

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 19

ISSN 1808-0758

INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E RESULTADOS

Tiago Falcão

Aline Diniz Amaral

Marcelo Alvares de Sousa

(organizadores)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E RESULTADOS

**Tiago Falcão
Aline Diniz Amaral
Marcelo Alvares de Sousa
(organizadores)**

Brasília, 2014

Presidenta da República Federativa do Brasil
Dilma Rousseff

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Tereza Campello

Secretário Executivo
Marcelo Cardona Rocha

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
Paulo de Martino Jannuzzi

Secretário Nacional de Renda de Cidadania
Luiz Henrique da Silva de Paiva

Secretária Nacional de Assistência Social
Denise Ratmann Arruda Colin

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Arnoldo Anacleto de Campos

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza
Tiago Falcão

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paulo de Martino Jannuzzi;
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Alexandro Rodrigues Pinto; DIRETOR
DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Marconi Fernandes de Sousa; DIRETOR
DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO
DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas.

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 19

ISSN 1808-0758

INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E RESULTADOS

Tiago Falcão
Aline Diniz Amaral
Marcelo Alvares de Sousa
(organizadores)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Esta edição apresenta uma seleção de palestras do Seminário “Inclusão Produtiva Urbana: Experiências, desafios e resultados”, realizado na Universidade Estadual de Campinas em 2013, nos dias 8 e 9 de maio de 2013.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 19 (2014)- .
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .
88 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais, Brasil. 4. Inclusão produtiva urbana, resultados, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II. Tiago Falcão. III. Aline Diniz Amaral. IV. Marcelo Alvares de Sousa.

CDU 304(81)
CDD 330.981

Tiragem: 5.000 exemplares

Coordenação Editorial: Kátia Ozório

Equipe de apoio: Tarcísio Silva, Valéria Brito e Eliseu Calisto

Analista de Políticas Sociais: Roberta Cortizo

Bibliotecária: Tatiane Dias

Diagramação: Victor Gomes de Lima

Revisão: Tikinet

Organizadores: Tiago Falcão, Aline Diniz Amaral e Marcelo Alvares de Sousa

Outubro de 2014

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340
CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501
<http://www.mds.gov.br>

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfd@mds.gov.br

APRESENTAÇÃO

Aproximar nomes da academia, formuladores e executores de políticas públicas “na ponta”, proporcionando debate aberto, qualificado e produtivo, foi um dos maiores méritos do Seminário “Inclusão Produtiva Urbana: Experiências, desafios e resultados”, realizado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) nos dias 8 e 9 de maio de 2013, a partir do qual foram produzidos os textos reunidos neste número do Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate.

Foi uma grata surpresa a adesão e o interesse de servidores de administrações municipais e estaduais de todo o Brasil, responsáveis pelo desenho e pela implementação de políticas públicas direcionadas à população mais pobre do país – o que enriqueceu muito as discussões sobre a situação e as perspectivas para a Inclusão Produtiva para esses cidadãos.

Com o objetivo de deixar registrado parte significativa desse debate, este volume da série Caderno de Estudos traz sete artigos de palestrantes do Seminário. O primeiro texto, da Profa. Aldaíza Sposati, discute a importância da intersetorialidade na ação de serviços sociais públicos. Na sequência, o Prof. Claudio Dedecca defende o enfoque multidimensional na formulação de políticas de superação da pobreza. A Secretária Denise Colin apresenta o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) e sua articulação com o Pronatec. As perspectivas de inclusão produtiva no Brasil e os desafios para a continuidade deste processo são discutidos pelo Prof. Márcio Pochmann. O Consultor Franco de Matos analisa no quinto capítulo o papel do microcrédito e das microfinanças na inclusão produtiva dos extremamente pobres. Com base em um amplo conjunto de pesquisas empíricas, a Profa. Nadya Guimarães desvela as estratégias da população em busca de emprego e mobilidade sócio-ocupacional. Por fim, o Secretário Paulo Jannuzzi e colegas registram o processo de construção da ferramenta que permite gestores e técnicos municipais consultarem o Mapa de Pobreza e o Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos, a fim de orientar ações do Plano Brasil Sem Miséria.

