

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Caio de Resende Trogiani

Qualificação profissional para beneficiários de programas sociais: qual o próximo passo para a inserção no mundo do trabalho?

São Paulo

2012

Resumo

Cursos de qualificação profissional para populações de baixa renda são suficientes para sua inserção no mercado de trabalho? Ou o poder público deve conduzir ainda uma próxima etapa para efetivar essa inserção? Pautado na hipótese de que a resposta é afirmativa para a segunda colocação, este artigo¹ busca levantar alternativas possíveis em âmbito municipal para se fechar o elo entre a qualificação e a inserção sustentável no mundo do trabalho, estudando o caso de Osasco. O que se observa é que a articulação entre programas de capacitação e de geração de renda é fundamental para a efetivação dessa estratégia, sejam eles operados pelo município, sejam oriundos dos outros níveis federativos. Ações municipais de intermediação de mão-de-obra e apoio ao desenvolvimento de pequenos empreendimentos – solidários ou trabalhos autônomos – são também alternativas viáveis que colaboram com esse objetivo.

Palavras-chave: Qualificação Profissional. Inclusão produtiva. Intermediação de mão-de-obra. Empreendedorismo. Economia Solidária.

1. Introdução

O provimento de formação profissional para indivíduos em situação de vulnerabilidade social como meio de desenvolver suas habilidades para o trabalho certamente é um passo fundamental para apoiá-los em sua inserção qualificada no mercado de trabalho². Em um contexto onde as atividades profissionais – inclusive as informais – exigem cada vez mais um grau mínimo de especialização, esse esforço – por parte da entidade ofertante e por parte do próprio beneficiário – mostra-se condição quase inevitável para se construir perspectivas de um rendimento minimamente digno para essa população.

Ao mesmo tempo, dada a situação social em que esses beneficiários se encontram, cabe perguntar se o simples oferecimento de um curso de qualificação por si viabiliza a entrada

¹ Artigo individual entregue como parte integrante do Relatório Final do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas, em agosto/2012, intitulado “Desafios para a implementação do Programa PRONATEC/Osasco Sem Miséria – Proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão”.

² A inserção no mercado de trabalho é aqui entendida como o acesso a uma ocupação estável geradora de renda, não necessariamente formal.

sustentada desse indivíduo em uma atividade geradora de renda. Ele terá motivação e meios suficientes para buscar uma ocupação, da mesma forma que pessoas que tiveram acesso a uma formação regular (ensino fundamental, médio e superior) o fazem? Ou a inserção no mercado após a qualificação profissional configura em si um desafio, uma etapa a ser superada com apoio de iniciativas específicas, muitas delas sendo ainda de responsabilidade do governo?

A dificuldade em se encontrar emprego formal para classes de menor renda sugere concordância com a segunda questão acima posta. Pesquisa elaborada pela SEADE referente ao ano de 2010³ traz alguns dados que podem sugerir esse quadro: o estudo revela que enquanto a taxa de desemprego total⁴ da Região Metropolitana de São Paulo girava em torno de 12%, o desemprego total na mesma região da população com escolaridade de nível fundamental completo e médio incompleto era de 18,7%; e o da população negra era de 14%. Pode-se considerar que esses tipos de classificação social têm forte aderência com a classificação por faixa de renda, podendo indicar a maior dificuldade desses indivíduos na busca por emprego.

Logo, seria leviano imaginar que a conquista ou não de um emprego após um curso de qualificação é mérito unicamente do esforço e competência do indivíduo, como sugere Ferreti (1999 apud Oliveira, 2007, p. 47):

“Assim, o Estado, o empresariado e a sociedade civil, via ONGs, dão respostas ao desemprego oferecendo cursos de formação. [...] com o que se oferece em boa parte desses cursos, os indivíduos pouco escolarizados e subempregados ou desempregados dificilmente conseguirão situar-se consistentemente no mercado. [...] tal tipo de estratégia tende a transferir às pessoas a culpa por não terem emprego, ao deixar subentendida a mensagem de que, se apesar de todo o empenho do Estado, da sociedade civil e dos empresariados, nada resultou, então a responsabilidade é individual, não social.”

Outros atores partilham da mesma visão, acrescentando o componente oferta de vagas de trabalho na equação: políticas públicas que enxerguem a responsabilidade estatal apenas na requalificação de trabalhadores não surtirão efeito, dado que não existe trabalho para absorver esse contingente formado (FARIA, 2001). Ou seja, seria preciso um esforço do Estado no sentido de “gerar” vagas.

³ Disponível no site <<http://bi.seade.gov.br/SimTrabalho/>>. Acesso em 20/08/12.

⁴ Proporção da População Economicamente Ativa (PEA) que se encontra desempregada.

