mercado de trabalho, segundo faixa etária, escolaridade e sexo – Osasco/SP – jan./2005-dez./2012.



Fonte: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados jan./2005-dez./2012.

Portanto, apesar de bastante seletiva a inserção no mercado de trabalho, torna-se uma premissa importante o fato de a pesquisa ter considerado a inserção no mercado de trabalho da população de baixa renda em um momento de crescimento econômico e de absorção da mão de obra na cidade.

4.2 A concepção da estratégia de inclusão social e produtiva de Osasco/SP

O tema transferência de renda e inclusão produtiva entrou para a agenda de decisão⁵⁴ do município de Osasco/SP, especialmente, pelos desdobramentos do processo político e pelas alterações partidárias ocasionadas pelo resultado das eleições municipais, que elegeu o prefeito Emídio de Souza, do PT, em 2004, após três gestões

⁵⁴ De acordo com Kingdon (1984), a agenda governamental é formada por temas nos quais os gestores públicos e as demais indivíduos da sociedade estão discutindo, e a agenda de decisão é a lista de temas da agenda governamental que está se tornando parte da decisão. Portanto, em determinado período, alguns temas da agenda governamental estão entrando para o processo de decisão.

municipais compartilhadas entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A Inclusão Social era um dos três pilares do Programa de Governo de Emídio de Souza, junto com o pilar Desenvolvimento Econômico e o pilar Democracia, mostrando a preocupação da sigla partidária com o tema.

Somada a essa mudança ideológica na condução do executivo municipal, estava o agravamento dos indicadores socioeconômicos, tais como elevação do desemprego, da pobreza e da desigualdade, que também foram considerados pelos implementadores da Estratégia de ISP como motivos que influenciaram a entrada do tema na agenda de decisão osasquense (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2007).

Obviamente, fatores de âmbito nacional influenciaram a agenda governamental para adoção de políticas redistributivas e emancipatórias para a população de baixa renda na cidade. Entre eles, destacam-se a Lei 10.835, de 2004⁵⁵, proposta pelo senador Eduardo Suplicy, que cria a Renda Básica de Cidadania no Brasil e que, junto com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), de 1996, do Programa Bolsa Escola Federal, de 1998, e do Programa Bolsa Família, em 2004, incluíram o tema na agenda governamental federal e colocaram as políticas de transferência de renda no eixo central da Política de Assistência Social no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social (HIRATA, 2006).

Os aspectos apresentados motivaram a Prefeitura do Município de Osasco/SP a criar a SDTI/PMO, em 2005. Segundo Guerra; Cazzuni; Coelho (2007), a principal finalidade dessa secretaria municipal foi implementar uma estratégia direcionada ao atendimento de indivíduos abaixo da linha de pobreza e trabalhadores desempregados. Essa estratégia abrangeu um conjunto articulado e integrado de programas que tinham como missão institucional romper com o ciclo estrutural de pobreza, por meio da geração de ocupação e renda.

De maneira sintética, foi colocado por Guerra; Cazzuni; Almeida (2009), que a essência do papel atribuído a SDTI/PMO foi a articulação entre os programas de transferência de renda – fundamentais para garantir algum tipo de segurança financeira

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de Janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 9 de Janeiro de 2004.

para as famílias em situação de pobreza e trabalhadores desempregados – e políticas de inclusão produtiva – decisivas no processo de emancipação dessas famílias pela via do trabalho.

Antes de apresentar os programas que contemplavam a Estratégia de ISP, torna-se relevante mencionar as influências práticas e teóricas que nortearam a concepção do trabalho dos gestores de Osasco/SP. Do ponto de vista prático, as experiências internacionais e nacionais de articulação entre programas de garantia de renda e de inclusão produtiva ocorridas na França e na Espanha, no final dos anos 1990, e no município de São Paulo, no período 2001-2014, foram apontadas como experiências importantes para os formuladores da SDTI/PMO:

Em 1988, na França, é implantado o programa de Renda Mínima de Inserção, que procura aliar a assistência à população mais vulnerável a políticas de capacitação e intermediação de mão-de-obra. No ano seguinte, a Catalunha (Espanha) cria um programa de moldes semelhantes. No Brasil, estes programas são mais recentes, mas o programa do município de São Paulo merece o devido destaque. Grosso modo, é desta tradição que somos tributários, sempre procurando adaptar e aperfeiçoar os programas e as estratégias já desenvolvidas (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2007, p. 93).

A experiência prática da pasta de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, da Prefeitura do Município de São Paulo, ocorrida na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), foi a principal influência para o trabalho realizado pela SDTI/PMO, uma vez que pretendia, além de melhorar os indicadores de escolaridade e saúde, também integrar transferência de renda com fomento à geração de trabalho e renda direcionada ao desenvolvimento local (CAMPOS, 2004; CESIT/UNICAMP, 2003; DIEESE, 2003; HIRATA, 2016, POCHMANN, 2002).

Do ponto de vista teórico, o modelo de desenvolvimento local e solidário apresentado nos trabalhos de Pochmann (2002, 2007) foi um norteador para a concepção da Estratégia de ISP osasquense. Conforme apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa, o modelo prevê que um governo subnacional possa proporcionar à população em situação de pobreza oportunidades de sair temporariamente da condição

de sobrevivência via choque redistributivo de renda e, posteriormente, possibilitar a emancipação social e econômica pela via da geração de ocupação e renda.

Segundo Guerra; Cazzuni; Almeida (2009), o referencial teórico que norteou o trabalho da SDTI/PMO, somado ao conhecimento de experiências nacionais e internacionais, embasou a criação de três blocos programáticos que nortearam a Estratégia de ISP osasquense. Os blocos programáticos foram denominados de Redistributivos, Emancipatórios e Desenvolvimentistas. Para os implementadores, os programas redistributivos representaram a entrada na estratégia via garantia de renda, os programas emancipatórios abrangeram a capacitação e autonomização dos indivíduos e os programas desenvolvimentistas estavam preocupados com o desenvolvimento econômico.

Os recursos que compuseram esses blocos foram oriundos das três esferas de governo, sendo essa estratégia municipal composta de programas municipais e também estaduais e federais. A partir de 2005, verificaram-se no Portal da Transparência⁵⁶ e no Sistema de Convênios⁵⁷ do governo federal que convênios foram celebrados com a União, por intermédio de seus Ministérios do Trabalho e Emprego, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O governo do estado de São Paulo, por sua Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, também assinou um convênio em torno do Programa Renda Cidadã.

⁵⁶ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Portal da Transparência*. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acessado em 02.01.2017.

⁵⁷ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Portal de Convênios*. Disponível em: <<http://portal.convencios.gov.br/>>. Acessado em 03.01.2017.

Figura 10 Blocos programáticos da estratégia de inclusão social e produtiva da SDTI/PMO – Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Elaboração própria.

O primeiro bloco programático era composto pelos programas redistributivos, que compreenderam um conjunto de programas de transferência de renda direcionados para famílias em situação de vulnerabilidade social e trabalhadores desempregados. Baseado na Lei Municipal nº 3.989/2005⁵⁸, os programas redistributivos tinham como finalidade o auxílio financeiro, aumento da escolaridade e formação social e profissional. Alguns desses programas eram municipais e outros geridos em parcerias estabelecidas com outras esferas de governo. Foram eles:

- Programas Bolsa Família Federal e Renda Cidadã Estadual: voltado para famílias em situação de vulnerabilidade social, tinha como objetivo a complementação da renda, a promoção de geração de ocupação e renda, além do acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social;
- Programa Operação Trabalho Municipal: visou proporcionar ocupação, qualificação e renda para trabalhadores desempregados, por meio de uma atividade produtiva, cursos de qualificação profissional e estímulo à elevação da escolaridade. O beneficiário recebia bolsa financeira;
- Programa Começar de Novo Municipal: objetivava potencializar a reinserção socioeconômica do trabalhador desempregado de baixa renda e

⁵⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO. Lei nº 3.989 de 27 de Dezembro de 2005. Dispõe sobre a alteração do Programa Municipal de Renda Mínima no Município de Osasco. *Imprensa Oficial do Município de Osasco*. 27 de Dezembro de 2015.

com idade acima de 40 anos; a finalidade era estimular atividades de geração de ocupação e renda e ampliação das oportunidades de reinserção no mercado de trabalho, bem como o estímulo à elevação da escolaridade. O beneficiário tinha acesso a auxílio financeiro.

Os programas de Juventude também compunham o bloco programático redistributivo. Esses programas compreendiam o conjunto de iniciativas de transferência de renda direcionado aos jovens, especialmente àqueles em situação de desemprego e vulnerabilidade social e pertencentes a famílias de baixa renda. A finalidade desses programas era assegurar uma complementação monetária associada à formação ocupacional e social e à elevação da escolaridade. No âmbito subnacional, os programas de Juventude coordenavam a implementação dos seguintes programas e projetos municipais e federais:

- Programa Bolsa Trabalho Municipal: Criado pela Lei Municipal nº 3.983/2005⁵⁹, foi destinado a jovens de 16 a 24 anos, visando à transferência de renda, associada à oportunidade de qualificação profissional e social, formação cidadã e à elevação da escolaridade;
- Programa Projovem Urbano: parceria entre o governo federal e prefeitura, buscava incentivar os jovens de 18 a 29 anos a concluir o ensino fundamental, ao estimular elevação de escolaridade (curso de 18 meses), certificação do ensino fundamental e também de qualificação profissional básica em diferentes arcos ocupacionais.
- Programa Projovem Trabalhador: compunha o Programa Nacional do Primeiro Emprego do governo federal, que, em parceria com a prefeitura, ofereceu aos jovens de 16 a 24 anos, acesso a transferência de renda e ações formativas em diversas áreas, ampliando suas oportunidades de inserção no mercado de trabalho.
- Projeto Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO): faz parte do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, do Ministério da

⁵⁹ PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO. Lei Municipal nº 3.983 de 27 de Dezembro de 2005. Institui Programa Social voltado para a juventude do município de Osasco, e dá outras providências. *Imprensa Oficial do Município de Osasco*. 29 de Dezembro de 2015.

Justiça (PRONASCI), objetivou implementar ações de prevenção da violência, com o envolvimento da comunidade e voltadas para o segmento de jovens entre 15 e 24 anos, residentes e domiciliados em regiões da cidade com altos índices de violência. Os territórios selecionados para ação foram Jardim Conceição, Padroeira, Baronesa/Portal D'Oeste e Munhoz Junior.

- Projeto Pró-Criança: parceria entre a SDTI/PMO, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Instituto Equipe, consistiu no atendimento de crianças as quais o responsável fosse beneficiário do Programa Projovem Urbano e não tivesse condições de manter-se no curso por não ter onde deixar seus filhos. Os recursos foram provenientes do Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (FUMCAD).

O segundo bloco programático foi o emancipatório, que teve a finalidade de promover ações de educação, de formação cidadã e de capacitação para o mundo do trabalho, assim como a geração de ocupação e renda. O principal objetivo do bloco foi desenvolver atividades de capacitação que permitiam aos beneficiários dos programas sociais a aquisição ou aperfeiçoamento de habilidades que possibilitavam atividades de geração de renda, seja pela inserção no emprego formal ou pelo fomento ao empreendedorismo econômico solidário. Em seu conjunto eram ações que abrangeram as seguintes iniciativas:

- Programa Capacitação Ocupacional Municipal: criado pela Lei Municipal nº 3.992/2005⁶⁰, teve a finalidade de oferecer aos beneficiários dos programas sociais e trabalhadores desempregados capacitação voltada para o exercício da cidadania, para o mercado de trabalho, para a geração de ocupação e renda e para utilidade coletiva e comunitária;
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): buscou ofertar qualificação profissional em instituições do “Sistema S” (Senai e Senac) para indivíduos cadastrados. O programa era coordenado

⁶⁰ PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO. Lei Municipal nº 3.992 de 27 de Dezembro de 2005. Dispõe sobre a criação do Programa Capacitação Ocupacional e dá outras providências. *Imprensa Oficial do Município de Osasco*. 29 de Dezembro de 2015.

pelo Ministério da Educação (MEC), em parceria com o MDS e prefeitura. O aluno recebia material pedagógico, lanche e transporte gratuitamente;

- Programa Osasco Solidária Municipal: criado pela Lei Municipal nº 3.978/2005⁶¹, teve como objetivo buscar fomentar práticas de cooperação, de economia solidária e empreendedorismo popular (cooperativismo, associativismo, redes e outras formas), e de economia popular (micro e pequenos negócios individuais), articulando os diversos instrumentos e agentes que poderiam contribuir para a emancipação e a autonomia das pessoas que necessitariam gerar trabalho e renda. Pretendiam, então, desenvolver alternativas individuais ou em autogestão popular por meio de capacitação e assessoria para aperfeiçoar a gestão, os produtos e/ou serviços e para encontrar nichos de mercado, bem como estimular a constituição de redes, fóruns ou outros tipos de representação coletiva de empreendedores populares. Também era oferecido aos participantes do programa microcrédito produtivo orientado por meio do Projeto Crescer (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e do Banco do Povo (Governo do Estado de São Paulo).

Constituindo o terceiro bloco programático da Estratégia de ISP osasquense estavam os programas desenvolvimentistas, preocupados com a implementação de um novo modelo de intermediação de negócios, de colocação de trabalhadores autônomos e de reinserção de trabalhadores em postos de trabalho assalariados, com ênfase no apoio ao desenvolvimento local e articulado com os Programas Redistributivos e Emancipatórios da SDTI. Além disso, outra finalidade desse bloco era garantir o acesso à tecnologia da informação e comunicação. Em ambos os casos, o público-alvo eram os moradores de Osasco/SP, mas os indivíduos provenientes dos programas redistributivos e emancipatórios eram a prioridade desse bloco programático. O bloco era composto pelos seguintes programas:

⁶¹ PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO. Lei Municipal nº 3.978 de 27 de Dezembro de 2005. Estabelece princípios fundamentais e objetivos da Política de Fomento à Economia Popular e Solidária do Município de Osasco/SP, e dá outras providências. *Imprensa Oficial do Município de Osasco*. 29 de Dezembro de 2015.

- Programa Osasco Inclui: criado pela Lei Municipal nº 3.988/2005⁶², tratou-se de uma busca de reorganização do mercado de trabalho, a partir da criação de um serviço amplo de intermediação de trabalhadores por meio da busca ativa de vagas na cidade, da articulação da demanda e oferta de vagas. O programa atuou por meio da municipalização do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER) e realizava captação ativa de vagas junto às empresas da região, intermediação pública de mão de obra, estágio, habilitação ao seguro-desemprego, emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social e intermediação de negócios;
- Programa Osasco Digital: criado pela Lei Municipal nº 4.552/2012⁶³, buscou levar inclusão digital à população de Osasco, principalmente aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social, permitindo o acesso à tecnologia da informação e comunicação a partir cursos de informática, internet, e acesso livre em espaços físicos descentralizados regionalmente chamados Centros de Inclusão Digital.

A complementaridade entre os três blocos de programas foi o principal foco da SDTI/PMO e o que estabeleceu sua dimensão mais inovadora. Em um primeiro movimento, a estratégia osasquense centrou-se em disponibilizar para a população em situação de pobreza, jovens e desempregados, um auxílio financeiro temporário, por meio de bolsas oferecidas pelos programas redistributivos. Associado ao auxílio monetário estava a frequência escolar das crianças e jovens, a participação em cursos de capacitação, o fomento para montar empreendimentos individuais ou coletivos e/ou a oferta de microcrédito a partir dos programas emancipatórios. Assim, esperava-se que essas iniciativas contribuíssem para que os beneficiários desses programas tivessem ferramentas que potencializassem a geração de ocupação e renda em momento de prosperidade econômica, sendo capaz de retirá-los da situação de pobreza e elevar a escolaridade dessa e das próximas gerações de trabalhadores. Por fim, a estratégia

⁶² PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO. Lei Municipal nº 3.988 de 27 de Dezembro de 2005. Dispõe sobre a criação do Programa Osasco Inclui e dá outras providências. *Imprensa Oficial do Município de Osasco*. 29 de Dezembro de 2005.

⁶³ PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO. Lei Municipal nº 4.552 de 06 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação do Programa Osasco Digital e dá outras providências. *Imprensa Oficial do Município de Osasco*. 09 de Novembro de 2012,

osasquense considerou a possibilidade de reorganização do mercado de trabalho, a partir da criação de um serviço amplo de intermediação de trabalhadores, por meio da busca ativa de vagas na cidade, da articulação da demanda e oferta de vagas – objetivo maior dos programas desenvolvimentistas.

4.3 Diretrizes de institucionalização da Estratégia de ISP

Primeiramente, há evidências, a partir de todas as entrevistas realizadas com a equipe de gestores da SDTI/PMO, de que o componente decisivo que norteou a Estratégia de ISP foi a articulação de programas e ações tanto internamente (entre os programas dos blocos redistributivos, desenvolvimentistas e emancipatórios) quanto externamente (junto a outros níveis de governo, outras secretarias municipais e instituições do terceiro setor).

De acordo com essas entrevistas, a articulação existente entre os programas de transferência de renda e de inclusão produtiva presente nessa estratégia municipal buscou aumentar os seus impactos positivos e evitar desencontros de intervenções públicas sobre os mesmos problemas. Assim, muitas vezes foi possível ouvir, durante a entrevista com a coordenadora dos programas redistributivos, que a descrição de determinado programa sempre faz referência à ação conjunta com algum outro coordenado pela própria secretaria. Além disso, foi possível verificar que essa estratégia municipal também objetivou a articulação com outras instituições públicas e privadas, organizações não governamentais, secretarias municipais e com órgãos pertencentes a outras esferas de governo, que para seus formuladores racionalizou a utilização de recursos humanos e financeiros.

Segundo seus implementadores, essas articulações complexas demandaram uma institucionalidade que fosse capaz de gerar sustentação e estabilidade para os programas contidos na Estratégia de ISP. A equipe da SDTI/PMO optou por desenhar

três diretrizes para todos os programas sob sua coordenação, com a finalidade de obter essa institucionalização dentro do poder executivo municipal. Essas diretrizes consistiram em formalizar, por meio de legislação, a constituição e o funcionamento dos programas; instituir espaços públicos que servissem de referência à população das ações do governo municipal; e fortalecer o controle social por meio de conselhos e comissões paritárias, que unissem o governo com a sociedade civil organizada (GUERRA; CAZZUNI; ALMEIDA, 2009).

4.3.1 Formalização por meio de legislação: a constituição e o funcionamento dos programas

No campo legislativo, observou-se no processo de implementação da Estratégia de ISP um movimento no sentido da regulamentação, a partir da criação de leis municipais específicas para cada programa da SDTI/PMO. Segundo a percepção de Guerra e Cazzuni (2011), a existência de um marco legal ofereceria vantagens, uma vez que poderia possibilitar, entre outros aspectos, maior chance de permanência dos programas frente às oscilações político-partidárias, além de possibilitar articulação com outras esferas de governo e garantir a participação da sociedade civil organizada nas intervenções públicas.

Na citação da publicação “Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão: alternativas para superação da pobreza” encontrou-se mais elementos sobre os movimentos no campo legislativo:

Foi a busca do conhecimento, *in loco*, da vida social da comunidade osasquense, com aprofundado olhar para as causas de suas necessidades e a troca de informações precisas sobre suas origens e anseios que possibilitou o início do esboço dos projetos de lei que vieram a constituir o arcabouço da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. (...) Não é demais frisar que, ao chegarmos em 2005, aqui encontramos um deserto de direitos garantidos. Foi preciso, inclusive, o concerto com outras Pastas, como Saúde,

Educação, Assistência e Promoção Social, Meio Ambiente, e outras para poder estabelecer um patamar normativo harmônico que contemplasse o conjunto das carências da população (GUERRA et al., 2012, p. 83).

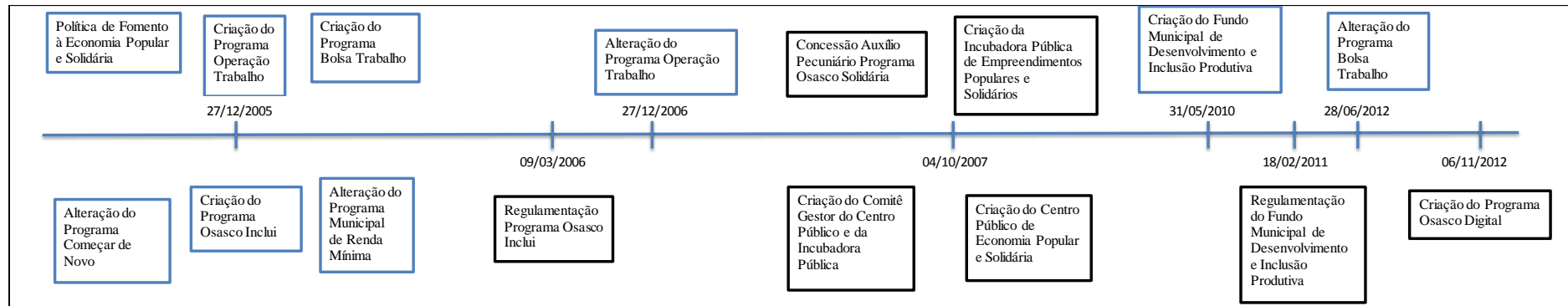
Assim, entre 2005 e 2012, pode-se observar no Portal de Leis Municipais⁶⁴ da Prefeitura de Osasco/SP uma quantidade significativa de projetos de lei referentes à Estratégia de ISP sugeridos pelo prefeito e acolhidos pelo Poder Legislativo da cidade. Assim, foram sancionadas as seguintes leis e decretos no período estudado:

- Lei nº 3.978, de 27 de dezembro de 2005, que estabelece princípios fundamentais e objetivos da Política de Fomento à Economia Popular e Solidária do Município de Osasco/SP;
- Lei nº 3.981, de 27 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a instituição do Programa Operação Trabalho do Município de Osasco/SP;
- Lei nº 3.983, de 27 de dezembro de 2005, que institui Programa Social voltado para a Juventude do Município de Osasco/SP, denominado Programa Bolsa Trabalho;
- Lei nº 3.984, de 27 de dezembro de 2005, que dispõe sobre o Programa Começar de Novo;
- Lei nº 3.988, de 27 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a criação do Programa Osasco Inclui e dá outras providências;
- Lei nº 3.989, de 27 de dezembro de 2005, que altera o Programa Municipal de Renda Mínima no Município de Osasco;
- Lei nº 4.086, de 27 de dezembro de 2006, que altera a redação da lei nº 3.981, que dispõe sobre a instituição do Programa Operação Trabalho do Município de Osasco/SP;
- Decreto nº 9.559, de 09 de março de 2006, que regulamenta a Lei nº 3.983, de 27 de dezembro de 2005;
- Decreto nº 9.821, de 04 de outubro de 2007, que dispõe sobre a Concessão de Auxílio Pecuniário aos beneficiários do Programa Osasco Solidária;

⁶⁴PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO. *Leis Municipais*. Disponível em: <<http://pmo.osasco.sp.gov.br/portal/conteudo/leis-municipais.xhtml>>, acessado em 10 de Dezembro de 2015.