Esses textos e o debate do Seminário deixaram claro que não há como pensar uma estratégia bem sucedida de Inclusão Produtiva sem a articulação e a integração de políticas – ainda mais para um público como o do Plano Brasil Sem Miséria, extremamente vulnerável e tradicionalmente à margem de iniciativas desta natureza. E, como foi apontado ao longo das discussões, o articulador das políticas não pode ser o cidadão, indo de balcão em balcão.

Os estudos mostraram que a maioria da população vulnerável é economicamente ativa. Essa inserção laboral é, contudo, precária na maior parte dos casos, caracterizando-se por baixa remuneração e ausência de acesso à proteção social (como são exemplos a previdência social, e a saúde). A Inclusão Produtiva deve ser objeto de políticas ativas do Estado, que promovam o ingresso da população mais pobre em ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e apoio ao empreendedorismo e à economia solidária.

Com o Plano Brasil Sem Miséria, não só o governo federal, mas os governos estaduais e municipais de toda federação encararam o desafio de fortalecer os mecanismos tanto de articulação como de integração de políticas de Inclusão Produtiva para o atendimento das pessoas em situação de pobreza. Atuando de forma articulada, as áreas do trabalho, da educação, da assistência social e da saúde, nos três níveis de governo, estão alcançando importantes vitórias. Um bom exemplo é o sucesso do Pronatec/Brasil sem Miséria, carro-chefe da estratégia de inclusão produtiva do Plano em áreas urbanas.

Durante o Seminário, a Inclusão Produtiva foi defendida como um direito. E a valorização das escolhas e dos anseios do cidadão, com vistas ao desenvolvimento de suas habilidades e competências, esteve no centro do debate. Identificou-se, no entanto, um obstáculo à inserção no mundo do trabalho. Obstáculo esse que se transforma em grande e sólida barreira no caso dos mais pobres: a desigualdade no acesso à informação sobre oportunidades.

Para superar essa dificuldade, defendeu-se o fortalecimento do sistema público de intermediação de mão de obra e a ampliação dos canais de acesso ao microcrédito produtivo orientado, bem como a outras fontes de assistência técnica ao microempreendedor. Também foram discutidas alternativas coletivas de Inclusão Produtiva, por meio de associações e cooperativas, na perspectiva da Economia Popular e Solidária.

Por fim, destacaram-se a importância do papel do Estado como organizador de mercados institucionais e o desafio de pensar em soluções para a Inclusão Produtiva em regiões de baixo dinamismo econômico.

Destaque-se que o Seminário e os textos que dele resultaram apenas se tornaram realidade graças à determinação da professora Ana Fonseca¹, da Unicamp, que dedica sua carreira às questões de cidadania, combate à pobreza. E ao Banco Mundial, sempre pronto a apoiar iniciativas relacionadas à redução da pobreza no Brasil.

Superada a visão preconceituosa que associa pobreza a conformismo e acomodação, abre-se espaço para o rico debate de ações concretas no intuito de ampliar oportunidades e reduzir os efeitos da exclusão.

Obrigado a todos os que participaram desse esforço e boa leitura.

¹ Doutora em Família e Relações de Gênero – USP; Mestre em História Social e do Trabalho (Unicamp); Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/UNICAMP). Foi Secretária da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sesep/MDS) – janeiro 2011 – janeiro 2012; Secretária-Executiva do MDS – 2004; Secretária-Executiva do Programa Bolsa Família – 2003; Coordenadora do programa de renda mínima da Prefeitura de São Paulo – 2001 e 2002.