Existe, de fato, um pensamento dominante de que devemos nos qualificar cada vez mais para, assim, conseguir competir pelas vagas de trabalho disponíveis – o mercado de trabalho está concorrido. Ou seja, a formação não garante o acesso ao emprego, mas sim dá melhores condições de disputa. O presente artigo busca identificar algumas possibilidades de superação dessa etapa, pautando-se na hipótese de que um segundo passo após a qualificação profissional é sim necessário para apoiar a inserção sustentada no mercado. Estuda essas possibilidades tendo como referência o PRONATEC/Osasco Sem Miséria, programa concebido em âmbito federal e implementado em âmbito municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI), destinado a oferecer cursos técnicos para beneficiários cadastrados no CadÚnico residentes no município. A coordenação do programa tem a intenção de vinculá-lo a outras iniciativas da Secretaria, em um esforço de fechar o ciclo de habilitação e acesso a uma ocupação a essa parcela da população. Esse esforço pode servir de referência para outros municípios que também querem implementar o PRONATEC em seus territórios.

Vale antes ressaltar que para o PRONATEC/Osasco sem Miséria foram selecionados cursos de qualificação cujas atividades profissionais tivessem já alta demanda por profissionais ou então com francas perspectivas de crescimento na região. Oliveira (2007), ao estudar os princípios que nortearam a concepção do Planfor (grande programa de qualificação profissional instituído pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, comentado mais à frente neste trabalho), indica a importância de se vincular a formação profissional oferecida à população ao mundo do trabalho que a rodeia – uma formação integral, que abranja não só habilidades, como também atitudes e conhecimentos, certamente é desejado, mas quais são as vagas de trabalho disponíveis para a grande massa de trabalhadores? O perfil de profissional que está sendo demandado abre espaço a grandes parcelas da população para uma atuação de maior grau de complexidade? A seleção dos cursos e da grade curricular são decisões fundamentais frente ao desafio da inserção no mercado, apesar de não ser por si só suficiente para superá-lo.

Centrado em comentar o esforço de Osasco nessa direção e fazer sugestões para seu aprimoramento, o artigo fundamenta as alternativas de inserção no mercado de trabalho de populações de baixa renda em revisão bibliográfica sobre o tema, no tópico 2, levantando ainda outros casos desenvolvidos em âmbito federal que possam ilustrar possibilidades de ações, no tópico 3. No tópico 4 é feita uma descrição e breve análise de dois programas

desenvolvidos pela Prefeitura de Osasco, via SDTI, voltados à consecução do acesso de pessoas em vulnerabilidade social ao mundo do trabalho: Osasco Solidária e Osasco Inclui. Por fim, são feitas algumas considerações a respeito dessas ações e do desafio que enfrentam, no tópico 5.

2. Alternativas de inserção no mundo do trabalho

Muito é comentado a respeito da redução dos empregos formais no mercado de trabalho, havendo fechamento de vagas sem abertura de igual número de novos postos. Uma observação sobre dados levantados pela Fundação SEADE, no período 2003 – 2011, referentes ao número de admissões e ao número de desligamentos de empregados no Estado de São Paulo, permite notar altas variações no saldo entre os dois números, como sugere o gráfico de evolução desse saldo expostos a seguir:

Gráfico 1. Evolução do Emprego Formal: saldo de geração de novos empregos no Estado de São Paulo⁵



Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados da Fundação SEADE.

Poderia se dizer, ao conferir o gráfico, que não existe uma tendência de redução do número de empregos, caso a linha de evolução seja analisada a partir de 2003 (o patamar inicial de 171.792 foi superado nos anos seguintes); ao mesmo tempo, as bruscas variações entre os anos sugere uma não estabilidade no crescimento do número de empregos formais, havendo inclusive quedas importantes em 2008, 2009 e 2011.

⁵ Informações disponíveis no site <http://bi.seade.gov.br/SimTrabalho/#>. Acesso em 20/08/12.

Nesse cenário de certa instabilidade do crescimento do emprego formal, novas possibilidades de ocupação geradora de renda foram sendo concebidas, e são elencadas como alternativas importantes no mundo do trabalho por diferentes autores.

O empreendedorismo, individual ou coletivo, certamente é uma delas. Pinotti (2009), citando Block e Wagner (2006), destaca que esse modo de trabalho se dá por decorrência de dois motivos: oportunidade ou necessidade. No primeiro caso, ele é função da descoberta de um espaço no mercado para um novo produto ou meio de comercialização gerador de lucro; já no segundo, é uma solução possível dado mudanças inesperadas no ambiente da pessoa que passa a empreender – a perda do emprego estável, por exemplo.

Estudo elaborado pela Global Entrepreneurship Monitor (2011) indica que a proporção de pessoas entre 18 e 64 anos no Brasil que estão envolvidas em atividades empreendedoras há menos de 42 meses de existência (número denominado Taxa de Empreendedorismo em Estágio Inicial – TEA) foi de 17,5% em 2010, o que representa cerca de 21,1 milhões de indivíduos – número menor apenas do que o encontrado na China, que teve uma TEA de 14,4%, totalizando 131,7 milhões de pessoas ligadas a atividades empreendedoras. Percebe-se uma evolução expressiva da TEA no Brasil, tendo iniciado com 13,3% em 2002, patamar de certa forma mantido até 2009, quando o índice passou para 15,3%, culminando nos 17,5% em 2010.