- Decreto nº 9.822, de 04 de outubro de 2007, que institui o Comitê Gestor do Centro Público de Economia Popular e Solidária e da Incubadora Pública de Empreendimentos Populares Solidários;
- Decreto nº 9.823, de 04 de outubro de 2007, que cria a Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários;
- Decreto nº 9.824, de 04 de outubro de 2007, que dispõe sobre a Criação do Centro Público de Economia Popular e Solidária do Município de Osasco/SP;
- Lei nº 4.421, de 31 de maio de 2010, que dispõe sobre a Criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento e Inclusão Produtiva e sobre as normas de aplicação e controle dos respectivos recursos;
- Decreto nº 10.531, de 18 de fevereiro de 2011, que regulamenta a Lei nº 4.421 de 31 de maio de 2010;
- Lei nº 4.540, de 28 de junho de 2012, que dispõe sobre o Programa Bolsa Trabalho, instituído pela Lei no 3.983, de 27 de dezembro de 2005;
- Lei nº 4.552, de 06 de novembro de 2012, que dispõe sobre a criação do Programa Osasco Digital.

Figura 11 Evolução da institucionalização legal da Estratégia de ISP. Osasco/SP, 2005-2012



Fonte: Elaboração própria.

4.3.2 Instituição de espaços públicos como referência à população das ações municipais

Além do marco regulatório, identificou-se entre as formas de consolidação da Estratégia de ISP a instalação de equipamentos públicos no território onde estava inserida, de forma que tal iniciativa fosse capaz de atender tanto às especificidades quanto às necessidades das áreas de atuação.

Em publicação institucional da SDTI/PMO, a importância dos equipamentos públicos para inclusão social e produtiva mostrou-se uma preocupação para a estratégia osasquense:

A abordagem territorial, mediante os equipamentos sociais, passou a ser agente de multiplicação de informações a despeito das ações do governo, além de se referir a novas formas de valorização do território e do seu entorno, pois este tipo de intervenção cria uma nova dinâmica de oferta de serviços públicos, sobretudo porque, a partir daí, morador não precisa se deslocar até o centro para acessar tais serviços (GUERRA et al., 2012, p. 83).

Ao longo do período 2005-2012, foram identificadas duas unidades do Portal do Trabalhador. Conforme será mais bem explicado a seguir, o Portal do Trabalhador foi um equipamento público que reuniu as ações de inclusão social e produtiva municipais, estaduais e federais. A ideia dessa iniciativa foi integrar e tornar mais eficaz e eficiente o atendimento aos beneficiários dos programas de transferência de renda (especialmente o Bolsa Família) e oferecer-lhes acesso a alternativas de ocupação e geração de renda, de forma a facilitar sua emancipação social e econômica⁶⁵.

O Programa Osasco Solidária criou a Incubadora Pública de Empreendimentos Populares Solidários, que alojava a realização de atividades voltadas à estruturação de empreendimentos populares e solidários, e o Centro Público de Economia Popular e Solidária,

⁶⁵ O Portal do Trabalhador Centro situava-se na Rua Virginia Aurora Rodrigues, 350 – Centro – Osasco. Já o Portal do Trabalhador Sul situava-se na Avenida João de Andrade, 1778 - Jardim Santo Antônio – Osasco.

que promovia um processo de integração de políticas de geração de trabalho e renda e combate à pobreza, por meio do fomento à organização de iniciativas de economia popular e solidária⁶⁶. O programa também apoiou a criação de Oficinas Setoriais, que eram espaços físicos para realização de atividades laborais de produção e comercialização em diversos segmentos, visando à estruturação dos empreendimentos econômicos solidários e à organização coletiva do trabalho em diversas áreas, como alimentação, costura e confecção, entre outras, voltadas para a qualificação profissional e para o início das ações de incubação na área da economia solidária⁶⁷.

A Estratégia de ISP possuía o Centro Público de Qualificação Social e Profissional, que se constituía em outro espaço de centralização das ações de qualificação profissional, com disponibilidade de suporte pedagógico e técnico. Por fim, foi identificado na estratégia osasquense a instalação de 12 Centros de Inclusão Digital (CID), direcionados ao acesso da tecnologia da informação e à comunicação a partir cursos de informática e acesso livre à internet⁶⁸.

⁶⁶ Esses espaços situavam-se na Rua Dimetri Sansound de Lavoud, 70 - Vila Campesina – Osasco.

⁶⁷ O equipamento situava-se na Rua Diogo Antônio Feijó, 889 Km 18;

⁶⁸ CID para Empresas: Av. dos Autonomistas, 4.111 Centro;

CID Centro: Rua Dimitri Sansoud de Lavoud, 70 Vila Bussocaba;

CID Munhoz Jr: Rua Theda Figueiredo Rega, 155 Jardim Elvira;

CID Vila Menck: Rua Alberto Jackson Byington, 542 Vila Menck;

CID Jardim Açucará: Rua Assembléia de Deus, 34 Açucará;

CID Jardim Marieta: Rua Sabiá, 211 Jardim Marieta;

CID Bonança: Rua Dr. Miguel de Campos Junior, s/nº Portal D'Oeste;

CID Vila Canaã/IAPÍ: Rua Imaculado Coração de Maria, 107 Canaã;

CID Mazzei: Av. Antônio Henrique Laranjeira, 101 Vila Mazzei;

CID Santa Maria: Rua Eugênio Pacelli, 1013 Santa Maria;

CID Jardim Veloso: Av. Sarah Veloso, 299 Veloso;

CID Vila Yolanda: Rua Yolanda Tredezzine Mosse, 21 Vila Yolanda;

CID KM 18: Av. Diogo Antonio Feijó, 889 KM 18;

CID Padroeira: Av. Padroeira, s/nº Jardim Padroeira. Complemento: Cj. Residencial Jd. Vitória.

4.3.3 Fortalecimento do controle social por meio de conselhos e comissões de pactuação entre sociedade civil organizada e o poder público

O controle social foi a terceira das diretrizes identificadas na trajetória da SDTI/PMO. Nas rodadas de entrevistas feitas para esta pesquisa, o tema participação da sociedade foi bastante mencionado, especialmente pela coordenadora dos programas redistributivos e sua equipe. Segundo esses implementadores municipais, a SDTI/PMO adotou essa prática a fim de democratizar a implementação e monitoramento das políticas de inclusão social e produtiva, dado que esse tipo de controle consiste num mecanismo que aperfeiçoa a articulação entre o cidadão beneficiário e o poder público, principalmente por ele funcionar como importante canal de comunicação entre esses dois atores. Em Guerra; Cazzuni; Almeida (2009) foram mencionados a institucionalização das seguintes instâncias de participação de representantes da sociedade civil:

- Comissão de Assessoramento e Fiscalização Social (CAFIS): era responsável por assessorar e fiscalizar as atividades dos programas de transferência de renda (inclusive o Bolsa Família) a partir de reuniões mensais. Suas funções consistiam em desempenhar atividades consultivas, de assessoramento e de apoio geral à administração pública municipal na execução das ações do conjunto dos programas, além de acompanhar e avaliar a execução das ações previstas para o programa;
- Conselhos Gestores do Centro de Inclusão Digital: visavam criar condições para que a sociedade civil contribuísse na elaboração das ações de inclusão digital e se apropriasse do equipamento público, evitando que fossem tratados como intervenção externa na realidade local e elevando seu grau de pertencimento;
- Conselho Municipal de Economia Solidária: tinha por objetivos zelar pelo cumprimento e implementação das diretrizes do Programa Osasco Solidária; contribuir para a elaboração do plano de integração das políticas públicas municipais de Economia Popular e Solidária; encaminhar sugestões à SDTI, para a implementação de projetos decorrentes desse programa, além de acompanhá-los

e fiscalizá-los em sua execução; e monitorar e avaliar periodicamente as ações do Programa;

- Comitê da Incubadora Pública de Empreendimentos Populares Solidários: buscava contribuir com atividades de proposição e monitoramento das ações realizadas; garantir que a ocupação dos espaços físicos atenda ao caráter e finalidade da incubadora; manter a coerência entre as atividades das várias instituições e os propósitos do programa de economia solidária, e contribuir para a sistematização e aperfeiçoamento das estratégias de incubação, formação, capacitação e assessoria aos empreendimentos populares e solidários;
- Comissão Municipal de Emprego: instância colegiada, de caráter permanente e deliberativo, com composição tripartite e paritária, que reunia a representação governamental, dos trabalhadores e dos empregados, cujo desafio central era participar da definição e acompanhamento da política pública de emprego, trabalho e renda no âmbito municipal.

4.4 Municipalização do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda

Entre os aspectos relatados pela secretária da SDTI/PMO, à época de implementação da estratégia, destaca-se no período abordado pela pesquisa, a participação em processos e discussões políticas centrais no cenário nacional, que, segundo ela, contribuiu na elaboração e formulação de novas formas de conduzir as políticas públicas de inclusão produtiva. Entre essas intervenções, foram mencionadas a participação de membros da equipe dessa secretaria municipal na coordenação da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, na presidência do Fórum dos Gestores Municipais de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda, e também na formulação do Plano Brasil Sem Miséria. A Rede de Gestores da Economia Solidária teve a finalidade de sistematizar e propor políticas públicas e projetos comuns para o fomento da economia solidária, buscando qualificar ações

desenvolvidas dos órgãos de governo para esse segmento. O Fórum dos Gestores Municipais de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda foi um espaço composto pelos municípios com mais de 300 mil habitantes, para troca de experiências e sistematização de propostas para a integração das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no âmbito municipal. Por fim, a contribuição para o Plano Brasil Sem Miséria foi constituída pela participação de seus gestores na elaboração da parte de inclusão produtiva voltada ao meio urbano (GUERRA et al., 2012).

A equipe da SDTI/PMO também participou dos congressos de construção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER) como defensora de propostas em torno da descentralização dos serviços para os municípios e da criação de garantias para evitar a sobreposição de ações entre diferentes esferas de governo⁶⁹. No final de 2005, a Resolução 466, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), possibilitou que os municípios com mais de 300 mil habitantes e capitais fossem habilitados a realizar o Convênio Único com o Ministério do Trabalho e Emprego (tem). A Prefeitura do Município de Osasco/SP esteve entre os primeiras cidades a realizar o Convênio Único com o MTE, possibilitando que o município fosse responsável por todo o atendimento das políticas de emprego no âmbito local, em um espaço físico chamado Portal do Trabalhador.

No Brasil, a política de proteção e estímulo à reinserção no mercado de trabalho teve origem com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), em 1975, por meio do Decreto n. 76.403/1975⁷⁰. Apenas em 1986 que o Seguro-Desemprego é implantado, em um primeiro momento como programa assistencial aos trabalhadores desempregados pertencentes ao setor formal, sem qualquer conexão com as políticas ativas de intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

A partir da Constituição Federal de 1988, e como resultado do esforço de desenvolvimento e articulação das políticas sociais, constituiu-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), consolidando recursos de arrecadação do PIS/PASEP para as ações de

⁶⁹ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004; BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

⁷⁰ BRASIL. Decreto nº 76.403, de 8 de Outubro de 1975. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 9 de Outubro de 1975.

trabalho e emprego no país. Institui-se, portanto, um conjunto de políticas públicas de trabalho, emprego e renda, o que estrutura as ações e serviços do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Destaca-se na década de 1990 a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), como organização tripartite e paritária, responsável pela gestão e utilização dos recursos do FAT e pela definição das ações da política pública de trabalho, emprego e renda.

É também a partir dos anos 1990, que cresceu o debate nacional sobre a descentralização das políticas voltadas ao mundo do trabalho. Dessa maneira, na busca pela construção de um espaço de troca de experiência e sistematização de propostas para integração de um sistema público de trabalho, emprego e renda no âmbito municipal, as cidades com mais de 300 mil habitantes e as capitais passam a se unir. Diversas reuniões foram realizadas e destacam-se, já nos anos 2000, os Congressos Regionais e o II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, que contaram com representantes governamentais, dos trabalhadores e dos empregadores.

Com o resultado de um longo processo de estruturação da política nacional de emprego, trabalho e renda, empreendido por gestores de todo o país, foi instituída, no dia 21 de dezembro de 2005, a Resolução nº 466/05 do CODEFAT⁷¹. Conforme mencionado, foi nesse momento que se deliberou sobre as modificações do SPTE com vistas à integração das políticas de emprego com os programas sociais geridos em âmbito local; os municípios passaram a poder gerir as ações do SINE, o que propiciou o tratamento adequado desse ente federado na construção da política pública.

⁷¹ CODEFAT. *Resoluções do CODEFAT nº 466/05*. MTE. CODEFAT. SPPE. Brasília, 2005.

4.5 Da concepção para a prática: o atendimento ao cidadão no Portal do Trabalhador

Conforme se apontou na seção anterior, a equipe da SDTI/PMO colaborou com o debate sobre a descentralização, sistematizando propostas para a integração das vertentes do sistema público de emprego e de políticas de transferência de renda de municípios com mais de 300 mil habitantes e capitais. No caso da Prefeitura de Osasco/SP, a assinatura do Convênio Único com o MTE possibilitou que o município fosse responsável por toda a operacionalização dos locais – nomeados de Portais do Trabalhador – de atendimento aos desempregados e beneficiários de programas sociais.

Nesse sentido, o projeto denominado Portal do Trabalhador de Osasco/SP teve como objetivo integrar, no mesmo local físico, as ações da política de trabalho e proteção social municipal, estadual e federal. Esse equipamento público atende, inclusive, os programas de transferência de renda (como o Bolsa Família e o Renda Cidadã), além dos parceiros locais. Possibilitou, assim, aos trabalhadores em situação de desemprego, subemprego ou de vulnerabilidade social e risco pessoal, acesso a todas as ações de apoio ao seu ingresso ou reingresso no mundo de trabalho, conforme seu perfil ocupacional.

A ideia central era que o munícipe que viesse se cadastrar ou atualizar seus dados junto ao programa Bolsa Família teria no Portal do Trabalhador todo o encaminhamento a diversas opções de geração de ocupação e renda, e também o apoio em relação à proteção social, existindo um fluxo desde sua entrada até o resultado final do seu atendimento.

Assim, no momento que o cidadão fosse se inscrever no CadÚnico, do governo federal, ele seria estimulado a se cadastrar, também, no Sistema de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE), *software* do Ministério do Trabalho e Emprego que auxilia na intermediação de mão de obra⁷². Por outro lado, os trabalhadores em situação de desemprego ou subemprego que procurassem o Portal do Trabalhador para se inscrever no Programa de Intermediação de Mão de Obra teriam acesso a todas as informações sobre critérios, benefícios, contrapartidas dos programas de transferência de renda que eles estão habilitados.

⁷² A concepção do CadÚnico e do Sistema de Gestão das Ações de Emprego foi melhor detalhada no primeiro capítulo da presente tese de doutorado.

Portanto, o público-alvo do atendimento do Portal do Trabalhador era os beneficiários dos programas redistributivos, com ênfase nos que pertencem a famílias beneficiárias do Bolsa Família, além de todos os trabalhadores em situação de desemprego, subemprego ou de vulnerabilidade social e risco pessoal.

No que se refere à sua implementação, foi relatada pela coordenadora do Programa Osasco Inclui que o processo era iniciado por um diagnóstico referente ao perfil dos beneficiários do PBF. O objetivo era identificar as profissões mais frequentes entre os integrantes de famílias beneficiárias pelo programa. De posse dessas informações, seria possível concentrar a captação ativa de vagas nos setores econômicos com maior possibilidade de inserção no emprego assalariado.

O Portal do Trabalhador de Osasco/SP contava com uma equipe de profissionais que saía às ruas para prospectar vagas com pequenos empreendedores. Além dessa equipe, havia um *call center* que procurava contato com os departamentos de recursos humanos de empresas de maior porte. O objetivo desses profissionais era conseguir oportunidades de emprego, levantando quais requisitos eram necessários para o preenchimento da vaga.

Em seguida, era feita uma avaliação dos familiares beneficiários do Bolsa Família que atendiam aos requisitos necessários para a vaga. Esses potenciais candidatos eram convocados para uma entrevista, em que uma dinâmica de grupo ajudava a identificar os candidatos cujos perfis não se encaixavam na demanda apresentada. Os candidatos com perfis adequados eram encaminhados para o empregador, a quem cabia a decisão sobre a contratação ou não.

Os candidatos cujos perfis não eram adequados eram encaminhados para programas de capacitação profissional ou elevação de escolaridade, bem como locais de apoio para providenciar documentos. As atividades eram dirigidas de acordo com o perfil de cada entrevistado. Quando uma nova oportunidade de trabalho era captada, o cidadão poderia ser, novamente, convidado para a entrevista, até conseguir sua inserção no mercado de trabalho. Outra possibilidade era de encaminhamento dos beneficiários que se interessavam por economia solidária para as atividades de sensibilização da incubadora pública de empreendimentos populares e solidárias.

Para o desenvolvimento das ações de integração do programa Bolsa Família com as ações de geração de emprego, trabalho e renda foram utilizados recursos financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador, sob a administração do Ministério do Trabalho e Emprego, recursos do MDS e recursos próprios da SDTI.

A forma da comunidade participar se deu no âmbito da Comissão Municipal de Emprego de Osasco/SP para as questões do SPTER, emprego e renda, contando com o controle social da Comissão de Assessoramento e Fiscalização Social (CAFIS) no âmbito dos programas de transferência de renda do CAFIS.

5 RESULTADOS OBTIDOS

Este capítulo teve a finalidade de identificar os fatores associados à inserção de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no mercado de trabalho formal, determinando a razão de chances relativa de cada fator como preditor de inclusão laboral, tendo como principal variável de interesse a participação em programas de inclusão produtiva implementados pela Prefeitura de Osasco/SP e seus parceiros.

Nessa parte da pesquisa, intensificou-se a busca pela resposta ao problema de pesquisa utilizando procedimentos metodológicos de tradição quantitativa para explorar um conjunto de bancos de dados governamentais disponibilizados pelos órgãos competentes para esse fim. Compreendendo o período de 2005-2012, o estudo abrangeu 45.077 participantes da Estratégia de Inclusão Social e Produtiva (Estratégia ISP), coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura de Osasco/SP (SDTI/PMO). Para identificação dos fatores e determinação das razões de chances foi realizada uma análise de regressão logística, por meio de um modelo estatístico que correlacionou a variável dependente inserção no mercado de trabalho com um conjunto de variáveis independentes, como atributos pessoais e participação em programas de capacitação profissional e de intermediação de mão de obra.

Por fim, foi realizada uma discussão dos resultados encontrados a partir do referencial teórico-conceitual abordado, considerando a teoria keynesiana, os padrões de políticas sociais bismarckiano/beveridgiano e os componentes do modelo de desenvolvimento local e solidário apresentado por Pochmann (2007) – choque redistributivo, emancipação social e a emancipação econômica das famílias em vulnerabilidade social.

5.1 Procedimento estatístico⁷³

A pesquisa abordou o período de oito anos (2005-2012), com a abrangência de 45.077 beneficiários do PBF, com idade entre 14 e 59 anos, que passaram pela Estratégia ISP da Prefeitura de Osasco/SP, dos quais se dispunha de informações socioeconômicas e demográficas. Esse contingente refere-se a todo o universo de titulares e familiares que receberam o Bolsa Família no período.