Tereza Campello
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Tiago Falcão
Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza

SUMÁRIO

I. INTERSETORIALIDADE(S) NA AÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS: PRESENÇA E COMPLEMENTARIEDADE 9

A inter relação de atenção entres os serviços sociais públicos - 12

Intersetorialidade: entre utopia e possibilidade - 13

O convívio dos serviços no território – 15

Referências Bibliográficas – 21

II. O ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA 25

Desenvolvimento capitalista e desigualdade social - 23

Mas o que é pobreza? – 24

Natureza multidimensional da pobreza – 25

Incluir a desigualdade na discussão da superação da pobreza – 29

Desafios da política de superação da pobreza – 31

Mais que uma ação de governo, uma política de estado - 34

Referências Bibliográficas – 35

III. O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO (ACESSUAS TRABALHO) 36

Atribuições dos entes federativos no programa acessuas trabalho – 39

Estratégias de mobilização e de monitoramento – 41

IV. TRABALHO E SEGURIDADE: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA NA INCLUSÃO DOS MAIS POBRES 44

Alteração histórica na manifestação da pobreza – 45

Visões da pobreza e intervenções do estado – 46

Pesquisa sobre exclusão social – 48

V. O PAPEL DO MICROCRÉDITO E DAS MICROFINANÇAS NA INCLUSÃO PRODUTIVA DOS EXTREMAMENTE POBRES 51

Avanços e desafios para os programas de microcrédito produtivo - 53

Concessão de crédito, fundos públicos e subsídios de taxas de juros - 54

Resultados do programa para beneficiários do bolsa família – 55

VI. ACESSO A INFORMAÇÕES SOBRE EMPREGO, DESIGUALDADES OCUPACIONAIS E INCLUSÃO PRODUTIVA 59

Mercado e mercantilização à brasileira – 60

Os mecanismos de obtenção de trabalho e seus múltiplos elos com as desigualdades e hierarquias sociais – 67

Comentários finais, à guisa de conclusão – 74

Referências bibliográficas – 76

VII. CONSTRUINDO MAPAS DE POBREZA, SERVIÇOS PÚBLICOS E DE OPORTUNIDADES PARA O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA 78

Introdução – 78

A busca de uma solução para construção dos mapas – 79

À guisa de conclusão: uma avaliação da utilidade das ferramentas, três anos depois – 85

Referência bibliográfica - 87

ÍNDICE DE QUADROS

- QUADRO 1 DIMENSÕES E DETERMINAÇÕES DO ESTADO DE DESIGUALDADE E A SITUAÇÃO DE POBREZA – 26
- QUADRO 2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA - PROGRAMAS E AÇÕES – 27
- QUADRO 3 INDICADORES DE BEM ESTAR DA POPULAÇÃO BRASILEIRA DAS FAMÍLIAS POBRES E DOS 10% DE FAMÍLIAS DE MAIOR CORRENTE BRASIL, 2009 – 30
- QUADRO 4 A DIVERSIFICAÇÃO DAS MODALIDADES DE CONTRATOS FORMAIS DE TRABALHO NO BRASIL NOS VINTE ÚLTIMOS ANOS – 62
- QUADRO 5 OS FATORES CORRELATOS AO MEIO DE PROCURA EFICAZ: CARACTERÍSTICAS DO INDIVÍDUO OU DO CONTEXTO? - 67
- QUADRO 6 O TRABALHO: UMA MERCADORIA? – 69
- QUADRO 7 FORMAS PELAS QUAIS OS INDIVÍDUOS CHEGARAM À OCUPAÇÃO OCUPADOS. BRASIL, 2008. - 71
- QUADRO 8 FORMAS PELAS QUAIS OS INDIVÍDUOS CHEGARAM À OCUPAÇÃO ATUAL. OCUPADOS. BRASIL, 2008. – 72