O estudo também acompanha a proporção de empreendedores por oportunidade e empreendedores por necessidade no país. No caso brasileiro, desde 2003 o primeiro grupo supera o segundo, sendo essa relação superior a 1,4 desde 2007. Em 2010, essa proporção atingiu o valor de 2,1 – semelhante à média do conjunto de outros países participantes do estudo.

Estudo realizado pelo SEBRAE e divulgado em 2011 (SEBRAE, 2011) aponta dados positivos para a taxa de sobrevivência de empresas com até 2 anos de atividade no Brasil (período considerado crítico para a operação de novas empresas): com referência a empresas constituídas em 2006, a taxa foi de 73,1%, sendo o Sudeste a região brasileira a apresentar maior pontuação nesse índice (76,4%). Esse estudo, destaque-se, baseou-se no número de empresas registradas formalmente junto à Receita Federal, não considerando empreendimentos informais, que têm forte participação na economia, em especial nas regiões mais carentes – outro estudo elaborado pelo SEBRAE em 2003 e publicado em 2005

(SEBRAE, 2005), o mais recente sobre o assunto, estimou a existência de mais de 1 milhão e 200 mil microempresas com até 5 funcionários operando informalmente, e cerca de 9 milhões trabalhadores autônomos atuando na informalidade em 2003. Para se ter uma referência, o IBGE (2003) contabilizou, nesse mesmo, ano 4,7 milhões de empresas ativas formalmente registradas. É muito provável que a taxa de sobrevivência entre os empreendimentos informais seja menor do que a registrada para as organizações formais, dadas as condições de realização do empreendimento.

No contexto da redução de empregos formais e do crescimento do empreendedorismo, vale destacar que estão em crescimento modelos alternativos de se organizar a produção em um novo empreendimento – ou mesmo em uma organização já existente – que visam à inclusão de trabalhadores, tanto no sentido do acesso ao mundo do trabalho, quanto no de geração de renda mais digna, em um ambiente de trabalho mais justo e igualitário. É o que prevê a Economia Solidária.

Paul Singer (2006) destaca a força da Economia Solidária no novo milênio, ao permitir a trabalhadores antes relegados a baixíssimos salários ou ao desemprego – decorrente muitas vezes do fechamento das empresas em que atuavam – uma maneira de se organizar, de forma cooperativa e não autoritária, a fim de gerar renda, conseguindo inclusive competir com organizações empresariais geridas nos moldes tradicionais.

Lendo o texto do autor, pode-se entender a ideia de economia solidária como um modo de produção alternativo, pautado no fundamento de que a economia, para gerar igualdade, deve ser cooperativa, e não competitiva – os atores econômicos devem cooperar entre si, e não disputar. Para ser solidária, a economia deve necessariamente ser organizada de forma igualitária entre os indivíduos para produzir, comercializar, consumir e poupar. Os princípios decorrentes desse fundamento desdobram-se na atividade econômica na forma do comércio justo, equidade, sustentabilidade e autogestão. Esse conceito se estende a diferentes ramos da economia, como consumo, crédito, trocas e produção. Empreendimentos solidários se caracterizam por se constituírem de trabalhadores responsáveis pela gestão de suas organizações, a qual é feita de forma coletiva, pautada na decisão partilhada e na divisão de resultados.

Existem diferentes experiências e organizações operando ao redor do Brasil dentro dessa lógica, contando inclusive com fóruns estruturados de discussão, troca de experiências e

estudos sobre o tema – como é o caso do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, fundado em 2001, contando agora com mais de 160 fóruns estaduais, regionais e locais –, além de entidades de apoio à construção de empreendimentos dentro desse modelo – como, por exemplo, a rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs).

No entanto, o próprio Singer atenta para o fato de que muitos indivíduos aderem ao empreendimento solidário como alternativa para escapar da pobreza sem, no entanto, partilhar de fato dos princípios que fundamentam esse modo de organização, não enxergando as possibilidades que a autogestão pode proporcionar em termos de crescimento pessoal e profissional.

O Governo Federal tem um histórico importante em programas de qualificação profissional e ações de inserção no mundo do trabalho, que trazem reflexões relevantes quando analisados pela Academia. É o que veremos a seguir.

3. Atuação do Governo Federal em programas de qualificação

Muitas iniciativas foram conduzidas pelo Governo Federal no intuito de prover qualificação profissional à população de baixa renda. Desses, três merecem destaque para os objetivos do presente artigo: o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e o Programa Nacional de Acesso Técnico e Emprego (PRONATEC).

O Planfor foi concebido na gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com vigência até 2002, pela então Secretaria Nacional de Formação – SEFOR, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Foi financiado pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador e teve como objetivo prover cursos de qualificação ou requalificação profissional, tendo como meta atender à parcela significativa da População Economicamente Ativa do país (SAUL et al., 2007).