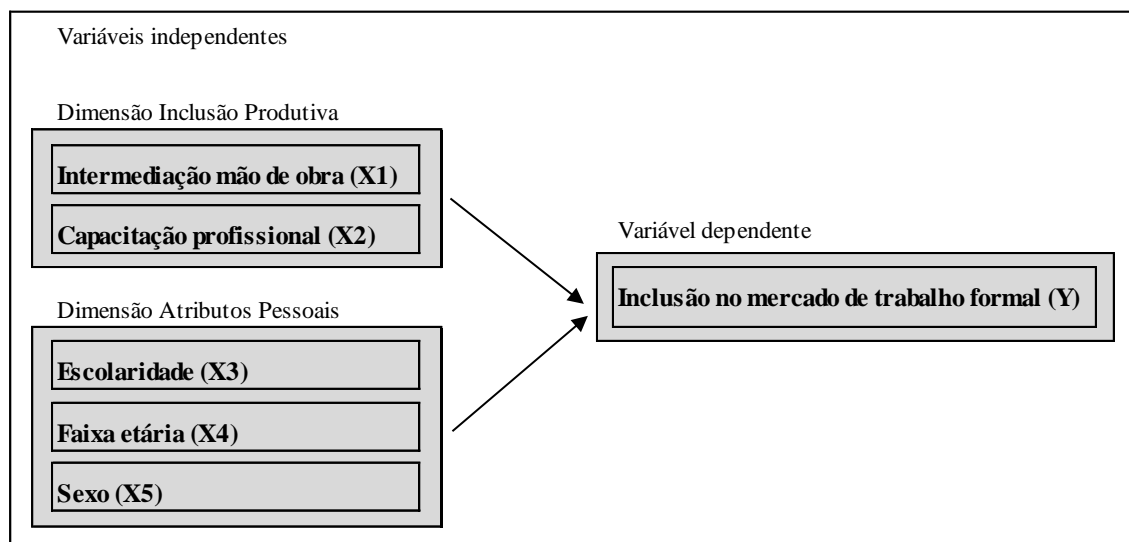
A investigação utilizou informações referentes às bases de dados secundárias. Os principais instrumentos utilizados foram as informações preenchidas no questionário estruturado do Cadastro Único do governo federal (CadÚnico), realizado no momento da inscrição dos beneficiários que receberam o Bolsa Família, as informações dos questionários do Sistema de Gestão de Ações de Emprego (SIGAE), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e do Banco de Dados do Cidadão de Osasco (BDCO), da Prefeitura de Osasco/SP, preenchidos para cadastro nos programas de inclusão produtiva da Estratégia ISP, assim como o cadastro da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do MTE, que possuíam as informações de todos os trabalhadores formais osasquenses⁷⁴.

As variáveis relevantes contidas nos bancos de dados governamentais citados foram organizadas em duas dimensões de análise que contemplam variáveis de participação em programas de inclusão produtiva e atributos pessoais dos beneficiários do PBF. A Dimensão Inclusão Produtiva abrangeu as variáveis de participação dos beneficiários do PBF no programa de intermediação de mão de obra e no programa de capacitação profissional. Já a Dimensão Atributos Pessoais considerou as variáveis escolaridade, faixa etária e sexo. A variável dependente refere-se à inclusão ou não inclusão dos participantes do PBF no mercado de trabalho formal de Osasco/SP.

⁷³ Os procedimentos metodológicos foram melhor detalhados no capítulo 1 da pesquisa.

⁷⁴ A descrição detalhada de todos os bancos de dados utilizados na pesquisa, assim como os procedimentos adotados para seus cruzamentos e montagem do arquivo unificado de investigação foram tratados no capítulo 1.

Figura 12 Modelo analítico de estimativa de fatores preditores para inclusão laboral



Fonte: Elaboração própria.

Para se chegar à mensuração desejada, optou-se por realizar uma modelagem estatística a partir de uma regressão logística. De forma geral, as regressões são utilizadas para entender o efeito particular de uma variável dependente (em nosso caso, o beneficiário do PBF ter sido ou não incluído no mercado de trabalho formal) e uma série de variáveis independentes que podem influenciar o comportamento da variável dependente (tais como ter passado por capacitação ou intermediação de mão de obra).

5.1.1 Processo de seleção de variáveis

A meta da modelagem estatística foi obter o melhor ajuste, minimizando o número de variáveis incluídas na análise e descartando aquelas não significantes, que dão contribuição quase nula ao modelo (HAIR et al., 2009). Por esses motivos, antes de realizar a análise de regressão logística houve preocupação com a seleção e o tratamento das variáveis independentes que iriam compor o estudo, ao prezar pela:

- Realização de pré-seleção de um conjunto de variáveis independentes, assim como tratamento das variáveis contínuas e categóricas, transformando-as em *dummies*;
- Análise preliminar do comportamento de correlações bivariadas entre a variável dependente e as independentes pré-selecionadas pelo coeficiente de Kendall;
- Verificação do comportamento de correlações bivariadas entre as variáveis independentes pré-selecionadas pelo coeficiente de Kendall.

Assim, antes de iniciar o processo de modelagem, uma matriz de correlação entre cinco variáveis pré-selecionadas foi analisada e os pares de variáveis que estavam altamente correlacionados foram assinalados. Não é desejável que exista alta correlação entre as variáveis independentes, pois o modelo de regressão é sensível à colinearidade entre as variáveis (MINUSSI, 2002). Além disso, optou-se por incluir no modelo apenas as variáveis independentes que apresentaram significância estatística ao serem correlacionadas com a variável dependente, buscando a existência de significância estatística igual ou menor a 0,05% nessa relação, ou seja, com 95% de confiabilidade (FIELD, 2009; HAIR et al., 2009).

A variável dependente inclusão no mercado de trabalho dos beneficiários do PBF assumiu formato dicotômico, à qual se atribuiu o código ‘1’ aos inseridos e ‘0’ aos não inseridos no mercado de trabalho formal da cidade de Osasco/SP, sempre se baseando no banco de dados da RAIS fornecido pelo MTE.

Já as variáveis independentes tiveram origem nas bases de dados do CadÚnico, do SIGAE, do BDCO, do SISTEC e do Programa Municipal de Capacitação Ocupacional. Um conjunto de variáveis de relevância investigativa foi testada pelo método de correlação de Kendall, a fim de verificar a existência de associação de significância estatística com a variável dependente “inclusão no mercado de trabalho”.

Na literatura que trata das possibilidades de mensuração da associação estatística entre variáveis foram destacados quatro principais métodos: coeficiente de Pearson, Spearman (ou Ho), Kendall (ou Tau) e Phi. Para efeitos desta pesquisa, o coeficiente de Kendall se mostrou mais adequado por trabalhar com variáveis ordinais sem a exigência de um pressuposto de distribuição normal. Os coeficientes de Spearman e Phi permitem essa utilização e também foram testados, indicando a mesma tendência associativa apresentada pelo coeficiente de Kendall. Já o coeficiente de Pearson não se mostrou adequado para esta

investigação por se tratar da relação entre variáveis contínuas (FIELD, 2009; HAIR et al., 2009).

A aplicação do método de correlação de Kendall possibilitou pré-parâmetros para escolha das variáveis independentes que iriam compor o modelo estatístico de identificação de fatores de inserção de um beneficiário PBF no mercado de trabalho. De forma geral, o coeficiente de correlação de Kendall permite saber qual é o relacionamento existente entre duas ou mais variáveis. O coeficiente de Kendall pode variar entre “-1” e “+1”. Um coeficiente de “+1” indica um relacionamento positivo perfeito entre duas variáveis, um coeficiente de “-1” indica um relacionamento negativo perfeito entre duas variáveis, um coeficiente “0” indica que não existe relacionamento linear entre as variáveis. (FIELD, 2009).

Segundo Field (2009), o coeficiente de Kendall é representado por τ , que assume apenas valores entre -1 e 1, respeitando a seguinte interpretação e fórmula estatística:

$$\tau = \frac{n_c - n_d}{\frac{1}{2}n(n - 1)}$$

Em que n_c é o número de pares concordantes, e n_d é o número de pares discordantes do conjunto de dados.

- $\tau = 1$ Correlação perfeita positiva
- $\tau = -1$ Correlação negativa perfeita
- $\tau = 0$ Não existe relacionamento linear

A tabela 1 mostra o resultado do exercício realizado, assim como as variáveis selecionadas para modelo estatístico que será construído para explicar o objeto analítico. O critério de escolha das variáveis independentes que compuseram o modelo se baseou na bibliografia sobre o tema e na significância estatística de sua associação com a variável dependente “inserção laboral”, que assume o mesmo significado de “inclusão no mercado de trabalho”. Segundo Field (2009), a significância estatística de um resultado é uma medida estimada do grau em que esse resultado é verdadeiro perante o objeto estudado, ou seja, pode-se acreditar que a relação observada é um indicador confiável.

Para o presente estudo foram aceitos como estatisticamente significativos para compor o modelo os níveis de 95% e 99% de confiabilidade. Para Field (2009), os níveis de 95% e 99% são indicados como confiáveis em pesquisas no campo das ciências humanas. Ao relacionar as variáveis independentes (X_n) com a variável dependente (Y), observa-se o enquadramento desse critério para todos os indicadores que constam na Tabela 1. Foram eles: intermediação de mão de obra, capacitação profissional, escolaridade, faixa etária, sexo – todos com valores acima de 0,01% de significância estatística. As combinações entre as variáveis independentes não estavam altamente correlacionadas entre si, o que para Minussi (2002) seria o mais desejável para seleção de indicadores aplicados a modelos de regressões.

Tabela 1 Correlações via coeficiente de Kendall segundo variáveis incluídas no modelo – Osasco/SP – 2005-2012

Nome das Variáveis	Variáveis	y	X1	X2	X3	X4	X5
Inserção laboral	y	1					
Intermediação de mão de obra	X1	,129**	1				
Capacitação profissional	X2	,032**	,081**	1			
Escolaridade	X3	,046**	,160**	,045**	1		
Faixa etária	X4	-,072**	,015**	-,018**	-,017**	1	
Sexo	X5	-,077**	,136**	,058**	,113**	,091**	1

** Correlação com significância estatística acima de 0,01%.

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 2 apresenta o resultado do coeficiente de Kendall para outras variáveis independentes que não estabeleceram associação estatística significativa com a variável dependente “inclusão laboral”. Essas variáveis foram descartadas no modelo conforme recomendado por Field (2009). Foram elas: renda *per capita*, frequenta escola, raça/cor, tipo de abastecimento de água, tipo de tratamento da água, tipo de iluminação domiciliar, tipo de escoamento sanitário e destino do lixo - todas rejeitadas por possuírem valores inferiores a 0,05% de significância estatística.

Tabela 2 Correlações via coeficiente de Kendall segundo variáveis não incluídas no modelo. Osasco, 2005-2012.

Nome das Variáveis	Variáveis	Y	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16
Inclusão laboral	Y	1								
Renda per capita	X9	-0,007	1							
Frequenta escola	X10	-0,005	,024**	1						
Raça/cor	X11	0,110	,031**	-0,01	1					
Tipo de abastecimento de água	X12	0,002	,024**	0,002	,130*	1				
Tipo de tratamento de água	X13	0,003	-0,007	-,029**	,043*	0,001	1			
Tipo de iluminação	X14	0,000	,011*	0,000	,321*	,112**	,105**	1		
Tipo de escoamento sanitário	X15	0,007	-0,004	-,023**	,226*	,173**	,064**	,230**	1	
Destino do lixo	X16	0,006	,012**	-0,004	,210*	,101**	,058**	,159**	,286**	1

** . Correlação com significância estatística acima de 0,01%.

* . Correlação com significância estatística acima de 0,05%.

Fonte: Elaboração própria.

5.1.2 Técnicas utilizadas para classificação e discriminação dos grupos

Em muitas circunstâncias investigativas, pesquisadores almejam discriminar dois grupos de análise e relacionar um conjunto de variáveis a esses grupos. De todas as técnicas existentes para essa finalidade, a regressão logística foi considerada por Field (2009), Hair et al. (2009) e Minussi (2002) como a mais adequada por se enquadrar na classe de métodos estatísticos multivariados de dependência, pois relacionam um conjunto de variáveis independentes com uma variável dependente.

Ao abordar a técnica de regressão logística, Minussi (2002) menciona que:

(...) a técnica de regressão logística tornou-se um método padrão de análise de regressão para variáveis medidas de forma dicotômica, especialmente nas áreas das ciências da saúde. (...) o modelo logístico de discriminação pode ser utilizado de forma bem mais geral, pois não faz suposições quanto à forma funcional das variáveis independentes, e o número de parâmetros envolvidos no processo de estimação provavelmente será menor (MINUSSI, 2002, p. 115).

Na regressão logística, a probabilidade de ocorrência de um evento pode ser estimada diretamente. No caso da variável dependente Y assumir apenas dois possíveis estados (1 ou 0) e haver um conjunto de variáveis independentes (X_1, X_2, \dots, X_k). A função logística é perfeitamente aplicável ao problema de pesquisa porque é uma função que varia também entre 0 e 1. Seu modelo calcula a probabilidade do efeito pela seguinte fórmula:

$$\text{logit}(p_i) = \ln\left(\frac{p_i}{1 - p_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 x_{1,i} + \dots + \beta_k x_{k,i}.$$

Os termos β_0 e β_1 nesse modelo representam parâmetros desconhecidos, que serão estimados com base nos dados amostrais obtidos pelo método da máxima verossimilhança (maximiza a probabilidade de obter o grupo observado de dados). Assim, sabendo os parâmetros β_0 e β_1 e conhecendo os valores das variáveis independentes para um indivíduo, podemos aplicar a fórmula acima para calcular a probabilidade de que esse indivíduo se insira no mercado de trabalho – $P(X)$.

Para estimar a razão de chances de um fenômeno ocorrer, ou seja, estimar as chances de um beneficiário do PBF se inserir no mercado de trabalho, a depender da participação de programas de intermediação de mão de obra, de capacitação profissional e de seus atributos pessoais, optou-se por utilizar as técnicas provenientes da regressão logística.

A regressão logística funciona como uma análise de correlação mais complexa, na qual se considera os efeitos das variáveis de forma *ceteris paribus*, que significa “tudo o mais permanecendo constante”, ou seja, que foram consideradas no modelo estatístico apenas as variáveis selecionadas.

O Quadro 7 apresenta o conjunto de variáveis que compuseram o modelo que buscou responder a principal pergunta de pesquisa deste trabalho acadêmico. A variável dependente (*dummy*⁷⁵) assumiu formato dicotômico no qual “0” corresponde a uma não inserção no mercado de trabalho formal e “1” significa a inserção no mercado de trabalho formal de um beneficiário do PBF no município de Osasco/SP.

⁷⁵ *Dummies* são as variáveis dicotômicas que assumem o valor “1” ou “0”.

Por sua vez, para facilitar a interpretação dos dados, as variáveis independentes também foram transformadas em dicotômicas e, para efeito explicativo, foram divididas entre “variáveis independentes de interesse” e “variáveis independentes de controle”.

A intermediação pública de mão de obra realizada no Portal do Trabalhador, pelo Programa Osasco Inclui, foi uma variável independente de interesse utilizada, na qual ser beneficiário do PBF participante do programa de intermediação de mão de obra foi atribuído “1”, e não participante atribuído “0”. Outra variável independente de interesse abordada foi a participação desses beneficiários em programas de capacitação profissional, na qual “0” categorizou os não participantes e “1” os participantes desse tipo de intervenção.

As variáveis independentes relacionadas aos atributos pessoais dos beneficiários do PBF que compuseram o modelo foram: escolaridade (possuir até o ensino fundamental = 0; acima do ensino médio = 1), faixa etária (de 14 a 29 anos = 0; acima de 30 anos = 1) e o sexo (homem = 0; mulher = 1).

Quadro 7 Variáveis componentes do modelo de regressão logística de estimativa de chances de inclusão no mercado de trabalho formal – Osasco/SP – 2005-2012

Variáveis	Categorização dicotômica	
	Codificação = 0	Codificação = 1
<i>Variável dependente</i>		
Inserção no mercado de trabalho formal (Y)	Não inserido	Inserido
<i>Dimensão Inclusão Produtiva - Variáveis independentes de interesse</i>		
Participação no programa de intermediação de mão de obra (X1)	Não participa	Participa
Participação no programa de capacitação profissional (X2)	Não participa	Participa
<i>Dimensão Atributos pessoais - Variáveis independentes de perfil</i>		
Escolaridade (X3)	Até o ensino fundamental	Acima do ensino médio
Faixa etária (X4)	De 14 a 29 anos	De 30 a 59 anos
Sexo (X5)	Homem	Mulher

Fonte: elaboração própria.

5.2 Análise de dados

A partir do cruzamento das bases de dados dos programas Bolsa Família, Capacitação Ocupacional (qualificação profissional), Osasco Inclui (intermediação de mão de obra) e RAIS (trabalhadores formais)⁷⁶, se dedicou nesta etapa em verificar se características socioeconômicas dos beneficiários do PBF poderiam estar relacionadas à sua colocação no emprego formal de Osasco/SP. Em especial, preocupou-se em averiguar se o grupo de participantes do PBF que passou por ações de capacitação profissional e intermediação de mão de obra⁷⁷, promovidas pela PMO e seus parceiros, tiveram mais chances de inserção no mercado de trabalho formal. Feitas essas considerações, apresenta-se a equação do modelo final estimado por meio da regressão logística:

$$\text{logit}(p_i) = \ln\left(\frac{p_i}{1 - p_i}\right) = -1,600 + 0,539X1 + 0,462X2 + 0,387X3 - 0,361X4 - 0,497X5$$

Em que:

Pi = Probabilidade

X1= Intermediação de mão de obra

X2= Capacitação profissional

X3= Escolaridade

X4= Faixa etária

X5= Sexo

Os resultados apresentados na tabela de validação mostraram que o percentual de acerto do modelo logístico obteve uma precisão de 76%, o que para Johnson (1997) indica o grau em que a variável dependente inclusão laboral pode ser prevista com base nas informações contidas em todas as variáveis independentes operando juntas. Segundo Hair et al. (2009), o grau alcançado pelo modelo demonstra uma boa capacidade de previsão e eficiência classificatória da regressão multivariada.

⁷⁶ A descrição de cada base de dados, assim como o processo de tratamento e cruzamento de suas informações foi tratada no capítulo 1.

⁷⁷ Nesse momento do estudo tratou-se apenas as ações dos programas Capacitação Ocupacional e Osasco Inclui, ou seja, capacitação profissional e intermediação de mão de obra.

Tabela 3 Classificação de previsão de acerto do modelo de regressão logística – Osasco/SP – 2005-2012

Grupo observado		Grupo predito			Percentual de acerto
		Inclusão Laboral (Y)			
		0	1	Total	
Inclusão Laboral (Y)	0	32.023	6.270	38.293	83,7
	1	4.527	2.257	6.784	32,8
	Total	36.550	8.527	45.077	76,0

*O valor de corte foi 0,2.

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, a Tabela 4 aponta os fatores associados à inserção de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no mercado de trabalho formal por meio de cada fator preditivo, visando à verificação ou à refutação das hipóteses de pesquisa que foram baseadas nas expectativas teóricas mencionadas no Capítulo 2.

Segundo Johnson (1997), as hipóteses em geral assumem uma de duas possíveis formas: substantiva (que representa a expectativa real da relação entre duas variáveis ocorrer) ou de nulidade (que representa ausência de relação entre as variáveis). A lógica consiste em, primeiramente, identificar o nível de significância existente entre as variáveis ao testar a hipótese substantiva, supondo que a hipótese de nulidade é a verdadeira. Posteriormente, compara-se a hipótese de nulidade com a prova concreta e utilizam-se técnicas estatísticas para estimar a probabilidade de obter evidências. No caso de a probabilidade ser muito baixa – tal como 0,001 ou 1 em mil – concluímos que a suposição de a hipótese de nulidade ser verdadeira é tão incompatível com a prova que temos que rejeitá-la em favor da substantiva. Nesta pesquisa, realizou-se o teste de hipóteses pelo valor-P e a direção da relação entre as variáveis pelo coeficiente Beta.

A partir do modelo, constatou-se que as hipóteses foram validadas ao considerar as variáveis independentes como preditoras da inclusão laboral. Portanto, seguem as primeiras conclusões:

- A Hipótese 1 supôs que a participação de beneficiários do PBF em programas de intermediação de mão de obra influenciou positivamente a inserção laboral. A

hipótese foi validada, apresentando nível de significância inferior a 0,001 pelo teste de valor-p e pela direção positiva de +0,539 do coeficiente Beta;

- A Hipótese 2 supôs que a participação de beneficiários do PBF em programas de capacitação profissional influenciou positivamente a inserção laboral. A hipótese foi validada, apresentando nível de significância inferior a 0,001 pelo teste de valor-p e pela direção positiva de +0,462 do coeficiente Beta;
- A Hipótese 3 supôs que possuir níveis mais elevados de escolaridade influenciou positivamente a inserção laboral de beneficiários do PBF. A hipótese foi validada, apresentando nível de significância inferior a 0,001 pelo teste de valor-p e pela direção positiva de +0,387 do coeficiente Beta;
- A Hipótese 4 supôs que pertencer a faixas etárias mais velhas influenciou negativamente a inserção laboral de beneficiários do PBF. A hipótese foi validada, apresentando nível de significância inferior a 0,001 pelo teste de valor-p e pela direção negativa de -0,361 do coeficiente Beta;
- A Hipótese 5 supôs que ser mulher influenciou negativamente a inserção laboral de beneficiários do PBF. A hipótese foi validada, apresentando nível de significância inferior a 0,001 pelo teste de valor-p e pela direção negativa de -0,497 do coeficiente Beta;

Tabela 4 Coeficientes Beta, Testes de Significância e Estimativas da Razão de Chances

Var.	Nome da variável	Beta	S.E.	Wald	Sig. Valor-P	Exp(B)	Razão de chances
X1	Intermediação de mão de obra	0,539	0,051	113,496	0,000	1,714	71,4
X2	Capacitação profissional	0,462	0,074	39,156	0,000	1,587	58,7
X3	Escolaridade	0,387	0,040	92,497	0,000	1,472	47,2
X4	Faixa etária	-0,361	0,032	124,562	0,000	0,697	-30,3
X5	Sexo	-0,497	0,033	226,964	0,000	0,609	-39,1
Const.	Constant	-1,600	0,028	3233,519	0,000	0,202	-79,8

Fonte: Elaboração própria.