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO E DA POBREZA DE NATUREZA MONETÁRIA – 28
- GRÁFICO 2 RITMO DE CRESCIMENTO DO TRABALHO FORMAL (MÉDIA, GRANDES SETORES DA ATIVIDADE ECONÔMICA E EMPREGO GERADO POR INTERMEDIADORES) – BRASIL, 1994 A 2010 - 63
- GRÁFICO 3 MECANISMOS MAIS UTILIZADOS NA PROCURA DE TRABALHO REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, 2001 – 65
- GRÁFICO 4 MEIO PELO QUAL CONSEGUIU TRABALHO REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, 2004 - 65
- GRÁFICO 5 COMO SE CHEGA AO EMPREGO PRIVADO? DIVERSIDADES ENTRE METRÓPOLES BRASILEIRAS EM 2008 – 66

ÍNDICE DE FIGURAS

- FIGURA 1 EXEMPLO DE CARTOGRAMA E DE CONSULTA ÀS INFORMAÇÕES DE SETOR CENSITÁRIO – 80
- FIGURA 2 EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS DISPONÍVEIS EM UM MUNICÍPIO PELO MOPS – 82
- FIGURA 3 EXEMPLOS DE INDICADORES COMPUTADOS PARA ÁREAS DE ABRANGÊNCIA DE UM CRAS – 83
- FIGURA 4 PORTAL BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU MUNICÍPIO E BOLETINS DE INFORMAÇÕES - 84

I. INTERSETORIALIDADE(S) NA AÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS: PRESENÇA E COMPLEMENTARIEDADE

Aldaíza Sposati²

A reflexão ocupa-se de dois ângulos do debate sobre intersectorialidade dos serviços sociais públicos. O primeiro ângulo se refere ao modo de distribuição dos equipamentos de diferentes destinações (educação, creche, escola, saúde, assistência social etc.) pelos espaços da cidade. O segundo se refere à dinâmica por meio da qual os equipamentos deixam de ser meros prédios ou instalações e passam a ser serviços, isto é, produzem atenção, cuidados e atendimento a diversas necessidades da população.

A intersectorialidade pode ser interrogada sob essas duas perspectivas. Na primeira, trata-se de indagar se o mesmo território é servido por todos os equipamentos necessários à produção de diferentes serviços. Na segunda perspectiva, as indagações se colocam em plano dinâmico e quanti-qualitativo.

A capacidade instalada é compatível com a demanda do território quanto ao número de vagas que oferta, quanto aos critérios de cobertura, quanto aos horários de funcionamento, quanto às exigências que apresenta para o cidadão que venha a utilizar os serviços. Cabe lembrar que não há um mecanismo de gestão instalado a priori que articule diferentes serviços sociais públicos atuantes em uma mesma área, ou com uma população idêntica ou similar. Essa necessária processualidade de gestão interinstitucional, quando ocorre, é resultante mais de eventual “inspiração voluntária” de técnicos e gestores que atuam em áreas similares, e, por vezes, acontece para promover resposta a uma exigência da população – que acaba por chamar todos para uma conversa.

A presença de serviços sociais públicos em um espaço próximo aos cidadãos não significa, de pronto, a intersectorialidade, já que, além do prédio, é necessário que existam, de fato, atenções sendo prestadas à população.

Deve-se considerar que dificilmente todos os tipos de serviços públicos estarão instalados de forma mais ou menos avizinhada nos territórios dos bairros de uma cidade. Isto significa que modelos/formatos de possíveis ações sob o paradigma da intersectorialidade têm factibilidades diversas face ao elenco de variáveis que já foram levantadas nos parágrafos anteriores.

Para caracterizar uma possível intersectorialidade, é melhor optar pelo plural “intersectorialidades”, uma vez que a presença de diferentes serviços sociais públicos nos diversos espaços de ocupação intraurbana da cidade não é uma realidade. Todavia, naqueles espaços em que a população demandante tem sua condição de vida direta-

² Professora titular da PUC-SP e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social (Nepsas) e do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Cedest).

mente afetada pela presença/ausência dessa atenção pública diferenciada a demanda de intersetorialidade se torna uma busca prioritária.