Oliveira (2007), atento à questão da inserção no mercado de trabalho, analisa que, na gestão FHC, o problema do emprego fora tratado como uma questão individual: o trabalhador deveria tornar-se adequado ao mercado de trabalho, via um esforço de requalificação profissional, para tornar-se então “empregável”. O papel do Estado estaria assim ligado principalmente ao provimento de cursos de qualificação – o restante do caminho seria de responsabilidade de cada um. A autora reforça que essa concepção do desemprego como um

problema individual – e não social – foi germinada em um contexto no qual o Estado tinha cada vez menos responsabilidade no âmbito da inserção no mercado de trabalho – a responsabilidade passava a recair quase que integralmente sobre o indivíduo.

Em 2003, na gestão Lula, foi lançado o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), braço operativo do Programa Nacional da Qualificação Social e Profissional (PNQSP), lançado no mesmo ano, tendo ambos como principal objetivo concretizar ações de qualificação profissional destinadas a pessoas com maior vulnerabilidade social e econômica (baixa renda, baixa escolaridade e sujeitas à discriminação de ordem social), com vistas à sua inserção no mundo do trabalho. Foram formulados com base em resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, sendo então conduzido pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Lima (2007, p. 72-75), ao analisar os princípios e objetivos do PNQSP e do PNQ, foca-se na questão da qualificação profissional e apresenta duas possibilidades registradas nesses documentos merecedoras de destaque, ligada à construção de arranjos produtivos locais, compostos de empreendimentos individuais ou coletivos dentro da lógica da Economia Solidária:

“[...] essas políticas, quando articuladas com outras políticas públicas, em particular, de emprego e geração de renda, aumentam a chance da inserção das populações mais vulneráveis no mundo do trabalho. [...] vinculadas às políticas de desenvolvimento, sobretudo local, pela sua capilaridade, possibilitam que as populações mais vulneráveis participem e usufruam os resultados dos arranjos produtivos locais e do desenvolvimento local sustentável e solidário. [...] possibilitam maior sobrevivência de empreendimentos individuais ou coletivos baseados nos princípios da economia solidária.”

O PRONATEC é um programa de qualificação profissional concebido pela União e operacionalizado pelos municípios destinado a três públicos: jovens do ensino médio público, beneficiários do seguro-desemprego e pessoas em situação de vulnerabilidade social, inscritas no Cadastro Único⁶. Esse último foco do programa ficou caracterizado como PRONATEC/Brasil Sem Miséria (PRONATEC/BSM), operacionalizando ações

⁶ O Cadastro Único reúne informações de cadastro individual de beneficiários de programas sociais referentes a diferentes programas conduzidos pelo Governo Federal. O critério para inserção no CadÚnico é possuir uma renda per capita inferior a meio salário mínimo mensal, ou ter renda familiar inferior a 3 salários mínimos mensais.

complementares para apoiar a população de baixa renda a superar o ciclo da pobreza⁷, sendo conduzido pelo Ministério de Desenvolvimento Social em parceria com o Ministério da Educação. Um dos municípios piloto na implementação desse programa é Osasco, por meio de sua Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. Osasco conta também com uma estratégia voltada à superação do ciclo de pobreza de sua população mais vulnerável, articulada entre diferentes secretarias e denominada Osasco Sem Miséria, de cujas ações o PRONATEC faz parte. Nesse contexto, o programa foi intitulado PRONATEC/Osasco Sem Miséria (PRONATEC/OSM).

O PRONATEC/BSM já prevê, em sua legislação de criação, um conjunto de responsabilidades do governo federal, estadual e municipal, sendo uma parcela delas voltadas à inserção dos beneficiários qualificados no mercado de trabalho. Essa seleção de atribuições é descrita na tabela abaixo⁸:

Tabela 2. Responsabilidades no PRONATEC/BSM: apoio à Inserção no Mundo do Trabalho

Ministério do Desenvolvimento Social	Governo Estadual	Governo Municipal
Apoiar o governo municipal e o estadual na identificação e prospecção de oportunidades de desenvolvimento local e regional para inclusão produtiva da população beneficiada pelo Programa; Pactuar com setores empregadores de mão de obra a contratação dos alunos qualificados pelo PRONATEC/BSM.	Promover, em conjunto com o município, a integração dos alunos às políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo.	Viabilizar, em conjunto o governo estadual, a pactuação com empregadores locais para a intermediação da mão de obra dos alunos qualificados em cursos do PRONATEC/BSM.

Observa-se uma aposta nas funções de intermediação de mão-de-obra⁹, sugerindo uma pactuação entre o governo e os setores produtivos já estabelecidos na localidade, com capacidade de empregar os beneficiários formados nos cursos oferecidos; e de articulação com outros programas públicos de geração de renda – políticas de emprego e renda e

⁷ O Brasil sem Miséria é uma estratégia conduzida pelo Governo Federal a fim de articular alguns de seus programas sociais – dentre eles o próprio Bolsa-Família – e fazer com que a população de maior vulnerabilidade social consiga de fato acessá-los. A estratégia articula-se em três eixos de ação: transferência de renda, acesso a serviços sociais básicos e inclusão produtiva. O PRONATEC/BSM colabora com a concretização desse 3º eixo.

⁸ Tabela formulada com base no estudo da legislação instituidora do PRONATEC, disponível no endereço <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/pronatec>>. Acesso em 19/08/12.