A mensuração da razão de chances de cada fator preditivo em relação à variável dependente “inclusão laboral” também foi finalidade da investigação e fez parte da resposta

ao problema de pesquisa. Em suma, no município de Osasco/SP, durante o período 2005-2012, os resultados obtidos pelo modelo de regressão logística a partir do cruzamento dos bancos dos programas Bolsa Família, capacitação profissional e intermediação de mão de obra apontam para importantes descobertas.

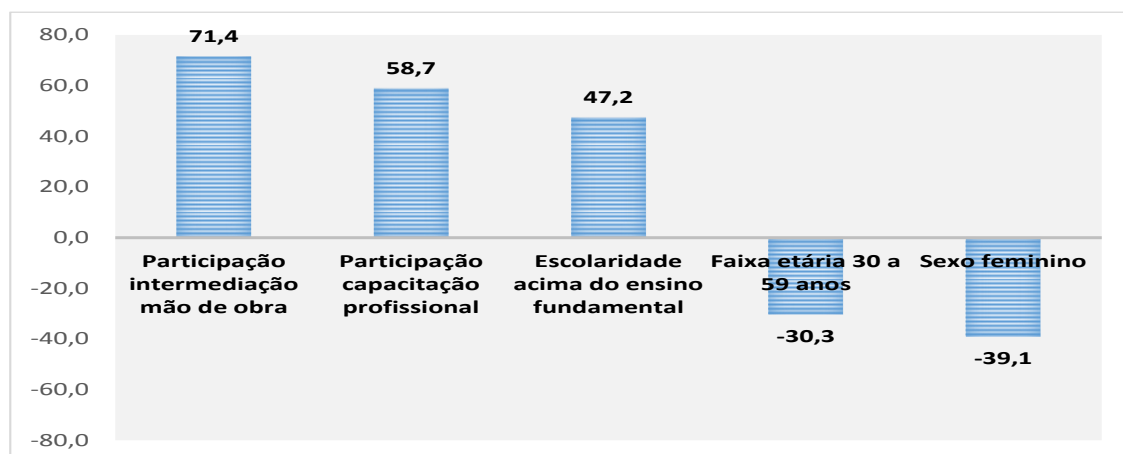
No que se refere à Dimensão Inclusão Produtiva, os resultados obtidos a partir do modelo apontaram que o grupo de beneficiários do PBF de Osasco/SP que passou por atividades de inclusão produtiva, tratando aqui exclusivamente da capacitação profissional e da intermediação pública de mão de obra, teve maiores chances de inserção no mercado de trabalho formal se comparado ao grupo de beneficiários que não passou por tais atividades no período 2005-2012. Vejamos a seguir as razões de chances fornecidas pela aplicação do método:

- O grupo de beneficiários do PBF do município de Osasco/SP que participou de programas de intermediação pública de mão de obra aumentou em 71,4% suas chances de inserção no mercado de trabalho formal;
- O conjunto de beneficiários do PBF que participou de cursos capacitação profissional ampliou em 58,7% suas chances de ser incluído como empregado formal.

No que se refere à Dimensão Atributos Pessoais, os resultados obtidos pelo modelo preditivo assinalaram que, além dos programas públicos de capacitação profissional e intermediação de mão de obra, variáveis relacionadas ao perfil dos beneficiários do PBF (escolaridade, faixa etária e sexo) também influenciaram positivamente ou negativamente nas chances de inserção no mercado de trabalho formal de Osasco/SP, no período abordado. Vejamos a seguir as razões de chances fornecidas pela aplicação do método para essa dimensão:

- Ter grau de instrução acima do ensino médio completo aumentou em 47,2% as chances de um beneficiário do PBF se inserir no mercado de trabalho;
- Ter idade entre 30 e 59 anos diminuíram em 30,3% as chances de um beneficiário do PBF ser inserido no mercado de trabalho;
- O fato de ser beneficiária do PBF do sexo feminino diminuiu em 39,1% as chances inserção em empregos com carteira de trabalho assinada.

Gráfico 7 Estimativas de chances de inclusão laboral de beneficiários do PBF segundo fatores preditivos (em %) – Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Elaboração própria.

5.3 Discussão

O referencial teórico utilizado nesta pesquisa, assim como os resultados alcançados a partir do modelo de regressão logística, assinalaram para a necessidade de um Estado capaz de garantir proteção social e geração de oportunidades por meio da inclusão produtiva, visando minimizar os riscos de sobrevivência da população vulnerável dentro do capitalismo.

Marx (2006) aponta a ideia de risco sob a ótica do capitalismo se referindo à geração de desigualdade originada pelo movimento antagônico existente entre as classes sociais. Marx & Engels (2001) assinalaram o caráter cíclico do capitalismo e sua probabilidade de ocorrência de crises econômicas. Esse comportamento foi abordado na obra de Keynes (1982), que indicou a instabilidade do investimento como variável determinante da evolução da renda agregada, situação que pode ser geradora de risco para os donos dos meios de produção e também para os trabalhadores e desempregados.

Para obter uma política anticíclica que minimize os riscos iminentes ao sistema, Oliveira (1988) descreve a defesa de um fundo público pelos keynesianos que possa fomentar acumulação capitalista e também as políticas sociais. Por sua vez, Castel (1995) apontou a predominância de dois modelos de funcionamento das políticas sociais: bismarckiano (seguro social) e beveridgiano (seguridade social). Para Boschetti (2006), a experiência brasileira pós-Constituição de 1988 adotou princípios dos dois modelos ao combinar aspectos universalistas (saúde e previdência rural), contributivos (previdência urbana, seguro-desemprego) e seletivo (assistência social).

Para questão da pobreza, foram observadas visões que a consideram multidimensional, sendo necessárias propostas para combatê-la de forma intersetorial e multifacetária. Essas visões foram encontradas nos trabalhos de Campos (2015), Castro et al. (2012), Campello & Mello (2014) e Pochmann (2007) ao compartilharem a concepção de que o Estado deve fomentar a promoção social mediante inclusão produtiva dos indivíduos de baixa renda, mencionando estratégias articuladas de transferências de renda atreladas à geração de oportunidades para esse público. Em concordância com essa visão estratégica, os resultados apresentados na etapa quantitativa da pesquisa mostraram que articular programas de intermediação de mão de obra e capacitação profissional expandiram as chances de inserção de beneficiários do PBF no mercado de trabalho no município de Osasco/SP.

Pochmann (2007) lançou um olhar a respeito das políticas sociais voltadas especificamente para a integração de programas de transferência de renda com programas de inclusão produtiva. Ao analisar o comportamento recente de alguns municípios das regiões metropolitanas paulistas e cariocas, Pochmann (2007) recomendou que um modelo bem-sucedido de desenvolvimento local e solidário, implementado por um governo subnacional, deve proporcionar à população de baixa renda chances de sair temporariamente da condição de sobrevivência e, posteriormente, possibilitar a emancipação socioeconômica. O autor assinalou a necessidade de programas que possuam componentes de redistribuição de renda, de emancipação social e de emancipação econômica.

A experiência de Osasco/SP selecionada para compor o estudo dialoga com a visão de propostas multifacetárias a partir de programas articulados para combater os riscos aos quais a população em situação de pobreza está exposta dentro do sistema capitalista. Na

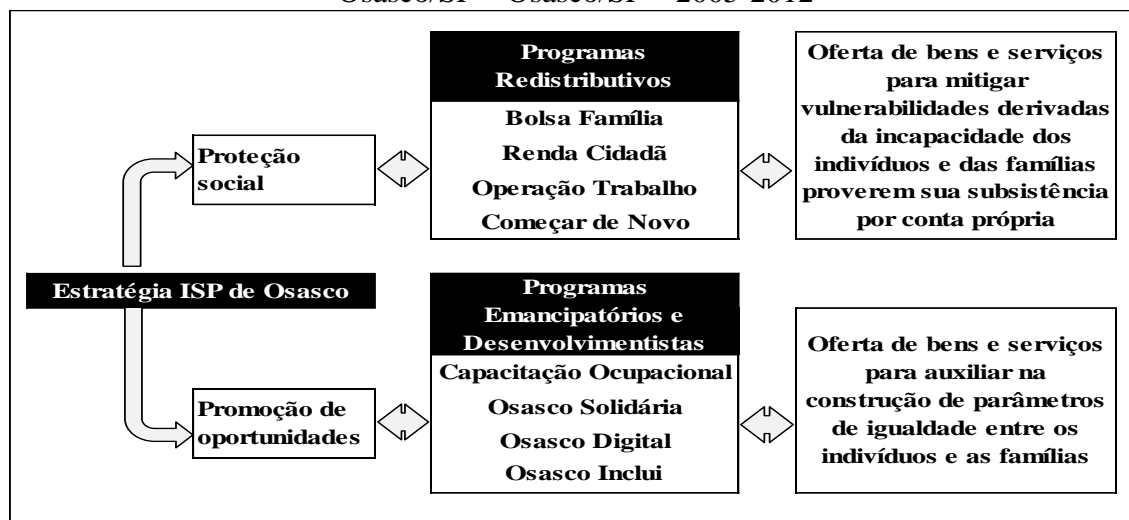
ótica dos formuladores da Estratégia da SDTI/PMO, essas propostas devem passar por intervenções organizadas por meio de três blocos programáticos: redistributivos, emancipatórios e desenvolvimentistas. A experiência abrangeu programas no campo da redistribuição de renda, juventude, capacitação profissional, inclusão digital, intermediação de mão de obra, economia solidária e microcrédito produtivo.

Apesar de sua concepção partir de um governo subnacional, as ações contidas na estratégia osasquense se mostraram articuladas com as políticas federais de combate à pobreza e de geração de oportunidades fomentadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pelo Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPTER), das quais fazem parte o Programa Bolsa Família, a intermediação de mão de obra, a capacitação profissional e também o recente Plano Brasil Sem Miséria⁷⁸.

Para melhor compreensão, a figura 13 regata os programas que compõem cada bloco programático. Na prática, um cidadão poderia ser inserido nessa estratégia a partir dos programas redistributivos (destinado à família ou aos desempregados) e pleitear uma capacitação dentro de sua área de interesse ou o encaminhamento para o programa de apoio à economia popular e solidária ou a intermediação de mão de obra. Caso o cidadão não esteja contemplado pelos programas redistributivos, também pode se cadastrar diretamente no Osasco Inclui ou no Osasco Solidária, segundo seus interesses.

⁷⁸ Os programas federais de combate à pobreza e geração de oportunidades são abordados no capítulo 3 do trabalho.

Figura 13 Blocos programáticos da estratégia de inclusão social e produtiva da Prefeitura de Osasco/SP – Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Elaboração própria.

Conforme já apontado em outras ocasiões, o esforço de investigação desta pesquisa voltou-se exclusivamente para a interação entre o Programa Bolsa Família e os programas Capacitação Ocupacional (capacitação profissional) e Osasco Inclui (intermediação de mão de obra). A partir da relação entre esses programas, foi possível confirmar as hipóteses de que a participação de beneficiários do PBF em programas de intermediação de mão de obra e capacitação profissional influenciava positivamente a inserção laboral, conforme será mais explorado adiante.

5.3.1 O Programa Bolsa Família e Estratégia Inclusão Social e Produtiva de Osasco/SP

O universo de 45.077 beneficiários que fizeram parte da amostra da pesquisa pertence ao Programa Bolsa Família, que faz parte do bloco programático redistributivo da Estratégia de ISP da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. Esse bloco programático tem como referência as políticas sociais de vertente Beveridgiana ao assumir características não contributivas. Esses programas se enquadram no conceito de seguridade

social, que tomou forma nacionalmente a partir da concepção do sistema de proteção brasileiro pela Constituição de 1988. Posteriormente, em 2004, a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) possibilitou a associação do conceito de seguridade com a ideia de desenvolvimento social e humano ao buscar articular ações públicas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, transferência de renda e inclusão produtiva em um mesmo órgão. O MDS, com a criação do PBF, também impulsionou nacionalmente a expansão e a normatização dos programas de transferência de renda para a população de baixa renda (CASTRO; MODESTO, 2010; COTTA; PAIVA, 2010).

Quanto às experiências brasileiras de garantia de renda para população em situação de pobreza, não se pode deixar de mencionar que foram originadas anteriormente à criação do PBF, por meio de diversas experiências subnacionais que passaram a ser implementadas a partir da década de 1990, tais como no Distrito Federal, Campinas/SP e Salvador/BA. Em sua maioria, essas experiências não estavam necessariamente preocupadas com a inclusão produtiva, mas em associar garantia de renda com a elevação de escolaridade, a redução da mortalidade infantil e do trabalho infantil (LAVINAS, 1988; SUPPLY, 2002).

No período 2001-2004, observa-se uma experiência subnacional formulada pela Prefeitura do Município de São Paulo. Esta buscou, além de melhorar os indicadores de escolaridade e saúde, também integrar transferência de renda com fomento à geração de trabalho e renda direcionada ao desenvolvimento local (CESIT/UNICAMP, 2003; DIEESE, 2003; POCHMANN, 2002). Foi baseada na prática do município de São Paulo que a Prefeitura de Osasco/SP criou sua Estratégia de ISP e o bloco programático redistributivo composto por um conjunto de programas responsáveis em promover as transferências monetárias para famílias consideradas em situação de pobreza ou pessoas desempregadas no município.

Ao resgatar de forma breve a concepção dos programas redistributivos⁷⁹, enfatiza-se sua organização por meio de dois eixos de atuação pública. O primeiro eixo teve o foco principal na família com filhos ou dependentes com até 15 anos de idade, apesar de também prezar pela inclusão no mercado de trabalho dos membros familiares em idade ativa laboral.

⁷⁹ Para obter maiores detalhes sobre o bloco programático redistributivo ver Capítulo 4.

São dois os programas voltados a essas famílias: Programa Bolsa Família e Programa Renda Cidadã, ambos desenvolvidos, respectivamente, em parceria com os governos estadual e federal, e cuja finalidade é garantir uma complementação de renda temporária aos beneficiários, sempre condicionada à participação de atividades nas áreas de educação, saúde, socioeducativas e de inclusão produtiva.

O segundo eixo de atuação redistributiva focou-se na população desempregada e nos jovens de Osasco/SP, sendo constituído pelos programas Começar de Novo e Operação Trabalho, ambos com critérios de acesso baseados em recorte etário, respectivamente, de 25 a 39 anos para primeiro, e idade igual ou acima de 40 anos para o segundo. A finalidade dos dois programas foi aumentar o potencial de reinserção desses trabalhadores no mercado de trabalho formal ao oferecer atividades formativas que melhorassem sua qualificação profissional e também estimulassem esse público a montar empreendimentos individuais ou coletivos.

Os Programas de Juventude foram direcionados aos jovens de 16 a 29 anos, em situação de vulnerabilidade social. Os objetivos desses programas foram estimular a permanência no ensino formal e oferecer transferência de renda associada à oportunidade de qualificação profissional. A execução e o financiamento desse conjunto de programas foi realizada pelo governo subnacional de Osasco/SP em parceria com o governo federal.

No período 2005-2012, o bloco programático redistributivo atendeu 51.164 beneficiários, distribuídos pelos seus cinco programas de transferência de renda condicionada. O PBF concentrou a maior parte dos beneficiários dos programas, com 28.035 famílias atendidas ou 54,8% do total, seguido dos beneficiários do Programa Renda Cidadã, que correspondeu a 16,6% do total, ou seja, 8.311 atendidos. Os programas de Juventude atenderam 12.353 pessoas, correspondente a 24,1% do total. No mesmo período, foram beneficiados 2.268 indivíduos pelo Programa Operação Trabalho, e 197 no Programa Começar do Novo, somando 4,8% do total de atendidos pelo bloco redistributivo.

Tabela 5 Distribuição dos beneficiários do bloco programático redistributivo – Osasco/SP – 2005-2012

Programas	Nº	%
Programa Bolsa Família	28.035 famílias	54,8
Programa Renda Cidadã	8.311 famílias	16,2
Programa Começar de Novo	197 indivíduos	0,4
Programa Operação Trabalho	2.268 indivíduos	4,4
Programas de Juventude	12.353 indivíduos	24,1
Total Bloco redistributivo	51.164 benefícios	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de Prefeitura do Município de Osasco/SP/Banco de Dados do Cidadão de Osasco.

Esses programas dialogam com o componente choque redistributivo do modelo de desenvolvimento local e solidário proposto por Pochmann (2007) ao:

(...) garantir temporariamente a complementação de renda assegura-se o ingresso do segmento mais excluído da população aos componentes de emancipação social, política e econômica ao transferir renda para diferentes grupos etários e relacioná-los a distintas condicionalidades (POCHMANN, 2007, p. 86).

No caso da Estratégia de ISP de Osasco/SP, foi possível enxergar aspectos da abordagem de Pochmann (2007) ao se constatar a ocorrência do desenho de diferentes programas redistributivos para distintos grupos etários existentes na população de baixa renda do município. A faixa etária de 0 a 15, assim como os jovens de baixa renda com idade entre 16 e 19 anos, foi vinculada aos programas Bolsa Família, Renda Cidadã e Bolsa Trabalho, guardando relação direta com a educação ao garantir, temporariamente, a complementação de renda associada à ampliação da escolaridade e ao envolvimento com atividades de qualificação complementares e comunitárias, tendo como consequência retardar o ingresso no mercado de trabalho e a melhor preparação laboral. Essas medidas buscaram gerar para as crianças e jovens de baixa renda oportunidades mais próximas à realidade dos jovens de renda média e alta, em que a inserção no mercado de trabalho é mais tardia, associada à escolaridade elevada e a qualificações complementares.

Para os indivíduos de baixa renda pertencentes às faixas etárias de 21 a 39, e também para os acima de 40 anos, foi possível verificar nos programas Operação Trabalho e

Começar de Novo, da Estratégia de ISP de Osasco/SP, ações direcionadas para a combinação da garantia temporária de renda com a formação para a geração de trabalho e renda assalariada, autônoma, empreendedora e em ações complementares.

Ao concentrar-se a partir de agora unicamente no PBF, nota-se que o programa assumiu o papel de principal porta de entrada para os demais programas redistributivos e também para os blocos programáticos, emancipatórios e desenvolvimentistas. Essa característica de captação se deve ao fato de a equipe da Prefeitura de Osasco/SP considerar todos os membros da família que estavam inscritos no cadastro do CadÚnico federal, e não apenas o titular que recebeu o cartão do programa.

A própria estrutura do Portal do Trabalhador⁸⁰ favoreceu esse processo ao realizar a inscrição do PBF no mesmo espaço físico onde eram oferecidas inscrições para os demais programas da Estratégia de ISP. Assim, a Prefeitura de Osasco/SP ofereceu possibilidades para todo o núcleo familiar pertencente ao PBF, a depender de seus atributos pessoais.

A quantidade de beneficiários cadastrados no PBF foi aumentando gradualmente ao longo do período abordado, sendo, no primeiro ano de implementação da estratégia, possível notar o peso dado ao programa pela equipe da Prefeitura de Osasco/SP. De 2004 para 2005, o número de beneficiários passou de 5,8 mil para 9,8 mil. No período 2006-2010, a média de atendidos circulou em torno de 20 mil beneficiários. Entre 2011 e 2012, foi relatado pelos gestores entrevistados um incremento de destaque, momento em que a quantidade de beneficiários passou de 24,8 mil para 28,2 mil, quando foram implementadas as ações de “Busca Ativa” estimulada pelo Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal.

⁸⁰ Ver capítulo 4.

Tabela 6 Distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Família – Osasco/SP – 2005-2012

Ano	Nº de beneficiários titulares
2004	5.765
2005	9.819
2006	16.977
2007	19.374
2008	18.929
2009	20.646
2010	23.284
2011	24.800
2012	28.188

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família, 2005-2012.

Os investimentos financeiros do programa injetados no município somaram R\$ 148 milhões nos oito anos analisados por esta pesquisa, passando de R\$ 6,2 milhões para R\$ 37,7 milhões, incremento este gerado pela soma do aumento de participantes do programa e pelo aumento do valor do benefício, conforme mostra a tabela 7.

Tabela 7 Valor repassado pelo Programa Bolsa Família – Osasco/SP – 2005-2012

Ano	Valores
2005	R\$ 6.163.323
2006	R\$ 9.485.994
2007	R\$ 12.432.821
2008	R\$ 15.398.402
2009	R\$ 17.518.117
2010	R\$ 20.220.893
2011	R\$ 29.291.126
2012	R\$ 37.725.552
Total	R\$ 148.236.228

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família, 2005-2012.

A partir da utilização de técnicas de geoprocessamento, foi possível observar no Mapa 2 a distribuição dos beneficiários do PBF para o período 2005-2012. As informações mostraram que o programa foi capaz de atingir a população residente nas áreas de maior exclusão social, atingindo predominantemente as áreas periféricas da cidade.