É preciso chamar a atenção neste debate, que discute o conteúdo de uma política pública em um espaço acadêmico, para o fato de que a academia é espaço de análise e de crítica que raramente configura um espaço para construção e qualificação daquilo que a política está realizando.

A difusão da habilitação daqueles que estão em processo formativo, para que obtenham maior domínio das questões que se fazem presentes na dinâmica de políticas de atenção à população, dificilmente se faz presente no currículo das diferentes formações profissionais. Trabalhar conhecimentos necessários ao desenvolvimento da política pública não é algo trivial no processo de graduação.

A presença de discussões de categorias analíticas genéricas para análises de políticas públicas, como ações do Estado, ocupa a centralidade do processo formativo. As análises tendem a se centrar em políticas específicas, e não em necessidades efetivas da população. Não é raro que o processo formativo se ocupe mais do exercício privado das profissões.

Tomo de empréstimo a reflexão, aqui adiantada por Cláudio Dedecca, Professor Titular de Economia Social e do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), ao se referir ao momento que estamos vivendo no Brasil, que exige um social que ocupe lugar secundário. Demandamos o preparo para exercer um social forte que exige, efetivamente, conhecimento e domínio. Um social que exige, sobretudo, esforço para moldar e encaminhar questões de tal monta e complexidade que, embora não possa prescindir do saber que deriva da experiência, exige sair do patamar do imediatismo e construir outro horizonte para o alcance de políticas sociais com desenho marcado pela permanência e pela efetividade em seus resultados.

Pensar e propor um social articulado, unificado, e não resultante de políticas setoriais que nasceram e se desenvolveram de forma isolada, isto é, referidas a ações e resultados parciais.

Na perspectiva de um novo horizonte é que se faz necessário pensar a presença da intersetorialidade na articulação das atenções entre cuidados, serviços e programas presentes nas políticas sociais em curso. Uma questão já abordada nesta mesa é a de que: **o entendimento de intersetorialidade não pode se pautar na leitura de que este flua como resultante natural de ações de agentes ou de uma ou outra política social.**

É preciso sair do patamar personalista, e até mesmo imediatista, da compreensão da intersetorialidade como mera resultante da boa vontade ou do conhecimento de uma ou outra pessoa que trabalha nesta ou naquela política. É necessário algo maior para que ela realmente ocorra, um empenho articulado entre as atenções de diferentes

políticas sociais e seus serviços técnicos. A intersetorialidade precisa ser equacionada como uma atividade que seja transversal a todas as políticas sociais.

Cabe, ainda, outro antevisto. Não é difícil encontrar uma relação de confronto entre esferas de uma mesma área de ação. Relembro que dentro de uma mesma área nem sempre há o necessário fluxo de ações de modo a se complementarem. A integração entre serviços e cuidados é ainda uma perspectiva, e não um fato.

A política de assistência social, uma das áreas mais novas dentre as políticas sociais de seguridade social, está em processo de implantação como um sistema único. Os serviços dessa política, exatamente por não terem, de imediato, uma oferta homogênea, vêm permitindo a escuta da demanda. E, ao permitir essa escuta, captam o conjunto de necessidades exatamente dos representantes de segmentos da população que estão abaixo da condição digna de enfrentamento da vida. Ao se atentar para esse conjunto de necessidades, não há dúvida de que aquele profissional que processa a escuta, seja um psicólogo ou um assistente social, permanece em um embate entre o que poderá resolver no âmbito da política em que atua e como poderá resolver o conjunto de necessidades pertencentes ao âmbito de outras políticas sociais.

O trabalho da proteção social básica, na assistência social, tem por escopo fazer com que as necessidades do cidadão ganhem visibilidade no âmbito de outras políticas e sejam incluídas nas políticas sociais em atenções que lhe são devidas. Em geral, nessas situações existe uma forte indagação sobre qual seria a atenção específica da assistência social diante de tal conjunto de necessidades.