⁹ Intermediação de mão-de-obra trata da identificação de oportunidades de emprego no mercado de trabalho de determinada região e levantamento de interessados em trabalhar no setor produtivo dessa mesma região, buscando articular as duas partes entre si, agilizando a consecução de admissões.

programas de associativismo e cooperativismo. O texto não cita possibilidades de programas existentes na esfera federal que possam participar dessa articulação.

O Programa também orienta um esforço no sentido de prover orientação profissional para os interessados em participar dos cursos, responsabilidade atribuída ao município. Essa medida, quando combinada com a seleção de cursos de maior aderência à situação atual e projeção do mercado de trabalho na localidade (atividade também prevista na legislação aqui analisada), certamente colabora com o processo de inserção do trabalhador.

O Ministério do Trabalho hoje prevê a existência do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda¹⁰, um conjunto de ações conduzidas pelo Ministério para promover, subsidiar e proteger a ocupação geradora de renda. Apesar do termo, tais ações não parecem fazer parte de um Sistema como o SUS ou o SUAS, com divisão de responsabilidades entre os entes federativos, lógica de financiamento estruturada e conjunto de programas permanentes. Trata-se de um conjunto de ações empreendidas de forma específica pelo próprio Ministério no sentido do objetivo colocado.

Dentre essas ações, três delas chamam a atenção pelo apoio que provêm à inserção no mercado de trabalho, de forma direta ou indireta:

- **Intermediação de mão-de-obra – IMO (SINE):** através do Sistema Nacional do Emprego (SINE), o MTE apoia a inserção ou recolocação de trabalhadores no mercado, cruzando informações de demanda por profissionais (oportunidades de emprego) e indivíduos com mais de 14 anos que estejam buscando o mercado de trabalho. O intuito da atividade é reduzir o tempo de preenchimento de uma vaga de trabalho disponível, de forma a reduzir o desemprego friccional¹¹ e impedir eliminação de vagas por dificuldades do empregador em preenchê-la.

Destaque-se que o SINE é hoje responsável pela execução das atividades referentes ao Programa de Seguro-Desemprego, compondo a rede de atendimento pela qual se executa o pagamento do benefício, em parceria com a Caixa Econômica Federal.

¹⁰ Com base nas informações disponibilizadas no site do Ministério do Trabalho a esse respeito: <<http://portal.mte.gov.br/spetr/>>. Acesso em 19/08/12.

¹¹ Tipo específico de desemprego causado pelo tempo em que os trabalhadores não empregados gastam procurando um novo emprego.

- **Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER):** conjunto de linhas de crédito para empresários com interesse em investir em seu negócio ou custear sua operação, privilegiando nos financiamentos os setores intensivos em mão-de-obra e prioritários das políticas governamentais de desenvolvimento. O intuito do programa é ampliar o número de vagas de trabalho e a geração/manutenção de renda do trabalhador.
- **Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO):** linhas de financiamento destinadas a microempreendedores populares e pessoas físicas ou jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte (faturamento bruto anual de até R\$ 120 mil). O financiamento é pautado no relacionamento direto com o empreendedor, sendo embasado em análise da capacidade de endividamento do empreendedor e em seu levantamento socioeconômico, havendo ainda provimento de orientação sobre o planejamento do seu negócio.

A IMO-SINE atua de forma mais direta sobre a inserção no mercado de trabalho, sendo o PROGER e o PNMPO alternativas de subsídio a programas desenvolvidos pelos três níveis federativos para a promoção de ocupação e geração de renda.

Observando as alternativas elencadas acima, o desafio da inserção no mercado parece apontar para a necessidade de uma integração entre as políticas de trabalho e renda empreendidas em âmbito federal, estadual e municipal. A articulação entre os programas que tratam do tema mostra-se fundamental para a estruturação de uma via sistemática na condução do indivíduo de baixa renda ao mercado de trabalho. Trata-se assim de um processo, com diferentes etapas sequenciais que em conjunto geram o resultado da inserção qualificada. Destaque-se que o elo final da inserção no mercado pode não existir no formato de programas específicos em determinada localidade, compondo aí um novo desafio. Vale reforçar a possibilidade de tais programas existirem em âmbito estadual ou federal, cuja implementação municipal pode ser pleiteada. Como visto neste tópico, o governo federal lançou alguns programas na linha da geração de renda pautados na operacionalização municipal, os quais estão ativos e podem servir ao propósito aqui colocado.

Na experiência de Osasco, algumas alternativas já foram desenvolvidas pela própria Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, sendo necessário agora um esforço de articulação entre elas e o PRONATEC/OSM. É sobre eles que vamos falar a seguir.

3. A experiência de Osasco

A SDTI apresenta dois programas com potencial inclinação à superação do desafio da inserção no mercado de trabalho da forma colocada neste artigo. Ainda não estão articulados com o PRONATEC/Osasco sem Miséria de forma sistemática – não sendo uma etapa necessariamente posterior –, mas apresentam componentes que os caracterizam como possíveis elos entre a formação profissional e a inserção no mercado de fato. A partir deles, percebe-se a preocupação de Osasco em garantir uma ocupação, seja ela formal – junto ao mercado empresarial já estabelecido –, seja via empreendedorismo individual ou coletivo.