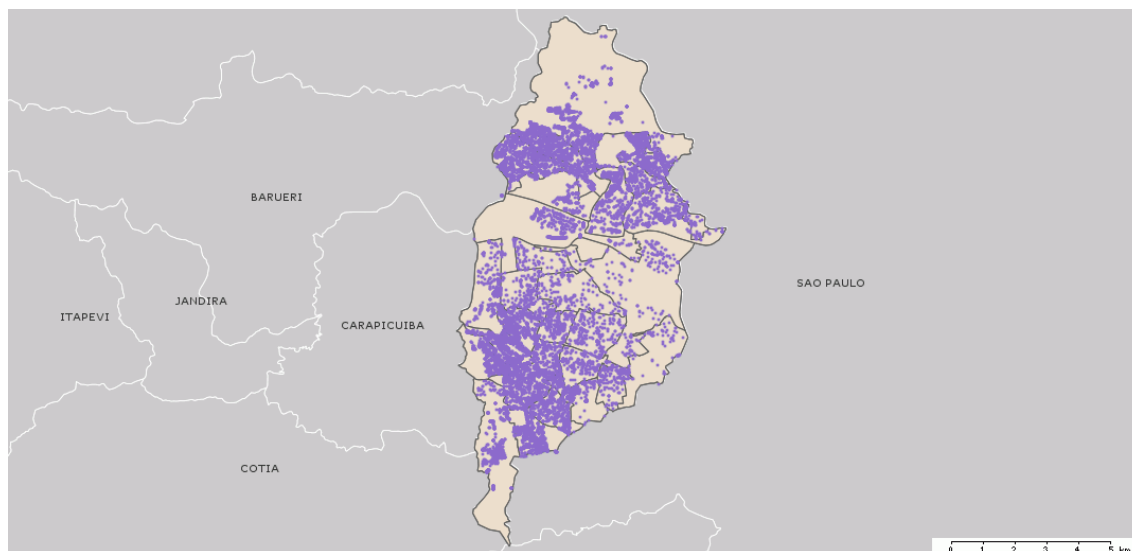
A combinação de significativos investimentos financeiros associados a uma majoritária distribuição pelas áreas periféricas de Osasco/SP dialogou com os princípios da teoria keynesiana ao gerar aumento da circulação de moeda em territórios pouco desenvolvidos, abrindo caminho para o desenvolvimento econômico local, seja pela criação de novos empreendimentos, ou pela necessidade de contratação de mão de obra em empreendimentos já consolidados (KEYNES, 1982).

Assim, os gastos realizados com o PBF seriam, então, investimentos na forma de capital humano capazes de gerar incremento à riqueza nacional devido à relevância que possuem frente à demanda agregada e ao efeito multiplicador gerado na economia local⁸¹. Em outras palavras, o aumento de algum componente da demanda agregada (consumo, investimento privado, gastos do governo e exportações) levará ao aumento da riqueza total (KEYNES, 1982). Um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011), utilizando uma matriz de contabilidade social, mostrou que, entre os gastos sociais do governo, o PBF apresenta o maior multiplicador do PIB e da renda das famílias, uma vez que cada R\$ 1,00 gasto no programa resulta em um aumento de 1,44% no PIB e de 2,25% na renda familiar. Além disso, aponta que um choque de 1% do PIB no gasto com o programa provoca uma diminuição de 2,15% no índice de Gini, enquanto, na saúde, leva a uma queda de 1,5% e, na educação, de 1,1%.

Dessa maneira, o PBF assumiu relevante papel no aumento da demanda agregada para as economias locais municipais. Isso acontece devido à propensão marginal a consumir da população de baixa renda ser mais elevada em relação às camadas mais ricas, uma vez que a população em situação de pobreza gasta aquilo que ganha, enquanto as camadas mais ricas possuem uma maior propensão marginal a poupar, devido aos excedentes gerados pela sua renda (KEYNES, 1982).

⁸¹ Os princípios keynesianos citados foram mais bem discutidos no Capítulo 2.

Mapa 2 Distribuição dos beneficiários do PBF segundo local de residência – Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Prefeitura do Município de Osasco/SP/Banco de Dados do Cidadão de Osasco, 2005-2012.

5.3.2 Os desafios da inclusão produtiva frente ao perfil ocupacional dos beneficiários do Programa Bolsa Família

Na seção anterior, observou-se que o PBF gerou efeitos positivos para geração de oportunidades laborais ao atender um elevado percentual de famílias em situação de pobreza e ao injetar recursos financeiros na periferia da cidade, elevando o consumo e a demanda agregada ao focalizar seu alcance em áreas de maior exclusão social. Esses, por si só, já são efeitos consideráveis para a sobrevivência das famílias e para o fomento ao desenvolvimento econômico local. No entanto, outro desafio havia sido colocado para equipe da SDTI/PMO: o de gerar ocupação e renda para os beneficiários do programa PBF e suas famílias em meio a uma dinâmica de inserção no mercado de trabalho bastante seletiva.

Para contribuir para essa discussão, baseou-se em metodologia semelhante à de Castro et al. (2010), que utilizou uma análise exploratória da situação no mercado de trabalho dos indivíduos inscritos no CadÚnico, delimitando os principais grupos relevantes e

sugerindo possíveis encaminhamentos de políticas públicas de acordo com o perfil do público.

A partir da apropriação dessa metodologia, foi possível analisar qual foi o perfil de inserção ocupacional dos 45.077 beneficiários abordados pela pesquisa a partir das informações mais atualizadas sobre situação ocupacional, disponíveis no CadÚnico do governo federal. Por meio dos dados, foi possível perceber entre os participantes do programa, com idade entre 14 a 59 anos, diferentes tipos de inserções ocupacionais, as quais se distribuíam entre trabalhadores formais, empregados informais, trabalhadores por conta própria, desempregados ou indivíduos que realizam bicos esporádicos. Esse contingente constitui-se o público potencial para as ações de inclusão produtiva. A distribuição da inserção laboral desse grupo encontra-se na Tabela 8.

Tabela 8 Inserção ocupacional dos titulares e familiares do PBF em idade laboral – Osasco/SP – 2005-2012

Tipo de inserção no mercado de trabalho	N	%
Assalariado com carteira	6.784	15,0
Empregado sem carteira / Trabalhos esporádicos	13.693	30,4
Trabalhador por conta própria / Autônomo / Empregador	1.762	3,9
Não trabalha	22.562	50,1
Aposentados	276	0,6
Total dos beneficiários PBF em idade laboral	45.077	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério do Desenvolvimento Social/CadÚnico e Ministério do Trabalho e Emprego/Relatório Anual de Informações Sociais, 2005-2012.

Em 2012, existia um contingente inicial de 6,8 mil indivíduos⁸² que eram assalariados com carteira de trabalho assinada, na realidade de Osasco/SP, correspondente a 15% do total de beneficiários do PBF em idade laboral. Esse contingente estava inserido em atividades urbanas, ganhava pelo menos um salário mínimo e possuía todos os direitos assegurados pela legislação trabalhista brasileira, mas estavam no PBF por pertencerem a famílias que possuíam uma renda *per capita* insuficiente para sair da situação de pobreza. Esses trabalhadores se beneficiavam de todos os avanços obtidos pelo Sistema Público de

⁸² Os dados dos trabalhadores com carteira do MDS/CadÚnico foi compatibilizado com as informações da Rais 2012 disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Emprego, Trabalho e Renda, entre os quais se inclui as elevações do piso do salário mínimo brasileiro ou do piso salarial das categorias setoriais a que pertenciam.

O contingente de beneficiários do PBF de Osasco/SP que sobreviviam de trabalhos esporádicos ou de “bicos”, de empregos sem carteira de trabalho ou trabalhavam como empregados domésticos representavam 30,4% do total de participantes do PBF em idade laboral. Correspondentes a 13,7 mil indivíduos, esse grupo seria o foco ideal para capacitação profissional associada ao setor de comércio, serviços e da construção civil – setores que, segundo os dados sobre movimentação do mercado de trabalho do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do tem, estavam passando por certo dinamismo na cidade de Osasco/SP durante o período abordado – restando compatibilizar esta capacitação com a evolução de médio e longo prazo do respectivo setor. Ou seja, em concordância com a visão de Castro et al. (2010), para gerar trabalho e renda para este grupo:

(...) torna-se importante qualificar o trabalhador em novas funções do mesmo setor para que ele possa ser incorporado em postos de melhor qualidade; ou qualificá-lo para mudar para outro setor mais dinâmico, que possa incorporá-lo de forma sustentável. (CASTRO et al., 2010, p. 16).

A Estratégia de ISP possuía os programas Capacitação Ocupacional, Operação Trabalho e Começar de Novo, que tinham a qualificação como objetivo comum durante o período 2005-2012. Já o Programa Osasco Inclui enquadra-se como importante instrumento para potencializar a inserção desse grupo em postos de trabalho menos precários, principalmente porque tem a função de captar vagas de trabalho nas empresas do município de acordo com o perfil desse público e, em seguida, encaminhar esses trabalhadores para uma possível inclusão no mercado de trabalho formal. Obviamente que as oportunidades de inserção irão depender da escolaridade e da idade dos beneficiários. De acordo com a tabela 9, 74% dos beneficiários que estavam nessa situação tinham 30 anos ou mais de idade, assim como 22,1% desses indivíduos tinham escolaridade acima do ensino médio.

Tabela 9 Inserção ocupacional dos titulares e familiares do PBF em idade laboral segundo faixa etária – Osasco/SP – 2005-2012

Tipo de inserção no mercado de trabalho	N			%		
	De 14 a 29 anos	30 anos ou mais	Total	De 14 a 29 anos	30 anos ou mais	Total
Assalariado com carteira	3.837	2.947	6.784	56,6	43,4	100,0
Empregado sem carteira / Trabalhos esporádicos	3.532	10.161	13.693	25,8	74,2	100,0
Trabalhador por conta própria / Autônomo / Empregador	363	1.399	1.762	20,6	79,4	100,0
Não trabalha	14.319	8.243	22.562	63,5	36,5	100,0
Aposentados	36	240	276	13,0	87,0	100,0
Total	22.087	22.990	45.077	48,0	52,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério do Desenvolvimento Social/CadÚnico, 2005-2012.

Os trabalhadores por conta própria, autônomos e empregadores representavam 3,9% dos participantes do PBF em idade laboral. Eram quase 1,8 mil indivíduos em situação de pobreza com propensão a relacionar-se com iniciativas de autoemprego, por meio de microempreendedorismo individual, coletivo e solidário, assim como, em paralelo, conciliar ações voltadas ao microcrédito produtivo orientado. Na Estratégia de ISP, esses beneficiários poderiam ser público do Programa Osasco Solidário.

Apesar de o caminho preferencial da inclusão produtiva ser o emprego assalariado formal, por possuir direitos trabalhistas regulamentados, salário mínimo garantido e sindicatos que possibilitem negociações coletivas, o autoemprego pode ser estimulado como, pelo menos, uma solução temporária, ou intermediária. O autoemprego resultante de projetos de geração de trabalho e renda poderia ser, pelo menos, uma forma de reduzir as desvantagens econômicas dos mais pobres, desde que garantidas a sustentabilidade dos empreendimentos criados, assim como assinalado por Pamplona (2001) e Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes (2008).

Finalmente, 50,1% dos beneficiários em idade ativa declararam não estar trabalhando no momento do cadastro ou da atualização cadastral que é realizada a cada dois anos, no caso do PBF. Como pode ser observado na tabela 10, esse grupo correspondia a 22,6 mil indivíduos, sendo quase 63,5% jovens de até 29 anos de idade. Não mais que 82% desse grupo tinham até o ensino fundamental e alguns eram analfabetos. Esses dados indicam que os esforços para a inclusão produtiva devem estar associados à elevação de escolaridade, tais como educação básica e alfabetização de jovens e adultos. Por outro lado, quase 18% dos beneficiários que não trabalhavam possuíam escolaridade igual ou acima do ensino médio

completo e também poderiam ser foco da capacitação profissional e intermediação de mão de obra.

Tabela 10 Inserção ocupacional dos titulares e familiares do PBF em idade laboral segundo faixa de escolaridade – Osasco/SP – 2005-2012

Tipo de inserção no mercado de trabalho	N			%		
	Até Ensino Fundamental	Ensino Médio Completo ou mais	Total	Até Ensino Fundamental	Ensino Médio Completo ou mais	Total
Assalariado com carteira	5.153	1.631	6.784	76,0	24,0	100,0
Empregado sem carteira / Trabalhos esporádicos	10.668	3.025	13.693	77,9	22,1	100,0
Trabalhador por conta própria / Autônomo / Empregador	1.414	348	1.762	80,2	19,8	100,0
Não trabalha	18.536	4.026	22.562	82,2	17,8	100,0
Aposentados	252	24	276	91,3	8,7	100,0
Total	36.023	9.054	45.077	80,3	19,7	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério do Desenvolvimento Social/CadÚnico, 2005-2012

5.3.3 Dimensões de analíticas e mercado de trabalho

Nesta seção foram discutidas as variáveis das dimensões analíticas Inclusão Produtiva e Atributos Pessoais frente à estrutura seletiva do mercado de trabalho urbano de Osasco/SP. Para cada variável abordada, buscou-se comparar, quando possível, o perfil dos indivíduos admitidos pelo mercado de trabalho formal de Osasco/SP com o perfil e taxa de inserção ocupacional dos beneficiários do PBF.

5.3.3.1 Dimensão Inclusão Produtiva

A importância de programas de intermediação e capacitação de mão de obra para inserção laboral foi indicada em vários estudos de abordagem estratégica, como em Castro et al. (2012), Campello & Mello (2014) e Pochmann (2007). Os resultados da pesquisa

mostraram que as variáveis de intermediação de mão de obra e capacitação profissional foram preditores independentes da capacidade de beneficiários do PBF se inserirem no mercado de trabalho formal, com estimativa de ampliação de chances de 71,4% e 58,7%, respectivamente.

Do ponto de vista estratégico, Castro et al. (2012) aborda como proposta para inclusão produtiva um diagnóstico da situação ocupacional das famílias vulneráveis e de sua participação em intervenções de intermediação de mão de obra, de qualificação e de acesso ao seguro-desemprego, assim como ampliação do crédito para os trabalhadores por conta própria ou empregadores. Essas ações deveriam estar associadas à elevação da escolaridade formal.

Para Campello & Mello (2014), uma estratégia nacional de inclusão produtiva urbana deveria considerar pelo menos três vertentes: o empreendedorismo (formalização de microempreendedores), as atividades ligadas à economia solidária (aumento de recursos públicos para empreendedores coletivos e solidários) e o emprego (qualificação profissional). Esse mesmo olhar da necessidade de atrelar programas públicos de inclusão produtiva na melhora da situação ocupacional da população de baixa renda foi compartilhado por Pochmann (2007), que atribuiu componentes de choque redistributivo, emancipação social e econômica como modelo de desenvolvimento local e solidário oferecido por um governo subnacional.

5.3.3.1.1 Intermediação de mão de obra

Em Osasco/SP, durante o período 2005-2012, a intermediação de mão de obra foi realizada pelo Programa Osasco Inclui, que faz parte do bloco programático desenvolvimentista. De forma geral, o programa objetiva identificar oportunidades de geração de trabalho e renda para os indivíduos em situação de desemprego, em especial para os participantes dos programas redistributivos.

Conforme já mencionado anteriormente, o poder público municipal se inseriu em discussões nacionais como defensor da municipalização das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Esse pleito foi atendido em 2006, momento em que o município

conseguiu financiamento para atuar na área de intermediação de mão de obra, por meio do Convênio Único, firmado em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego.

A partir do financiamento da municipalização Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, foi desenhada pela equipe da Estratégia de ISP da Prefeitura de Osasco/SP uma série de metodologias para a captação de vagas para inserção dos trabalhadores desempregados. De maneira sintética, o Programa Osasco Inclui buscou integrar a demanda e oferta do mercado de trabalho com o principal desafio de incluir a população desempregada de baixa renda que estava nos programas sociais em vagas de trabalho disponíveis. Entretanto, segundo o relato dos gestores públicos entrevistados, o programa acabou extrapolando seu objetivo inicial e atendeu parcela significativa da população, formada inclusive de não cadastrados em programas da Estratégia de ISP.

O programa dialogou com os dois modelos analíticos já utilizados para explicar as políticas sociais nessa pesquisa: beveridgiano e bismarckiano. O Programa Osasco Inclui adota padrões beveridgiano e de geração de oportunidades ao ter realizado a captação ativa de vagas nas empresas da região, a intermediação de mão de obra, a inclusão da pessoa com deficiência no mundo do trabalho, assim como o atendimento de jovens estudantes do ensino especial, médio, técnico e superior para oportunidades de estágio laboral. Por outro lado, o programa dialoga com o modelo bismarckiano ao oferecer, no período da pesquisa, transferência de renda temporária ao trabalhador desempregado dispensado sem justa causa, por meio de habilitação ao seguro-desemprego.

Do ponto de vista quantitativo, foi o programa da estratégia ISP da Prefeitura de Osasco/SP que atendeu o maior número de indivíduos no período 2005-2012. Foram 3,8 mil empresas procuradas e cadastradas com a finalidade de captação de vagas de trabalho. Os inscritos em busca de uma vaga no mercado de trabalho corresponderam a 237 mil pessoas, moradores de toda a Região Oeste Metropolitana de São Paulo. A intermediação entre vagas demandadas e a oferta de desempregados resultou em 52,5 mil colocações no mercado de trabalho por meio do programa, ou seja, 22,1% dos inscritos na intermediação foram colocados em uma vaga de emprego.

As pessoas com deficiência ganharam maior espaço nas empresas depois da criação da Lei nº 8.213/1991⁸³ – que estabelece cotas de pessoas com deficiência para empresas com 100 ou mais funcionários. No período abordado, foram colocadas 1,2 mil pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Os estágios foram vistos como uma alternativa de aprendizagem para os jovens, a qual por meio de parceria entre a Prefeitura e o CIEE mensurou-se a inserção de 2,2 mil jovens em estágios laborais.

Os atendimentos aos serviços tradicionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda também foram representativos. Em torno de 164 mil indivíduos procuraram o Programa Osasco Inclui para acessar o seguro-desemprego, 23,9 mil para acessar o PIS/PASEP e 135,7 mil para emitir a carteira de trabalho.

Tabela 11 Distribuição dos atendimentos realizados pelo Programa Osasco Inclui – Osasco/SP – 2005-2012

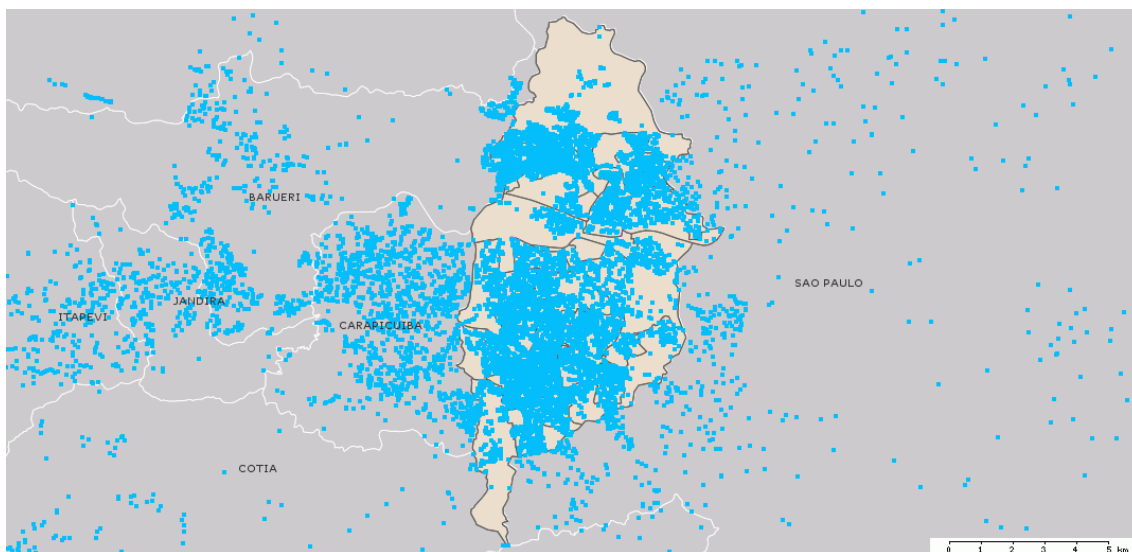
Tipo de serviço	N
Empresas atendidas para captação de vagas	3.799
Inscritos na intermediação de mão de obra	237.015
Colocados no mercado de trabalho	52.499
Pessoas com deficiência colocadas no mercado de trabalho	1.166
Estagiários atendidos (parceria CIEE)	2.204
Atendimento PIS/PASEP	23.946
Seguro-desemprego	163.679
Emissão de carteira de trabalho	135.790

Fonte: Elaboração própria a partir de Prefeitura do Município de Osasco/Banco de Dados do Cidadão de Osasco, 2005-2012.

Ao contrário do que ocorreu com a espacialização geográfica dos beneficiários do PBF, o Programa Osasco Inclui teve um atendimento pulverizado para fora de Osasco/SP, atendendo municípios de toda a Região Oeste Metropolitana e até mesmo da cidade de São Paulo. O Mapa 3 mostra a distribuição dos indivíduos atendidos pelas iniciativas do programa no período 2005-2012.

⁸³ BRASIL. Lei nº 8.213, 24 de Julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 25 de julho de 1991. O Art. 93 da Lei de Cotas menciona que a empresa com 100 ou mais funcionários está obrigada a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados, ou pessoas com deficiência, na seguinte proporção: até 200 funcionários (2%), de 201 a 500 funcionários (3%), de 501 a 1000 funcionários (4%) e de 1001 em diante funcionários (5%)

Mapa 3 Distribuição dos beneficiários do Programa Osasco Inclui segundo local de residência
– Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Elaboração própria a partir de Prefeitura do Município de Osasco/Banco de Dados do Cidadão de Osasco, 2005-2012.