Tais programas são o Programa Osasco Solidária e Programa Osasco Inclui, descritos e analisados abaixo, com base no referencial levantado anteriormente.

3.1. Programa Osasco Solidária

Criado em 2005, o Osasco Solidária visa apoiar a população de baixa renda a partir da assessoria à constituição e manutenção de microempresas, empresas familiares, cooperativas, associações de trabalhadores e outras formas de organização do trabalho que se pautem nos princípios da Economia Solidária, elencados neste trabalho no tópico 2. A assessoria é provida através da Incubadora de Empreendimentos Econômicos e Solidários, orientando e dando suporte aos empreendedores na melhoria e na comercialização de seus produtos, bem como os apoiando na construção de seus planos de negócio; e também através de cursos de capacitação em gestão de negócios (SDTI, 2006). A Incubadora privilegia empreendimentos dos setores de reciclagem, agricultura urbana, confecção e costura, alimentação, artesanato, cultura e serviços.

O programa auxilia ainda a captação de recursos externos para financiamento dos empreendimentos incubados e presta consultoria técnica nas áreas administrativas, econômica, contábil e técnica. Existe espaço também para uma atuação de apoio técnico e financeiro a empresas em vias de falência, a fim de recuperá-las e reativá-las segundo os princípios da autogestão por seus trabalhadores (MACIEL et al., 2011).

Há também uma atuação voltada à construção de redes de economia solidária, articulando os empreendimentos entre si e junto a outras organizações governamentais e não-

governamentais, através de canais de compra, venda e troca de produtos e serviços e partilha de aprendizados.

O programa conta ainda com um espaço físico onde alguns projetos ficam incubados, são realizadas oficinas de capacitação e partilha de aprendizados e são comercializados produtos dos empreendimentos, dentre outras atividades. Esse centro é denominado Centro Público de Economia Popular e Solidária.

Nota-se que o Osasco Solidária tem forte aderência aos fundamentos preconizados por Singer dentro da Economia Solidária. Apoiar iniciativas empreendedoras dentro da lógica de organização cooperativa do trabalho, evitando hierarquias e privilegiando a partilha de decisões e dos resultados do empreendimento. Maciel et al. (op. cit) reforçam a noção de que o trabalho das pessoas em situação de alta vulnerabilidade social em empreendimentos solidários tem a função inicial de compor um método de aprendizagem baseado na oficina-escola. Os projetos produtivos, ao mesmo tempo em que capacitam os trabalhadores, apoiam a formação de laços profissionais/pessoais entre eles, dando condições para a posterior formação de grupos produtivos voltados à atividade econômica geradora de renda.

Ainda assim, seria interessante estudar os ganhos advindos dos empreendimentos solidários, de Osasco e de outras iniciativas, a fim de se avaliar quão atrativos são em termos financeiros para seus trabalhadores, além dos ganhos pessoais que geram aos participantes – os quais podem não ser vislumbrados pelos mesmos, como colocado por Singer. Certamente compõe uma alternativa importante ao mercado de trabalho assalariado formal, devendo gerar resultados suficientes para seus trabalhadores que os mobilize a não buscar formas precárias de ocupação.

Um apoio adicional da Secretaria nesse caso poderia estar na identificação de propostas de geração de renda que ainda não tenham sido exploradas no setor empresarial local e que não interessem à primeira vista ao grande capital. Isso pode prover ao empreendimento solidário uma vantagem inicial passível de ser mantida por um período maior, suficiente para que ele se estruture e consiga atuar no mercado de forma competitiva, caso nasçam novas empresas interessadas no mercado criado por esse empreendimento pioneiro. O caso do material reciclável é bem ilustrativo dessa questão – a princípio uma fonte de lucro apenas de indivíduos de baixíssima renda, passou a interessar ao setor empresarial estabelecido, que ingressou no mercado competindo com os catadores. Já existem algumas cooperativas de

reciclagem com estrutura robusta o bastante para atuarem no mercado de forma competitiva, contando inclusive com estrutura similar à do setor empresarial (galpões de reciclagem, caminhões de coleta etc.), construídas ao longo de vários anos, antes mesmo do surgimento do interesse empresarial pelo setor, podendo assim atuar nesse mercado de forma mais sustentada.

O apoio à captação de recursos para os empreendimentos também pode se valer de uma maior articulação junto aos programas federais de investimento em pequenos empreendimentos, como o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Com projetos bem estruturados e apoiados pela Incubadora, essa articulação é um benefício aos empreendimentos razoavelmente viável de ser concretizado.