Ao concentrar nossa atenção apenas no universo dos 45 mil beneficiários do PBF em idade laboral de Osasco/SP, observou-se que em torno de 12,9 mil deles passaram pela intermediação de mão de obra oferecida pela Prefeitura de Osasco/SP, no período 2005-2012, representando 28,6% do total de beneficiários.

Em 2012, segundo cruzamento com os dados da RAIS, disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, 6,8 mil beneficiários estavam trabalhando no mercado de trabalho formal de Osasco/SP. Destes, 2,9 mil eram beneficiários que haviam passado pelo programa de intermediação de mão de obra da Prefeitura de Osasco/SP, correspondendo a 42,5% de todos os beneficiários que estavam empregados com carteira de trabalho no período.

A taxa de inserção laboral dos beneficiários que participaram do programa de intermediação de mão de obra foi de 22,4% entre 2005-2012. Em contraponto, a taxa de inserção laboral dos beneficiários que não passaram pelo programa de intermediação de mão de obra foi de 12,1% em igual período.

Tabela 12 Distribuição dos beneficiários do PBF segundo participação no programa de intermediação de mão de obra e inclusão laboral – Osasco/SP – 2005-2012

Interação PBF e intermediação de mão de obra	Participou da intermediação de mão de obra	Não participou da intermediação de mão de obra	Total
A-Beneficiários do PBF (N= 45.077)	28,6	71,4	100,0
B- Beneficiários do PBF inseridos no mercado de trabalho (N= 6.784)	42,5	57,5	100,0
C- Taxa de inserção laboral dos beneficiários do PBF	22,4	12,1	15,0

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério do Desenvolvimento Social/CadÚnico e MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2016.

Conforme já apresentado, a participação em programas de intermediação de mão de obra foi um fator preditivo independente da capacidade de os beneficiários do PBF conseguirem um emprego no período estudado. Além disso, o resultado obtido a partir da modelagem estatística aponta que o grupo de beneficiários do PBF do município de Osasco/SP que passou pela intermediação pública de mão de obra aumentou em 71,4% suas chances de inserção no mercado de trabalho formal se comparado ao grupo de beneficiários que não passou por tais ações no período 2005-2012.

5.3.3.1.2 Capacitação profissional

Entre 2005 e 2012, as intervenções relacionadas à qualificação profissional e cidadã foram coordenadas pelo Programa Capacitação Ocupacional, do bloco emancipatório da Estratégia de ISP.

Nesse sentido, o Programa Capacitação Ocupacional municipal ofereceu qualificação em atividades voltadas à qualificação profissional e utilidade coletiva e comunitária, com objetivo de ampliar seus recursos para o exercício pleno da cidadania.

O programa teve como beneficiários grupos-alvo dos programas redistributivos e os desempregados de forma geral, não necessariamente cadastrados nos programas de

transferência de renda coordenados pela Prefeitura. Nesse sentido, foi relatado no momento das entrevistas com gestores um esforço de integrar as ações de educação profissional com a educação básica, de forma a complementá-la, levando em conta os baixos índices de escolaridade dos beneficiários da transferência de renda, como veremos adiante, no caso do PBF.

As características do programa se enquadraram no modelo de desenvolvimento local e solidário descrito por Pochmann (2007) ao considerar os princípios do componente de emancipação social:

(...) o público beneficiário tem, neste segundo parâmetro de política pública de inclusão social, a oportunidade de construir a sua emancipação social, política e econômica, que depende fortemente da educação e da cidadania. Assim, os beneficiados das ações direcionadas à promoção do choque distributivo devem estimular a busca da incorporação de conhecimentos básicos (alfabetização, economia doméstica e orçamentária, saúde e higiene, entre outros), adicionados à possibilidade da escolha de formação específica, após o acesso aos módulos básicos de conhecimento geral (ética, cidadania, cultura política e econômica). (POCHMANN, 2007, p. 86)

As iniciativas de capacitação ocupacional também se preocuparam em atender trabalhadores ocupados sob o risco de perderem sua relação de trabalho, valorizando o conhecimento acumulado ao longo de sua trajetória e inserindo novas habilidades e novos conhecimentos exigidos pelo mundo do trabalho. Com todas as dificuldades que o tema oferece, também buscou atender jovens para capacitação como aprendizes na área de comércio, serviços e alimentação.

Entre 2005 e 2012, passaram pelo Programa Capacitação Ocupacional 15,2 mil indivíduos. Esses indivíduos poderiam ser beneficiários de algum dos programas redistributivos ou apenas trabalhadores desempregados que se cadastraram especificamente para obter qualificação profissional e cidadã.

Segundo relato dos gestores entrevistados, o primeiro desafio foi obter financiamento frente à abrangente demanda por qualificação da população desempregada. A

resposta foi o esforço de buscar financiamento nas ações de qualificação já desenvolvidas pelo governo federal, uma vez que o recurso municipal era escasso.

A Prefeitura de Osasco/SP realizou capacitação socioeducativa para 8,3 mil beneficiários do Programa Estadual Renda Cidadã, representando 54,7% das capacitações realizadas. A parceria estabelecida nesta qualificação foi que o governo do estado de São Paulo era responsável pelo pagamento das bolsas de garantia de renda e a prefeitura financiadora das atividades de formação socioeducativa para os beneficiários titulares do Programa Renda Cidadã.

A Prefeitura também foi responsável pelo financiamento de 2,9 mil formações profissionais realizadas pelo Programa Capacitação Ocupacional. O Ministério do Trabalho e Emprego financiou 16,6% das atividades de capacitação profissional oferecidas para a população osasquense distribuídas nas ações federais: Plano Setorial de Qualificação, Plano Territorial de Qualificação e Plano Brasil Sem Miséria. Por fim, o Ministério da Educação atendeu, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), quase 1 mil indivíduos por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que passou a vigorar a partir do segundo semestre de 2011 no atendimento da população cadastrada no CadÚnico.

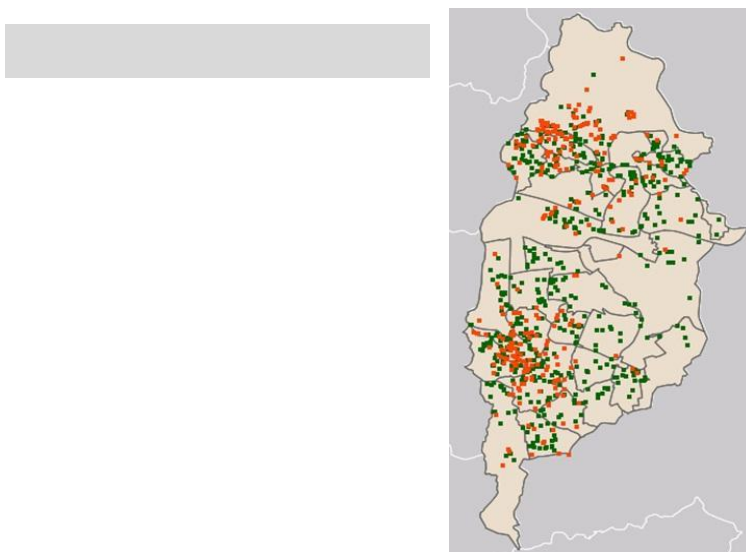
Tabela 13 Distribuição dos beneficiários do Programa Capacitação Ocupacional segundo tipo de qualificação – Osasco/SP – 2005-2012

Tipo de qualificação	Financiamento	N	%
Formação Socioeducativa	Prefeitura de Osasco	8.311	54,7
Formação Profissional	Prefeitura de Osasco	2.888	19,0
Plano Territorial de Qualificação	Ministério do Trabalho e Emprego	1.815	11,9
Plano Setorial de Qualificação - Bolsa Família	Ministério do Trabalho e Emprego	188	1,2
Plano Setorial de Qualificação – Metalurgia	Ministério do Trabalho e Emprego	180	1,2
Plano Setorial de Qualificação – Artesanato	Ministério do Trabalho e Emprego	70	0,5
Plano Setorial de Qualificação – Químico	Ministério do Trabalho e Emprego	100	0,7
Qualificação do Plano Brasil Sem Miséria	Ministério do Trabalho e Emprego	668	4,4
Pronatec	Ministério da Educação	970	6,4
Total		15.190	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de Prefeitura do Município de Osasco/Banco de Dados do Cidadão de Osasco, 2005-2012.

O Mapa 4 mostra o georreferenciamento dos trabalhadores desempregados e beneficiários dos programas sociais que passaram pela formação profissional e cidadã oferecida pelo Programa Capacitação Ocupacional. Assim como ocorreu no PBF, o programa mostrou-se bastante focalizado nas áreas com maior exclusão social e pobreza do município.

Mapa 4 Georreferenciamento dos beneficiários do Programa Capacitação Ocupacional – Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Elaboração própria a partir de Prefeitura do Município de Osasco/Banco de Dados do Cidadão de Osasco, 2005-2012.

Ao focar nossa concentração apenas no universo dos 45 mil beneficiários do PBF de Osasco/SP com idade laboral, observou-se que 1,3 mil passaram por atividades de capacitação profissional oferecida pela Prefeitura de Osasco/SP e seus parceiros, correspondente a 2,9% do total de participantes. Cabe aqui ressaltar a subnotificação da quantidade de capacitados, que nas entrevistas com gestores foi explicada pela não sistematização digital de parte dos dados ou, quando essa sistematização existia, muitas vezes não era possível relacionar os bancos de dados das atividades de capacitação profissional com o banco do CadÚnico do governo federal, fruto de codificações e campos obrigatórios distintos.

Feitas essas ressalvas, encontrou-se no cruzamento com o banco de dados da RAIS 6,8 mil beneficiários do PBF trabalhando com carteira de trabalho assinada, em 2012, em que 4,2% destes haviam passado por atividades de capacitação profissional contidas na estratégia ISP de Osasco/SP.

A taxa de inserção laboral dos beneficiários que participaram do programa de capacitação profissional foi de 21,7% entre 2005-2012. Em contraponto, a taxa de inserção laboral dos beneficiários que não passaram pelo programa de capacitação profissional foi de 14,9% em igual período.

Tabela 14 Distribuição dos beneficiários do PBF segundo participação no programa de capacitação profissional e inclusão laboral – Osasco/SP – 2005-2012

Interação PBF e capacitação profissional	Participou da capacitação profissional	Não participou da capacitação profissional	Total
A- Beneficiários do PBF (N= 45.077)	2,9	97,1	100,0
B- Beneficiários do PBF inseridos no mercado de trabalho (N= 6.784)	4,2	95,8	100,0
C- Taxa de inserção laboral dos beneficiários do PBF	21,7	14,9	15,0

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério do Desenvolvimento Social/CadÚnico e MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2016.

Ao realizar as estimativas probabilísticas por meio da regressão logística, observou-se que o conjunto de beneficiários do PBF que participou das atividades de capacitação profissional ampliou em 58,7% suas chances de ser incluído como empregado formal no mundo do trabalho, se confrontado ao grupo de beneficiários que não passou por tais ações no período 2005-2012.

Apesar de a estimativa de chances apontada pelo modelo de regressão ter se mostrado elevada, chama atenção a baixa cobertura do programa frente à quantidade de desempregados existentes no PBF. Em parte, essa baixa cobertura foi explicada pelos gestores entrevistados pela insuficiência de recurso orçamentário municipal e pelo baixo apoio dos outros entes federativos para qualificação específica da população em situação de pobreza. A partir do segundo semestre de 2011, com a introdução do Pronatec no desenho do Plano

Brasil Sem Miséria, essa realidade se alterou e possibilitou uma maior injeção financeira para abrigar o conjunto de desempregados de baixa renda.

Mesmo com os recursos do Plano Brasil Sem Miséria a partir do Pronatec, realizar capacitações profissionais para a população em situação de pobreza não pareceu algo tão simples ao ouvir o relato dos entrevistados. As entrevistas com os gestores públicos diretamente envolvidos no processo de capacitação da prefeitura apontaram para pelo menos dois pontos que merecem reflexão.

O primeiro ponto para reflexão da complexidade envolvida foi levantado a partir da experiência da equipe da Prefeitura com os cursos do Pronatec, financiados pelo Ministério da Educação e executados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), como parte do Plano Brasil Sem Miséria. O primeiro desafio foi a seleção de quais cursos deveriam ser adotados para os cadastrados no CadÚnico. Essa seleção já vinha finalizada do governo federal, cabendo ao poder público municipal apenas adesão à grade curricular. Entretanto, foi detectado pela equipe da Prefeitura de Osasco/SP que a maioria dos cursos pouco tinha a ver com a realidade da movimentação do mercado de trabalho ocorrida na cidade, segundo os dados do Caged. Segundo a interpretação dos gestores de nada valeria qualificar os trabalhadores desempregados em ocupações que posteriormente não seriam absorvidas pela dinâmica seletiva do mundo do trabalho osasquense. Essa harmonização entre os cursos a serem oferecidos e a demanda por empregos no município foi constituída a partir de uma rodada de negociações entre a coordenação federal do Plano Brasil sem Miséria e as equipes da prefeitura, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac).

No mesmo caso relatado pelos gestores, também ocorreu uma incompatibilidade entre a escolaridade mínima exigida para acompanhamento dos cursos executados pelo Senai e Senac e os baixos níveis de instrução predominante entre os beneficiários do PBF em situação de miséria. Esses desníveis entre exigências de escolaridade dos cursos e o baixo grau de instrução dos beneficiários causaram uma espécie de reprodução da estrutura seletiva do mercado de trabalho, observada pelos dados do Caged, do MTE, que serão tratados

adiante, deixando de fora os menos escolarizados em parcela dos cursos oferecidos pelo Pronatec.

5.3.3.2 Dimensão Atributos Pessoais

O ambiente favorável ao desenvolvimento econômico local associado ao razoável desempenho do Produto Interno Bruto e dos principais indicadores macroeconômicos esbarrou nos entraves da trajetória ocupacional e do perfil dos beneficiários do PBF e seus familiares.

A relevância dos atributos sociais como escolaridade e faixa etária para inclusão no mercado de trabalho foi apontada por Castro et al. (2012), Andrade & Dachs (2007), Fundação Perseu Abramo (2014), Campello & Mello (2014) e Pochmann (2007). As descobertas reveladas pela pesquisa mostraram que as variáveis da dimensão atributos sociais foram preditoras independentes da capacidade de beneficiários do PBF se inserirem no mercado de trabalho formal, influenciando positivamente ou negativamente nas chances de inserção laboral.

O mercado de trabalho de Osasco/SP, no período estudado pela pesquisa, foi bastante seletivo, expulsando trabalhadores menos escolarizados e contratando trabalhadores com maior grau de instrução. Por outro lado, entre o público do PBF em idade laboral havia uma predominância de níveis mais baixos de escolaridade, colocando-se como um desafio para inclusão produtiva.

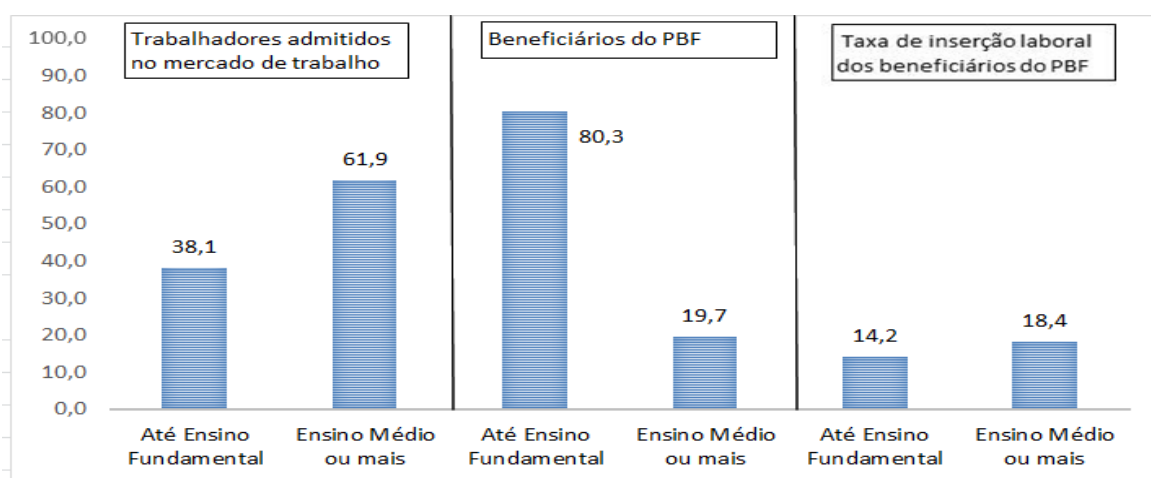
Pois bem, veremos como a escolaridade pode influenciar na inserção em trabalhos com carteira de trabalho assinada. Segundo os dados do Caged disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, 62% dos admitidos no mercado de trabalho de Osasco/SP possuíam escolaridade acima do ensino médio completo, entre 2005 e 2012 – nos referimos aqui ao conjunto de trabalhadores admitidos no mercado de trabalho e não só ao público dos programas sociais. Segundo o CadÚnico, notou-se, em igual período, que a proporção de

beneficiários do PBF que possuíam tal grau de instrução correspondia a 19,7%, mostrando que a escolaridade tornou-se um grande entrave para inserção desse público no mercado de trabalho.

Outra constatação obtida foi a reprodução da mesma estrutura de contratação ocorrida no mercado de trabalho osasquense representada entre os beneficiários do PBF que obtiveram emprego formal no período. A taxa de inserção laboral de beneficiários PBF com até o ensino fundamental representou 14,2% do total de beneficiários dessa mesma escolaridade. Por outro lado, os beneficiários com escolaridade acima do ensino médio correspondiam a 18,4% do total de beneficiários desse mesmo grau de instrução.

O resultado do modelo estatístico de regressão logística mostrou que ter tido grau de instrução acima do ensino médio completo aumentou em 47,2% as chances de um beneficiário do PBF se inserir no mercado de trabalho.

Gráfico 8 Distribuição dos beneficiários PBF e dos trabalhadores admitidos no mercado de trabalho segundo faixa de escolaridade (em %) – Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério do Desenvolvimento Social/CadÚnico e Ministério do Trabalho e Emprego/Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), 2005-2012.

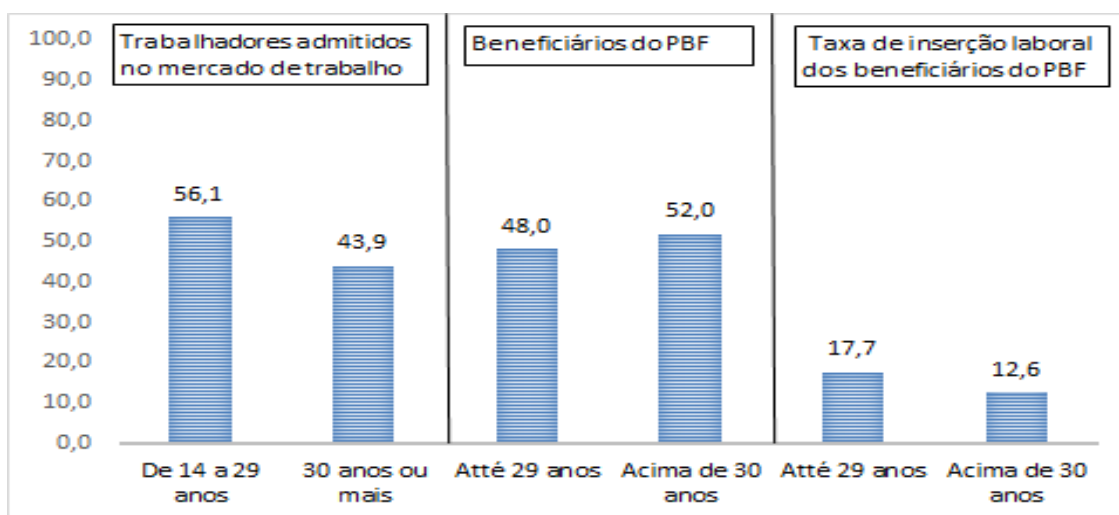
Ao longo do período 2005-2012, o mercado de trabalho de Osasco/SP mostrou-se bastante seletivo, admitindo um maior percentual de trabalhadores de faixas etárias mais jovens. As informações sobre a movimentação do emprego registradas pelo Caged mostraram

que a faixa etária de 14 a 29 anos foi responsável por 56,1% das contratações do período. No que se refere aos beneficiários do PBF, observou-se um menor percentual de jovens na base do CadÚnico, correspondente a 48% do total no período abordado.

A mesma reprodução da estrutura de contratação ocorrida no mercado de trabalho de Osasco/SP pode ser observada entre os beneficiários do PBF que conseguiram emprego formal. A taxa de inserção laboral de beneficiários PBF da faixa etária de 14 a 29 anos era de 17,7%, entre 2005-2012. Por outro lado, a taxa de inserção laboral dos beneficiários com idade entre 30 e 59 anos foi de 12,6% em igual período.

Assim como ocorreu com o grau de instrução, a faixa etária dos que buscam uma vaga no mercado de trabalho pode ser apontada como uma característica seletiva. Por meio da modelagem estatística utilizada nesta pesquisa, foi possível estimar, a partir da realidade osasquense, que ter idade entre 30 e 59 anos diminuiu em 30,3% as chances de um beneficiário do PBF ser inserido no mercado de trabalho.

Gráfico 9 Distribuição dos beneficiários do PBF e dos admitidos no mercado de trabalho segundo faixa etária (em %) – Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério do Desenvolvimento Social/CadÚnico e Ministério do Trabalho e Emprego/Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), 2005-2012.