3.2. Programa Osasco Inclui

Criado em 2005, o Programa Osasco Inclui tem como grande objetivo identificar oportunidades de ocupação geradora de renda à parcela da população – do próprio município e de regiões adjacentes – em situação de desemprego, tendo foco especial nos beneficiários de programas sociais. Entendido de forma articulada às demais ações da Secretaria, o programa compõe uma porta de saída, atendendo principalmente beneficiários de programas de transferência de renda operantes no município. Existe um entendimento da importância do trabalho assalariado formal, mas que não é visto como única alternativa de ocupação geradora de renda, sendo também fortemente considerados as opções dos empreendimentos solidários e o trabalho autônomo (ALENCAR et al., 2011).

Através do programa, a SDTI operacionaliza diferentes ações previstas no Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda: captação ativa de vagas em empresas da região; intermediação de mão-de-obra; inclusão da pessoa com deficiência no mundo do trabalho; sensibilização, orientação e apoio a empresas para a contratação de jovens aprendizes; atendimento a jovens estudantes de ensino especial, médio, técnico ou superior com vistas ao seu ingresso em programas de estágio; habilitação ao seguro-desemprego; emissão da carteira de trabalho e previdência social; e intermediação de negócios.

Dessas, três se destacam para os propósitos aqui colocados:

- **Captação Ativa de vagas em empresas da região e Intermediação de mão-de-obra;** trata-se da identificação de oportunidades de trabalho nas empresas da região e

disponibilização de trabalhadores que atendam à demanda colocada. A Captação Ativa é feita com base em um assessoramento ao setor empresarial no estudo do perfil profissional necessário às suas atividades, apoiando a identificação de oportunidades para trabalhadores desempregados. A intermediação é voltada para os beneficiários cadastrados nos programas sociais oferecidos pela Secretaria e trabalhadores desempregados, os quais são encaminhados tanto para o setor empresarial tradicional da região quanto para os empreendimentos solidários apoiados pelo Osasco Solidária.

- **Intermediação de negócios:** voltada à realização de parcerias com o setor privado a fim de gerar novos postos de trabalho a partir de projetos intensivos no uso de mão-de-obra, e a articulação da demanda de produtos e serviços oriundos dos empreendimentos populares e solidários.

Vale destacar que essa atividade da SDTI está conveniada ao Ministério do Trabalho, concretizando a implementação local da ação Intermediação de mão-de-obra – IMO (SINE), descrita anteriormente. Nota-se assim a adesão de Osasco às ações previstas pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda voltadas ao mercado formal, sempre pautadas na parceria com o setor empresarial. A articulação com o setor produtivo parece fundamental para a atividade de inserção, como sugerem os programas nacionais destinados a esse fim.

Apoiando a ação de Intermediação de negócios, a captação de recursos para projetos empresariais com uso intensivo de mão-de-obra em áreas de infraestrutura ou construção civil é uma alternativa disponível, como previsto pelo programa Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER): linhas de financiamento para empreendimentos com contratação intensiva de força de trabalho. Certamente um ação dessa dimensão não está sob responsabilidade exclusiva do município, mas o poder local pode fazer parte de uma articulação com os demais entes federativos e o setor privado a fim de concretizar essa possibilidade, sendo inclusive responsável pela indução da realização do investimento.

Os documentos da Secretaria não explicitam, mas é razoável se pensar que um programa dessa natureza, ao pesquisar a demanda por mão-de-obra na região de Osasco buscando oportunidades de inserção, certamente traz um mapeamento importante para o poder municipal, indicando quais os setores com maior carência de trabalhadores na região.

Essa informação é valiosa na medida em que ajuda a calibrar quais cursos devem ser oferecidos nos programas de qualificação.

Interessante também perceber que a Secretaria comunica o programa ao empresariado como um benefício também para ele, qual seja, facilitar o seu trabalho de contratação de mão-de-obra qualificada. Essa de fato pode ser uma estratégia efetiva, ao permitir um envolvimento mais comprometido do setor privado na ação de inserção.

4. Considerações Finais

O desafio da inserção no mercado de trabalho existe e certamente demanda mais ações do poder público além das direcionadas à qualificação profissional – as quais são, ainda assim, um ponto de partida fundamental. O município conta com alternativas viáveis de serem conduzidas localmente, tanto mais efetivas quanto mais bem estruturado for o setor do poder municipal responsável por essa diretriz e, principalmente, quanto mais bem articulado ele for com o setor empresarial local/regional e com outras ações de inserção qualificada promovidas pelos níveis estadual e federal.

A estrutura e articulação do poder municipal viabilizam duas grandes possibilidades de apoio direto ao acesso ao mundo do trabalho: intermediação de mão-de-obra – com espaço para apoio à execução de novos projetos empresariais intensivos no uso de força de trabalho – e fomento ao empreendedorismo, individual ou coletivo. Essas duas vias podem ser conduzidas de forma atrelada a programas existentes no nível federal ou estadual, no intuito de garantir captação de recursos – voltados aos empreendimentos coletivos populares ou para grandes projetos empresariais – ou base de orientações e informações para a ação de intermediação.

Vale destacar o caráter permanente dessas alternativas. Elas geram ocupações que permitem ao trabalhador construir um caminho profissional, com projeção de futuro.

Certamente existem outras possibilidades além das estudadas neste artigo, merecedoras de pesquisa e análise posterior. Um exemplo são as frentes de trabalho, passíveis de serem feitas a partir de um grande projeto empresarial, como já citado, ou também de uma iniciativa do poder público para gerar empregos temporários, em situações emergenciais. O próprio Estado de São Paulo conta com um programa nessa linha, intitulado Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego, voltado a trabalhadores paulistas desempregados há mais de um ano

e residentes no estado há pelo menos dois. Pelo programa, o beneficiário trabalha por uma jornada de 6 horas diárias – em setores de limpeza, conservação e manutenção de órgãos públicos –, durante quatro dias da semana, participando no quinto dia de um curso de qualificação ou alfabetização. O beneficiário permanece no programa por até 9 meses, recebendo bolsa de R\$ 210, além de auxílio-transporte e alimentação. Ressalte-se, no entanto, o caráter temporário dessa iniciativa, como seu próprio nome já sugere, tendo potencial para aliviar o problema do desemprego em um contexto específico sem, no entanto, constituir uma via de acesso sustentado ao mundo do trabalho.

Não se pode perder de vista também a importância de se viabilizar a continuidade da formação dos participantes dos cursos de qualificação. Para muitos, esses cursos significam um retorno ao mundo escolar, do aprendizado, passo que precisa ser cultivado em ciclos sequenciais que se reforçam e propiciam ao indivíduo uma formação integral e com maiores perspectivas profissionais. Construção de carreiras de cursos modulares, com temáticas em sequência, aliadas à regra que permita a participação do beneficiário em mais de um curso por ano – desde que atrelado ao mesmo conjunto de profissões correlatas (arco ocupacional) – podem ser indutores desses ciclos de desenvolvimento, permitindo o crescimento na aprendizagem profissional do trabalhador.

Essencial, por fim, atentar para a capacidade do indivíduo em situação de vulnerabilidade social em assumir compromissos profissionais quando esse conceito não está bem formulado dentro dele. A ideia de trabalhar todos os dias, ter uma rotina, assumir obrigações e responsabilidades é algo que precisa ser construído ao longo de um processo de aprendizagem e sensibilização, o qual pode não ter sido plenamente concluído para determinadas pessoas. O curso de qualificação profissional consegue abordar esse tema, mas tem pouco tempo para fazer essa construção; logo, ações com a oficina-escola proposta pela iniciativa da Economia Solidária são interessantes para apoiar a continuidade da formação profissional desses indivíduos, em um ambiente real de trabalho.

O desafio está posto, e certamente afeta as diferentes localidades do país. Sua complexidade é merecedora de atenção a partir de esforços específicos que visem a sua superação. Osasco deu passos importantes nessa direção, que podem servir de exemplo para municípios paulistas e de outras regiões que busquem garantir acesso qualificado e sustentado de suas populações mais vulneráveis ao mundo do trabalho.

5. Referências Bibliográficas

ALENCAR, Humberto de et al. **Programa Osasco Inclui**. In GUERRA, Alexandre; CANUZZI, Dulce; COELHO, Rodrigo (orgs.). Atlas da Exclusão Social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão. Prefeitura Municipal de Osasco/Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. Osasco: 2011.

FARIA, Aparecido Benedito de. **As experiências das empresas autogestionárias: autonomia dos produtores recriando trabalho**. In Bento, Maria Aparecida Silva; Castelar, Marilda (orgs.). Inclusão no Trabalho: desafios e perspectivas. Centro de Estudos da Relações do Trabalho e Desigualdades/Conselho Regional de Psicologia de São Paulo. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2001.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR; INSTITUTO BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (IBQP). **Empreendedorismo no Brasil: Relatório Executivo 2010**.

LIMA, Antonio Almerico Biondi. **A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das resoluções do CODEFAT**. In Saul, Ana Maria; Freitas, José Cleber de (orgs.). Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Qualificação. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

MACIEL, Caroline et al. **Programa Osasco Solidária**. In GUERRA, Alexandre; CANUZZI, Dulce; COELHO, Rodrigo (orgs.). Atlas da Exclusão Social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão. Prefeitura Municipal de Osasco/Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. Osasco: 2011.

OLIVEIRA, Roberto Vêras de. **A qualificação profissional como política pública**. In Saul, Ana Maria; Freitas, José Cleber de (orgs.). Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Qualificação. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

SAUL, Ana Maria et al. **A avaliação do Plano Nacional de Qualificação PNQ – construindo referenciais**. In Saul, Ana Maria; Freitas, José Cleber de (orgs.). Políticas Públicas de Qualificação: desafios atuais. Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de

Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Qualificação. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E INCLUSÃO DA PREFEITURA DE OSASCO (SDTI). **Informações e estatísticas sobre as ações de trabalho, emprego e renda.** Guerra, Alexandre Lalau; Canuzzi, Dulce Helena (orgs.). São Paulo: Hucitec, 2011.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Taxa de Sobrevivência das empresas no Brasil. SEBRAE.** Brasília: Unidade de Gestão Estratégica, 2011.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Economia Informal Urbana.** Brasília: Observatório SEBRAE, 2005.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária.** 1ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.