As mulheres tornaram-se um segmento importante dentro da trajetória dos programas de transferência de renda e também nos programas de emancipatórios e

desenvolvimentistas osasquenses. Conforme apontado pelo estudo do Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes (2008), o protagonismo feminino assume relevante papel na geração de renda e na independência econômica da mulher. Segundo o Ministério Do Desenvolvimento Social (2008) e Sen (2000), esse protagonismo também é capaz de gerar benefícios para todo o núcleo familiar, tais como avanços na repartição intrafamiliar de alimentos, assiduidade aos equipamentos de promoção à saúde, melhor acompanhamento na frequência escolar dos filhos e diminuição nas taxas de fertilidade e da mortalidade infantil.

Além disso, programas de inclusão produtiva para mulheres cumprem:

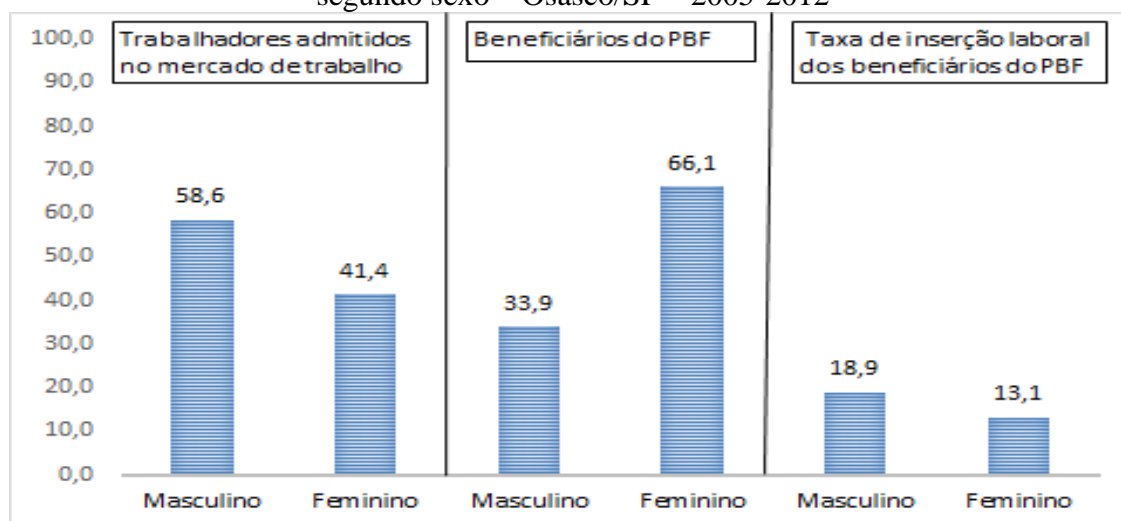
(...) o objetivo de evidenciar e combater preconceitos existentes nas comunidades (incluindo os maridos, vizinhos e as próprias mulheres). Em um segundo momento, a partir da consolidação de grupos produtivos femininos, os modelos que deram origem aos preconceitos tendem a ser reelaborados. Desta forma, há influência não só sobre o grupo de mulheres, mas também sobre o entorno, incluindo familiares e o restante da comunidade (INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAN FERNANDES, 2008, p.63).

As mulheres em situação de pobreza sofrem diversas barreiras para a contratação em empregos com carteira de trabalho assinada. Os critérios de seleção do mercado de trabalho de Osasco/SP apontam para predominância de contratações masculinas, no período 2005-2012. Os homens foram responsáveis por 58,6% das novas contratações no período. Por outro lado, as mulheres eram maioria entre os titulares e familiares do PBF em igual período, e representavam 57,5% contra um percentual de 42,5% de participação masculina.

A dinâmica do mercado de trabalho de Osasco/SP vem se mostrando desfavorável para inserção feminina e os beneficiários do PBF assistem à reprodução dessa mesma estrutura de contratações. A taxa de inserção laboral feminina das beneficiárias do PBF foi de 13,1% entre 2005-2012. Em detrimento disso, a taxa de inserção laboral masculina foi de 18,9% em igual período.

A mensuração das probabilidades apontadas pelo modelo de regressão adotado estimou que o fato de um beneficiário do PBF ser mulher diminuiu em 39,1% sua chance de se inserir no mercado de trabalho osasquense no período.

Gráfico 10 Distribuição dos beneficiários do PBF e dos admitidos no mercado de trabalho segundo sexo – Osasco/SP – 2005-2012



Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério do Desenvolvimento Social/CadÚnico e Ministério do Trabalho e Emprego/Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), 2005-2012.

Assim como assinalado por Castro et al. (2010) e por Andrade & Dachs (2007), as informações apresentadas mostram que os esforços para a inclusão produtiva necessitam estar relacionados à elevação de escolaridade formal, tais como educação básica e alfabetização de jovens e adultos. Essa mesma visão foi compartilhada por Pochmann (2007) ao mencionar que a emancipação social, política e econômica da população em situação de vulnerabilidade depende fortemente da educação e da cidadania, ao alertar que os beneficiados pelas ações direcionadas à promoção do choque distributivo devem ser estimulados a incorporar novos conhecimentos.

De certa forma, a expansão dos programas de transferência de renda condicionada a frequência escolar devem fazer com que as novas gerações elevem seus níveis de escolaridade formal. Mas o que fazer com esse enorme contingente de adultos com baixa instrução formal? Ainda mais se o desafio de elevar a escolaridade básica dos jovens e adultos participantes do PBF já se torna complexo, o que não pensar do acesso desse grupo social aos níveis mais altos de ensino, tais como ensino médio e superior?

Para contribuir com esse diagnóstico, há o estudo apresentado pela Fundação Perseu Abramo (2014), que mostra a situação educacional dos jovens de baixa renda a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O estudo mostrou que, em 2012, 35% dos jovens de 18 a 24 anos brasileiros de baixa renda⁸⁴ não haviam concluído o ensino fundamental. E ainda, 33,6% dos jovens de baixa renda terminaram o ensino fundamental e não acessaram o ensino médio ou acessaram sem concluí-lo, ou seja, quase 70% dos jovens do país não tinham as condições educacionais formais básicas para a entrada no ensino superior. Os jovens que haviam terminado o ensino médio e não tiveram acesso ao ensino superior representavam 25,7%. Já os jovens que tiveram acesso ao ensino superior – sejam cursando ou já formados – representavam a 5,7% do total de indivíduos de 18 a 24 anos.

Tabela 15 Distribuição dos jovens de 18 a 24 anos segundo situação escolar e renda familiar em quintis – Brasil – 2012 (em

Escolaridade	Quintis de renda familiar					Total
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
Não concluiu o ensino fundamental	35,0	25,4	18,0	12,0	4,3	18,8
Concluiu apenas o ensino fundamental	33,6	32,4	29,5	23,3	14,6	26,6
Concluiu o ensino médio mas não teve acesso ao ensino superior	25,7	33,6	38,0	41,5	31,6	34,1
Tiveram acesso ao superior	5,7	8,6	14,6	23,2	49,4	20,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

%)
 Fonte: Elaboração da Fundação Perseu Abramo a partir de INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012.

A realidade educacional dos jovens pobres brasileiros e dos beneficiários do PBF mostrou que a emancipação social e econômica sugerida por Pochmann (2007) deve estar associada também a estratégias que extrapolam os limites do poder subnacional, fazendo-se necessário associá-la a estratégias de outras esferas de governo. Portanto, uma estratégia de inclusão produtiva para o público do PBF deveria estar associada aos programas federais que visam alcançar, além do ensino fundamental, também os níveis mais altos de ensino, nos quais foram destacados pela Fundação Perseu Abramo (2014): o Programa Nacional de

⁸⁴ A metodologia do estudo elaborado pela Fundação Perseu Abramo conceituou baixa renda como os jovens de 18 a 24 anos pertencentes ao quintil mais baixo de renda total familiar declarada durante as entrevistas da Pnad 2012 do IBGE.

Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Programa Universidade para Todos (Prouni), que, somado ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu), ao Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), à Universidade Aberta do Brasil (UAB), à Lei de Cotas Raciais nº 12.711/2012 e à expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, buscavam ampliar significativamente o número de vagas no ensino médio e superior.

No que se refere a questão da faixa etária, tanto a abordagem de Pochmann (2007) quanto a experiência prática dos programas osasquenses tiveram um olhar diferenciado para a idade dos beneficiários visando à inclusão produtiva. A concepção do conjunto de programas de juventude implementados em Osasco/SP buscou igualar as oportunidades dos jovens de baixa renda as dos de classe sociais mais altas ao relacionar complemento de renda condicionado à permanência no ensino formal, capacitação profissional e cidadã. Há de se considerar que a vertente na qual se enquadra a Estratégia de ISP da Prefeitura de Osasco/SP buscou retardar a inserção dos adolescentes e jovens no mercado de trabalho, permitindo avanço na questão educacional e, posteriormente, empregos menos precários.

De fato, a faixa etária de 0 a 15 anos na realidade osasquense foi relacionada aos programas redistributivos Bolsa Família e Renda Cidadã, caracterizados pela transferência de renda condicionada relacionada à frequência escolar das crianças e adolescentes. Já na fase de transição da inatividade para o emprego, se aproximaram dos programas de juventude, que mesclam programas municipais e federais ao terem caminhado no triângulo complementação monetária, elevação da escolaridade, capacitação complementar e profissional.

Apesar de a decisão de ingresso ao trabalho ser individual, pode-se mencionar que a Estratégia de ISP buscou um padrão de inserção por trabalho protegido para os jovens até 18 anos, encontrando-se as atividades de contrato de formação, de aprendizagem e de experiência profissional via estágios.

A faixa etária entre 40 e 59 anos possuía altos índices de desemprego durante o período analisado nesta pesquisa. De maneira geral, a experiência de proteção social brasileira avançou pouco em medidas de garantia de renda e geração de trabalho específicas para esse grupo etário, principalmente os que estavam desempregados. No campo internacional, foi possível verificar algumas políticas públicas voltadas aos trabalhadores que estavam em

processo de transição do emprego para a aposentadoria, isto é, foram expulsos do mercado de trabalho, mas ainda não atendiam aos critérios para acessar o sistema previdenciário. Entre essas medidas governamentais, destaca-se o enquadramento ao status de pré-aposentados, sendo oferecida pelo Estado uma ampliação do prazo de recebimento do seguro-desemprego e também requalificação laboral visando à reinserção no trabalho.

Na experiência de Osasco/SP, o foco nos desempregados com 40 anos ou mais e suas dificuldades de reinserção ao mundo do trabalho foi feito por meio do Programa Começar de Novo. A ideia do programa foi oferecer complemento de renda, requalificação, aprendizagem de novas habilidades e competências visando à continuidade da busca por emprego e reinserção ao trabalho. No entanto, o programa possuía apenas o orçamento municipal para seu financiamento, não oferecendo uma cobertura de atendimento a altura do contingente de desempregados desse grupo etário. Entre 2008 e 2012, sob a alegação de restrição orçamentária, o programa não realizou nenhum atendimento.

Além desses programas, tanto os jovens como as faixas mais avançadas tinham na Estratégia de ISP os cursos de qualificação profissional oferecidos pelo Programa Capacitação Ocupacional, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego. Em 2011, com a criação do Plano Brasil sem Miséria⁸⁵, o município também acessou os cursos do PRONATEC, oferecidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac).

Todos os egressos desses cursos de capacitação profissional também contavam com a intermediação de mão de obra executada pelo Programa Osasco Inclui, financiado por meio de convênio entre SPTER e a Prefeitura e Ministério do Trabalho e Emprego. Um cruzamento feito entre as bases de dados do CadÚnico e dos atendidos em atividades de capacitação profissional e de intermediação de mão de obra mostrou que 56% dos beneficiários do PBF eram jovens de 14 a 29 anos, sendo o restante pertencente à faixa etária de 30 a 59 anos.

⁸⁵ BRASIL. Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. *Diário Oficial da União*. 03 de Junho de 2011.

No que se refere à questão de gênero, foi assinalado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (2008) a existência de entraves para as mulheres em situação de pobreza se inserirem nas ocupações tradicionais, tais como desníveis educacionais e preconceitos raciais e de gênero, que podem dificultar a evolução de suas carreiras laborais; necessidade de maior flexibilidade de tempo no emprego para que as mulheres possam atender a demandas familiares e atenção aos filhos.

Dessa forma, o autoemprego voltado ao empreendedorismo individual, coletivo e solidário, tal como o Programa Osasco Solidária, mostra-se como alternativa econômica de geração de renda frente à estrutura social cheia de barreiras para o acesso feminino aos empregos tradicionais. Em paralelo, sugere-se que essas iniciativas empreendedoras têm que estar relacionadas ao microcrédito orientado produtivo.

Além disso, a emancipação social e econômica protagonizada por Pochmann (2007) obriga o poder público, no caso do segmento feminino, a pensar em políticas que extrapolem o campo apenas dos programas de inclusão produtiva, como é o caso do acesso às creches e às pré-escolas para as beneficiárias terem com quem deixar seus filhos.

No caso dos programas de juventude da Estratégia de ISP osasquense, também foram detectadas dificuldades das jovens que possuíam filhos em participar das atividades de capacitação profissional e de cidadania por não terem com quem deixar seus filhos. Como as vagas em creche eram insuficientes para atender toda a demanda do município, a prefeitura estabeleceu uma parceria com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e o Instituto Equipe. A parceria possibilitou a criação do Projeto Pró-Criança, que consistiu no atendimento de crianças cujo responsável seja beneficiário do Programa Projovem Urbano e não tenha condições de manter-se no curso por não ter onde deixar seus filhos. O projeto foi financiado pelo Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (FUMCAD).

Conforme observado a partir das variáveis analisadas, a inclusão de beneficiários do PBF no mercado de trabalho de Osasco/SP demanda políticas públicas que possam interferir em seus fatores associados. Os resultados apontaram que os programas emancipatórios e desenvolvimentistas, coordenados pela SDTI/PMO, se apresentaram relevantes ao expandirem as chances dos beneficiários PBF obterem uma ocupação formal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fundamentos teórico-conceituais elencados neste estudo, assim como os resultados obtidos por meio do modelo de regressão logística, apontaram para importância de um Estado capaz de garantir proteção social e geração de oportunidades via inclusão produtiva, a fim de minimizar os riscos de sobrevivência da população em situação de pobreza dentro do sistema capitalista.

A ideia de risco foi encontrada na abordagem de Marx (2006) sobre a dinâmica do sistema capitalista ao se referir a movimentos antagônicos entre os donos dos meios de produção (capitalistas), os que vendem sua força de trabalho (proletariado) e os que se encontram desempregados (exército industrial de reserva), na qual a relação entre capital e o trabalho torna-se geradora de desigualdades entre as classes sociais. Marx & Engels (2001) também apontam que o capitalismo está sujeito a crises econômicas que podem colocar em risco a acumulação de capital e também a sobrevivência dos que possuem apenas sua força de trabalho para vender.

Por sua vez, o comportamento anticíclico do capitalismo, causado pela instabilidade da variável determinante do crescimento econômico que é o investimento, levou a teoria keynesiana a se preocupar com as novas formas de diminuição das desigualdades sociais, a redução da propensão ao risco e as crises econômicas intrínsecas ao sistema (GALBRAITH, 1982; KEYNES, 1982). Segundo Oliveira (1998) essa teoria foi implementada durante o segundo pós-guerra e motivada pela grande crise capitalista de 1929, abrindo a possibilidade de criação de um fundo público capaz de financiar tanto a acumulação capitalista (garantindo a demanda agregada e reduzindo os riscos de crises cíclicas do sistema capitalista) como também a formulação de políticas de proteção social (amenizando os riscos nos quais os indivíduos estão expostos na lógica capitalista).

As políticas de proteção social que buscavam amenizar os riscos do capitalismo oscilaram conforme as características de cada sociedade. Segundo Castel (1995), o padrão de funcionamento das políticas sociais pode, de maneira geral, ser classificado por meio dos

modelos bismarckiano (seguro social) e beveridgiano (seguridade social). Ao aplicar esse padrão de funcionamento das políticas sociais para a experiência brasileira, Boschetti (2006) indica que o texto constitucional de 1988 incorporou princípios dos dois modelos, ao ter adotado definições que combinam os aspectos universalistas (saúde e previdência rural), contributivo (previdência urbana e seguro-desemprego) e seletivo (assistência social).

O surgimento da experiência de proteção social brasileira foi excludente por ser destinada, inicialmente, apenas aos trabalhadores urbanos. No Brasil, a proteção social iniciada nos anos de 1930, pela vinculação com o trabalho, se organizou por meio da inserção laboral e pelo acesso a benefícios associados a contribuições prévias e à predominância do modelo bismarckiano. No entanto, o desenvolvimento do capitalismo brasileiro não possibilitou uma situação de pleno emprego, ou seja, não foi capaz de universalizar o assalariamento formal, deixando de fora um contingente populacional significativo desvinculado de benefícios sociais (BOSCHETTI 2006; DRAIBE, 1990).

A Constituição Federal de 1988 surgiu como um marco na trajetória da política social brasileira, pois teve como seus princípios também proporcionar proteção social para os indivíduos não vinculados ao emprego formal. Conforme apontado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007), a Carta Magna adotou o conceito de Seguridade Social e inseriu uma nova concepção em relação ao formato da política social que havia se consolidado no Brasil anteriormente, sendo merecedor de destaque a flexibilização do acesso dos trabalhadores rurais à previdência social sem a obrigatoriedade de estarem vinculados ao trabalho formal; a abertura para construção uma política de assistência social seletiva e inclusiva; a elaboração de um marco institucional para o desenvolvimento de uma estratégia de universalização das políticas públicas de saúde e da educação básica; e a criação de fontes de financiamento para as políticas de seguridade social.

Dessa maneira, segundo Campos (2015), as políticas sociais em curso no país incluem os seguintes setores de intervenção: previdência (urbana e rural), trabalho (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão de obra e capacitação profissional), assistência social (transferências condicionadas de renda), saúde (serviços de atenção em diversos níveis), educação e cultura (serviços em diversos níveis), desenvolvimento rural

(transferências patrimoniais – terras e implementos rurais) e desenvolvimento urbano (transferências patrimoniais – moradias e acessórios para a vida urbana).

Desde a Constituição de 1988, observa-se uma expansão das iniciativas de transferências de renda no Brasil por meio do surgimento de benefícios monetários de natureza não contributiva, financiados pelo governo federal. De forma complementar ao sistema de proteção social brasileiro, o PBF se insere nesse contexto, objetivando contribuir com os princípios da seguridade social de universalização de benefícios sociais sem necessariamente depender da contribuição individual, direta e prévia (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009). Soma-se a isso o desafio de integrar o PBF com as iniciativas públicas de inclusão produtiva, especialmente em torno do Plano Brasil Sem Miséria, direcionado para garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

Autores como Campos (2015), Castro et al. (2012), Mello & Campello (2014) e Pochmann (2007) defendem, cada um a seu modo, a concepção de que o Estado deve fomentar a promoção social mediante inclusão produtiva dos indivíduos de baixa renda, tendo uma visão abrangente de pobreza e mencionando estratégias articuladas de transferências de renda atreladas à geração de oportunidades para os que mais precisam.

Pochmann (2007) lançou um olhar a respeito das políticas sociais voltadas especificamente para a integração de programas de transferência de renda com programas de inclusão produtiva. Ao analisar o comportamento recente de alguns municípios das regiões metropolitanas paulistas e cariocas, o autor sugeriu que um modelo bem-sucedido de desenvolvimento local e solidário oferecido por um governo subnacional deve ser capaz de proporcionar à população em situação de pobreza oportunidades de sair temporariamente da condição de sobrevivência e, posteriormente, possibilitar a emancipação social, política e econômica. Assim, o modelo de desenvolvimento local e solidário deve ser constituído por três componentes: choque redistributivo; emancipação social e política; e emancipação econômica.

Em concordância com essa visão de que a inclusão produtiva é um meio importante de promoção social, os resultados apresentados na etapa quantitativa da pesquisa mostraram que articular programas de intermediação de mão de obra e capacitação

profissional ampliaram as chances de inserção de beneficiários do PBF no mercado de trabalho, no que se refere à realidade de Osasco/SP. A Estratégia de Inclusão Social e Produtiva coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, ocorrida na cidade de Osasco/SP, dialoga com essa visão abrangente da pobreza e da necessidade de ações intersetoriais para combatê-la. A concepção dessa estratégia subnacional teve sua entrada na agenda motivada pelo resultado das eleições municipais e pelo agravamento da pobreza e do desemprego. A formulação partiu de um enfoque multidimensional da pobreza, considerando-a heterogênea e multifacetada ao criar diversificados programas no campo da redistribuição de renda, da juventude, da capacitação profissional, da inclusão digital, da intermediação de mão de obra, da economia solidária e do microcrédito produtivo.

A pesquisa identificou, por meio de entrevistas com gestores responsáveis pela implementação da estratégia osasquense, aspectos inovadores na concepção da política, especialmente sobre a articulação de três blocos programáticos (redistributivos, emancipatórios e desenvolvimentistas); nas diretrizes de institucionalização; na inserção em discussões políticas centrais no cenário nacional; na municipalização do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda da cidade; assim como na instalação de espaços integrados de atendimento ao cidadão.

Apesar de ser uma estratégia elaborada por um governo subnacional, as intervenções da SDTI/PMO, ocorridas no período estudado, se mostraram articuladas com as políticas de combate à pobreza e de geração de oportunidades promovidas pelo governo federal, no âmbito do Sistema único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPTER), nos quais estavam inseridos o Bolsa Família, a intermediação de mão de obra, a capacitação profissional e também o Plano Brasil Sem Miséria.

O esforço da presente investigação focou-se no tema da articulação do PBF com políticas de inclusão produtiva. Assim, o objetivo central da pesquisa foi identificar fatores associados à inserção no mercado de trabalho formal de beneficiários do PBF de Osasco/SP, determinando a razão de chances relativa de cada fator como preditor para inclusão laboral, tendo como principal variável de interesse a participação em programas de inclusão produtiva implementados pela Prefeitura de Osasco/SP e seus parceiros.

Ao concentrar-se no período de oito anos (2005-2012), com a abrangência de 45 mil beneficiários do PBF, com idades entre 14 e 59 anos, que passaram pela Estratégia de Inclusão Social e Produtiva, obteve-se descobertas interessantes ao aplicar um modelo de regressão logística com capacidade explicativa de 76% do problema de pesquisa, utilizando os bancos de dados Cadastro Único do Governo Federal, do SIGAE e do Banco de Dados do Cidadão de Osasco.

O modelo de regressão voltou-se exclusivamente para interação entre o Programa Bolsa Família e os programas Capacitação Ocupacional (capacitação profissional) e Osasco Inclui (intermediação de mão de obra). A partir da relação entre esses programas e atributos pessoais selecionados, foi possível confirmar as hipóteses de que a participação de beneficiários do PBF em programas de intermediação de mão de obra e capacitação profissional influenciava positivamente a inserção ocupacional.

Os resultados mostraram que 28,6% dos beneficiários do PBF passaram por atividades de intermediação de mão de obra e 3% passaram por capacitação profissional. Segundo o modelo de regressão logística adotado, a participação no programa de intermediação de mão de obra aumentou em 71,4% as chances de inserção de um beneficiário no mercado de trabalho. Já a participação nos cursos de capacitação profissional ampliou em 58,7% as chances de inserção laboral. No que se refere aos atributos pessoais dos beneficiários do PBF, a aplicação do modelo preditivo estimou chances de inserção no mercado de trabalho a partir das seguintes variáveis: instrução acima do ensino médio (aumentou em 47,2% as chances), idade entre 30 e 59 anos (diminuiu em 30,3% as chances), ser mulher (diminuiu em 39,1% as chances). Para todos os casos, o modelo contou com $p < 0,01$.

A pesquisa mostrou que a inserção de beneficiários do PBF no mercado de trabalho de Osasco/SP demanda políticas públicas que possam interferir em seus fatores associados. Foi observado que os programas emancipatórios e desenvolvimentistas contidos na estratégia de Inclusão Social e Produtiva da Prefeitura de Osasco/SP se mostraram bem-sucedidos para parcela dos beneficiários do PBF, que ampliaram suas chances de inserção no trabalho formal, por meio de capacitação profissional e intermediação de mão de obra. Há de se considerar, também, que uma parcela desses beneficiários não irá atender aos critérios do

mercado formal de trabalho mesmo em períodos de crescimento econômico, sendo necessário pensar em alternativas no campo da geração de trabalho e renda relacionadas ao fomento do empreendedorismo individual, coletivo e solidário em diversos setores de atividade econômica, associando-as à expansão do microcrédito produtivo orientado.

Por outro lado, os programas de inclusão produtiva por si só não são suficientes para igualar as oportunidades de disputa do público de baixa renda para uma vaga de emprego, sendo necessário um olhar transversal e vinculado a políticas públicas intersetorias, tais como desenvolvimento econômico, elevação de escolaridade, de criação de vagas em creches, infraestrutura urbana adequada, saúde e ações afirmativas para as mulheres, negros e pessoas com deficiência.

Esse olhar transversal e intersetorial torna-se importante a partir do entendimento da pobreza como um fenômeno multifacetário que gera um conjunto de privações e necessidades para a população em situação de vulnerabilidade. Dessa maneira, a pobreza é acompanhada de aspectos de natureza socioeconômica, culturais, familiares, pessoais e institucionais, exigindo do poder público diferentes propostas para suprir as privações dessa parcela da sociedade.

A população que encontra-se por longos períodos em situação de pobreza necessita de soluções variadas para saída dessa situação que vão além do hiato de renda e que possam dar conta de superar as diversas dimensões de privações. Na prática deve-se observar a dimensão econômica pela ausência de renda seguida da dimensão de acesso a bens e serviços, especialmente as políticas públicas de seguridade social, saúde e educação. Além desses dois aspectos de privações, ficou evidente com os resultados dessa pesquisa que a dimensão inserção no mundo do trabalho também é importante não apenas pela renda gerada, mas também como dignidade, identificação e pertencimento social dentro da realidade a qual os indivíduos estão inseridos (CARNEIRO, 2005).

Para abranger as dimensões citadas, o poder público deve pensar em um desenho estratégico visando ações apropriadas para contemplar diversos setores das políticas públicas. Essas intervenções governamentais podem se manifestar na forma de programas e projetos de caráter intersetorial frente a *multifacetariedade* da pobreza (CARNEIRO, 2005).

Um vez colocada a questão da intersectorialidade, vale comentar alguns aspectos sobre a replicabilidade e limitações da pesquisa. No que se refere a reprodução da presente investigação, verifica-se que os aspectos metodológicos empregados nesta pesquisa possuem potencial de replicabilidade. Os bancos de dados utilizados existem para todo o território nacional, sendo possível outros pesquisadores reproduzirem os mesmos procedimentos em outros territórios e averiguar se os resultados desse estudo podem ser generalizáveis ou restritos.

Cabe mencionar as limitações que envolveram a pesquisa, entre elas, destacar que se tratou da exploração de programas de inclusão produtiva aplicados em uma localidade definida pelo IBGE como integralmente urbana. Assim não foram considerados os efeitos de programas de inclusão produtiva em territórios rurais. De forma geral, observa-se na área rural concepções de estratégia de inclusão produtiva que se diferenciam do meio urbano, uma vez que visam garantir os meios de produção (reforma agrária), infraestrutura básica (água e luz), estruturação da produção (fomento e acompanhamento técnico) e ampliação de canais de comercialização (CAMPELLO; MELLO, 2014).

A Estratégia de Inclusão Social e Produtiva de Osasco/SP tratou em seu escopo de uma parte das políticas de emprego (ou de inclusão produtiva), esclarecendo aqui suas limitações principalmente por se tratar do esforço de um governo subnacional. A política pública subnacional aqui descrita optou por intervenções por meio de políticas ativas de emprego, tais como a capacitação profissional e a intermediação de mão de obra. Em paralelo, buscou interferir na realidade da população em situação de pobreza a partir de políticas passivas de emprego, que visaram reduzir a oferta de trabalho disponível no mercado, tais como retardar a entrada de jovens no mercado de trabalho por meio dos programas de juventude.

Entretanto, devido à limitação de qualquer governo subnacional dentro do pacto federativo, não se tratou aqui das demais políticas que influenciam nos níveis de emprego, tais como as políticas macroeconômicas que definem o nível de juro, de câmbio, os investimentos públicos e políticas setoriais. Também não se abordou nesta pesquisa as políticas estruturais que interferem nos sistemas de negociações coletivas e na mudança na estrutura dos impostos (BARBOSA; MORETTO, 1998).

No que se refere às políticas macroeconômicas torna-se necessário apontar que a pesquisa foi aplicada em um momento de expansão da economia nacional. Assim, não foram considerados seus efeitos em períodos de recessão econômica, apontando para a possibilidade de novos estudos sobre o tema da pesquisa considerando esse contexto. A partir de 2015, no segundo mandato da presidenta Dilma, o país iniciou um processo de estagnação econômica ao promover ajustes recessivos. Em 2016, no governo Temer, esse processo se intensificou com a adoção de um ajuste fiscal de longo prazo com a finalidade de diminuir o papel do Estado e equilibrar o orçamento público. Esse movimento também se manifestou por meio de uma política monetária conservadora, ao buscar diminuir a inflação para o centro da meta ainda em 2017. Para isso, o governo passou a controlar as flutuações cambiais para evitar sua desvalorização. Em suma, após 2015, a caracterização da política econômica foi marcada por ajustes recessivos, redução nos investimentos, aumento de juros e contenção do crédito.

Além de considerar um momento de crescimento econômico, a presente pesquisa também vivenciou durante sua aplicação um período de prosperidade no que se refere ao fomento das políticas sociais. Entre 2005 e 2012, durante os governos Lula e Dilma, houve expansão dos gastos e consolidação das políticas sociais, ao tratar de marcos regulatórios, temas transversais e estruturar um conjunto de programas com foco na população em situação de vulnerabilidade social. Entre esses programas, destacam-se a criação dos programas Bolsa Família, Mais Médicos, Minha Casa Minha Vida, Pronatec e Brasil Alfabetizado.

Dessa forma, a resposta ao problema de pesquisa ficou limitada a esse período de prosperidade ao financiamento de programas sociais, cabendo aqui recomendar a investigações sobre o mesmo tema em períodos em que exista redução do alcance dos programas e corte nos gastos sociais. A realidade recente do país, em especial com a ascensão do PMDB à presidência da república, em 2016, vem avançando com propostas de flexibilização das leis trabalhistas consolidados no Projeto de Lei 6787/2016⁸⁶, visando ampliação dos contratos temporários de 90 para 120 dias, ampliação da jornada semanal para 48 horas e da jornada máxima diária para 12h e terceirização também em “atividades-fim” e

⁸⁶ BRASIL. Câmara dos deputados. Projeto de Lei 6787/2016. Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>> acessado em 03.01.2017.

não somente em “atividades-meio”, conforme mencionado por Castro (2016)⁸⁷. A reforma da previdência também foi um tema colocado para discussão por meio da proposta da PEC 287/2016⁸⁸ pelo Executivo, que segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos significa endurecer as regras de acesso, rebaixar o valor médio dos benefícios e minimizar o papel na redução da desigualdade social⁸⁹. Por fim, O limite ao crescimento do gasto primário foi outro tema tratado pelo governo de Temer ao apresentar uma proposta de um regime fiscal com os gastos primários sendo corrigidos somente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) durante 20 anos. Tal proposta surgiu como PEC 241/2016⁹⁰, depois mudou o nome para PEC 55/2016⁹¹ e finalmente foi aprovada e se tornou a Emenda Constitucional 95/2016⁹².

Dessa maneira, recomenda-se que outros estudos caminhem no sentido de suprir as limitações identificadas e busquem expandir o foco para territórios rurais, para momentos de recessão econômica e restrição ao financiamento das políticas sociais. A possibilidade desses novos enfoques podem potencializar a capacidade explicativa do modelo proposto neste trabalho e fomentar o debate sobre os programas que versem sobre a inclusão produtiva na realidade brasileira.

⁸⁷ CASTRO, J. R. Temer quer terceirização aprovada em 2016. O que muda com a medida. Brasília: Nexo, 2016. Acesso em: 26/01/2017 Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/06/20/Temer-quer-terceiriza%C3%A7%C3%A3o-aprovada-em-2016.-O-que-muda-com-a-medida>

⁸⁸ BRASIL. Câmara dos deputados. Projeto de Emenda à Constituição 287/2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>> acessado em 03.02.2017.

⁸⁹ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais do 1º semestre de 2016. São Paulo: Dieese, 2006. Acesso em: 26/01/2017 Disponível em:

<http://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq81balancoReajustes1semestre2016.pdf>

⁹⁰ BRASIL. Câmara dos deputados. Projeto de Emenda à Constituição 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível: <

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>> acessado em 03.02.2017.

⁹¹ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição 55/2016 - PEC do Teto dos Gastos Públicos. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>> acessado em 03.02.2017.

⁹² BRASIL. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de Dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *DOU*. 15 de Dezembro de 2016.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, A. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria. In: Campello et al. (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

ANDRADE, C. Y.; DACHS, J. N. W. *Acesso à educação por faixas etárias segundo renda e raça/cor*. Campinas: NEPP, Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 131, Maio/Ago. 2007.

ANDRADE et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: Campello T. et al. (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

BACHTOLD et al., 2014. O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso Do Plano Brasil Sem Miséria. In: Campello T. et al. (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

BARBOSA, A; MORETTO, A. *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: ABET. 1998.

BALTAR, P. E. A. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BALTAR, P. et al. *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*. Global Labour University. Working Papers. Paper n. 9, Berlim, 2009.

BEVERIDGE, S.W. *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1943.

BIHR, A. *Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Boitempo, 1998.

BOSCHETTI, I. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: UnB, 2003.

BOSCHETTI, I. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social*. Brasília: UnB; Editora Letras Livres, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988* - texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos; n. 25).

CACCIAMALI, M.C. *Mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: menos empregos, mais política pública*. São Paulo, IPE-USP, mimeo. 1995.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: Campello T. et al. (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

CAMPOS, A. G. *Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira*. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, Jan., 2015.

CAMPOS, A. G. *Pobreza e direitos na cidade de São Paulo: a experiência da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade*. Tese Doutorado USP, 2004.

CARDOSO JR, J.C. *As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. Tese de doutorado. IE/UNICAMP, 2007.

CARDOSO JR, J.; GONZALEZ, R. Sabendo usar, não vai faltar: dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. *XII Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo/SP: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2007.

CARNEIRO, C. B. L. *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Tese de Doutorado UFMG, 2005.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.

CASTRO, J. A. et al. *Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória*. Texto para discussão n.1486. Brasília: IPEA, 2010.

CASTRO, J. A. et al. *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Nota Técnica N 9. Brasília: IPEA, Set. 2012.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010.

CESIT/UNICAMP. *Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo: relatório do projeto de construção de capacidades de gestão do conhecimento urbano na América Latina e Caribe*. Campinas: Cesit/Unicamp, 2003.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Programa Bolsa Família: Orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família*. Brasília: Coleção Olho Vivo no dinheiro público, 2012.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. *O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010.

COSTA et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria. In: Campello T. et al. (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

COSTA, P.; FALCÃO T. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: Campello T. et al. (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

DATAMEC. *Qualificação profissional – SIGAE: manual do usuário*. Brasília, 2005.

DEDECCA, C. S. (2003) Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: HENRIQUE, W.; PRONI, M. W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora Unesp e Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

DEDECCA, C. O Sistema Público de Emprego e a Estratégia de Desenvolvimento. In: MACAMBIRA, J. & CARLEIAL, L. (Org.). *Emprego, Trabalho e Políticas Públicas*. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

DIEESE. *Identificação das mudanças ocorridas com beneficiários dos programas sociais da Prefeitura do Município de São Paulo desenvolvidas pela SDTS no âmbito do Projeto Desenvolvimento Solidário*. São Paulo (Mimeo), 2003.

DILLARD, D. *A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária*. São Paulo: Editora Pioneira, 1993.

DRAIBE, S. M. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas para a década de 90*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FIELD, A. *Descobrendo a estatística usando o SPSS*. Trad. Lorí Viali. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FILGUEIRAS, V. *Estado direito do trabalho no Brasil: regulação do emprego entre 1988 e 2008*. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FLORESTAN FERNANDES. *Guia de geração de trabalho e renda: nova perspectiva na elaboração de políticas, programas e projetos de geração de trabalho e renda*. Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2008.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Acesso ao ensino superior no brasil: a contribuição dos programas federais no período recente*. São Paulo: FPA, FPA Comunica, Nº14, Jun. 2014.

GALBRAITH, J. K. *O novo estado industrial*. São Paulo: abril Cultural, 1982.

GALBRAITH, J. K. *O pensamento econômico em perspectiva: uma história crítica*. São Paulo: Pioneira Editora da Universidade de São Paulo, 1989.

GOMES, A. *Apresentação Política de Assistência Social Brasileira e Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2008. Disponível em: <<http://docplayer.com.br>> acessado em 23 de Dezembro de 2015.

GROSH et al. *The Design and Implementation of Effective Safety Nets for Protection and Promotion*. Washington: The World Bank, 2008.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; COELHO, R. *Atlas da Exclusão Social de Osasco: Alternativas de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão*. São Paulo: DIEESE e SDTI/PMO, 2007.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; COELHO, R. *Inclusão Social com Geração de Ocupação e Renda*. São Paulo: DIEESE, 2008.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. *Geração de oportunidades: o papel dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D. *SDTI em números: informações e estatísticas sobre as ações de trabalho, emprego e renda*. São Paulo: Editora Hucitec, 2011.

GUERRA, A.; POCHMANN, M.; SILVA, R. *Atlas da Exclusão Social no Brasil: Dinâmica da exclusão social na primeira década do século XXI: Alternativas de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão*. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

GUERRA, A.; VOIGT, J. *O Programa Bolsa Família e as instâncias de controle social: um estudo de caso no município de Osasco-SP*. (Mimeo). São Paulo, EAESP/FGV, 2013.

HAIR JR., J. F. et al. *Análise multivariada de dados*. 6.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HENRIQUE, W. *O Capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese de doutorado, Campinas, Unicamp, IE, 1999.

HOBBSBAWN, E. *A era dos extremos*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 1960-2010: Microdados dos Resultados da Amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto dos Municípios: Microdados de 2005-2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicados do Ipea. Brasília, n. 75, fev. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro, edição especial 13, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *Vinte anos da Constituição Federal*. v. 1, nº 17. Brasília: Ipea, 2009.

JOHNSON, A. G. *Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

KALECKI, M. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Editora Hucitec, 1983.

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Atlas, 1982.

KINGDON, W.J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Brown and Company, 1984.

KREIN, J. D.; NUNES, B.; SANTOS, A. L. Balanço do governo Lula: avanços e contradições. *Revista ABET*. vol. X, n. 2, p. 30-54. Jul./Dez., 2011.

LAVINAS, L. *Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão nº 596, 1998.

LUNA, S. V. de. *Planejamento de pesquisa: uma introdução*. São Paulo: EDC, 2002.

MARSHALL, T. *Política social*. Trad. Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1976

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do partido Comunista*. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MARX, K. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Livro 1. Vo.1. Tradução Reginaldo Sant'Anna. 24^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta. 1995.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Cadastro único: O que é e para que serve*. Disponível em: <<https://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Cadernos de Resultados do Plano Brasil Sem Miséria 2011-2014*. Brasília/DF: MDS, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Exercendo o controle social do Programa Bolsa Família*. Brasília: Guias e manuais, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Matriz de Informações Sociais do MDS*. Brasília: SAGI, 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Microdados de 2005 a 2012*. Brasília: Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho, 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Relação Anual de Informações Sociais – Microdados de 1985 e 2012*. Brasília: Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho, 2013.

MINUSSI, J. A. et al. *Um Modelo de Previsão de Solvência Utilizando Regressão Logística*. Revista de Administração Contemporânea, v. 6, n. 3, p. 109-128. Set./Dez. 2002.

MILL, J.S. *Utilitarismo*. São Paulo: Iluminuras, 2000.

MORETTO, A. et al. Trabalho no Brasil: evolução recente e desafios. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, v.34, n.124, p.27-53, jan./jun. 2013

MOTA, A.E. et al. (Orgs.). *Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS: OMS: Ministério da Saúde, 2006.

MUNIZ, E. SUAS e os serviços socioassistenciais. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n.º 88. São Paulo: Cortez, 2006.

MURRAY, Colin. *Livelihoods research: some conceptual and methodological issues* Background Paper 5. Chronic Poverty Research Centre, 2001

NORTON, A.; FOSTER, M. *The potential of using Sustainable Livelihoods Approaches in Poverty Reduction Strategy Papers*. Centre for Aid and Public Expenditure. Working Paper 148. Overseas Development Institute, London, July 2001.

OFFE, K. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, F. *O surgimento do anti-valor*. Novos Estudo CEBRAP, nº22. São Paulo: CEBRAP, 1988.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Introduction to Social Security: convention 102*. ILO: Genebra, 1984.

PAMPLONA, J. B. *Erguendo-se pelos próprios cabelos: auto-emprego e reestruturação produtiva no Brasil*. São Paulo: Germinal, Fapesp, 2001.

POCHMANN, M. *A Década dos Mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.

POCHMANN, M. *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: Novos Caminhos para a Inclusão Social*. São Paulo: Cortez e Perseu Abramo, 2002.

POCHMANN, M. *Políticas públicas municipais: o desafio do desenvolvimento local*. São Paulo: Instituto Datasol, 2007.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PNAS. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. *Diário Oficial da União*. 28 de outubro de 2004.

QUADROS, W. J. (2003) A evolução recente das classes sociais no Brasil. In: HENRIQUE, W.; PRONI, M. W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora Unesp e Instituto de Economia da Unicamp.

RAMOS, M. *Métodos quantitativos e pesquisa em ciências sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais*. Londrina: Revista Mediações, V. 18 N. 1, P. 55-65, jan./jun. 2013.

RICARDO, David. *Princípios de Economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural - Coleção Os Pensadores, 1979.

SANDRONI, P. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SINGER, A. *Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo*. Veja. Nº 1936, p.55, 2009.

SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Pesquisa de Emprego e Desemprego – Microdados de 1985 e 2012*. São Paulo: SEADE, 2013.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. *Sistema Nacional de Informações de Educação Profissional e Tecnológica*. Disponível em: <<http://sitesistec.mec.gov.br/destaques/44-destaque-topo/286-sistema-nacional-de-informaes-da-educacao-profissional-e-tecnologica>>. Acessado em 10.01.2017.

SMITH, A. A Riqueza das Nações. In: *Coleção os Economistas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. São Paulo: MDS/UNESCO, 2009.

SUPLICY, E. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2002.

VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. *Renda Básica de Cidadania: Fundamentos éticos e Econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.