Por estudar e pesquisar a política brasileira de assistência social, é possível identificar um conjunto de dificuldades que existe no campo de sua atenção, exatamente pelo fato de que, em seu desempenho, ocorre um imbricamento entre:

- a. **necessidades sociais diferenciadas** (necessidades de reprodução social do cidadão e de sua família), manifestadas por segmentos de classes sociais que se configuram como os mais desiguais, e
- b. **regramento para acesso nas atenções de diferentes políticas** – suas diferenciações são pouco visíveis às normas de atenção e, por consequência, nem sempre encontram acolhida.

O formato padronizado das atenções, em geral, é adotado para cumprir com a exigência da isonomia do direito. Todavia, as necessidades apresentadas por esses demandantes, a partir de sua situação de destituição, é bastante variada, como é variada também a expectativa dos agentes operacionais das políticas quanto à presença, a priori, de determinados requisitos na população, para que o desempenho de um dado serviço possa ser realizado. São vividas situações que registram uma distância de expectativas entre os dois lados.

Refiro-me à expectativa de que o cidadão já tenha o usufruto em sua vida de um conjunto de pré-condições que o permitam absorver as respostas de cada política social. Lembro alguns exemplos: se espera que a criança tenha mesa e cadeira para fazer o dever de casa, o que não é uma realidade em muitos domicílios, ou então que um idoso tenha condições de comprar fraldas geriátricas, o que não é real para seu poder aquisitivo. Outra situação é a atenção à saúde de pessoas em situação de rua, que não possuem a mínima condição de ter cuidados pessoais de higiene ou de dominar referências, até mesmo de tempo, para ingestão de remédios, menos ainda para fazer um regime alimentar.

O impacto das desigualdades sociais traz diferenciações no cotidiano da vida das pessoas, que não seriam imagináveis em uma condição básica de dignidade.

Fica, pois, a questão: por que discutir intersetorialidade nas e das políticas sociais? Que implicações tem essa análise? Será possível termos a intersetorialidade de serviços sociais públicos na ponta, na execução?

Com certeza, e em qualquer das políticas sociais, o imbricamento das condições reais de vida é mutuamente determinante nas condições de atenção a ser prestada na educação, na saúde, na habitação, na assistência social. A aproximação com cotidiano das condições de vida das pessoas se torna necessária para o resultado da ação.

Sob esse entendimento, as ações dos agentes institucionais que operam as políticas sociais veem-se demarcadas por duas grandes categorias: as condições do cotidiano e as do território onde vive a população atendida. Essas duas categorias respondem, em boa parte, às indagações acima levantadas quanto à presença de serviços sociais em um dado território e à dinâmica que cada um mantém em si e na relação com os serviços sociais públicos.

A INTER-RELAÇÃO DE ATENÇÃO ENTRE OS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS

Em um país com a dimensão do Brasil, com seu enorme número de municípios, de gente, de realidades discrepantes, de diversidades, o que é tomado como um encaminhamento acertado em termos gerais, quando chega na ponta e no serviço local, chega com boa chance de já estar bastante esgarçado. Esse esgarçamento decorre de uma série de filtros de diversas origens, desde a disputa política entre os entes federativos, até o preparo dos profissionais para operarem uma nova orientação.

É preciso, portanto, entender que a dinâmica gerencial de cada política social demanda forte e contínua articulação caso se queira chegar a ações articuladas e, quiçá, intersetoriais. Percebe-se que está dado o sentido à intersetorialidade, a similitude de uma sinergia na operação de diferentes serviços e atenções.

Exatamente essa sinergia que me parece importante destacar aqui, até porque estamos centrados em uma discussão sobre atenção da população brasileira de mais baixa renda ou do Programa de superação da miserabilidade. É a sinergia das ações voltadas à intersectorialidade que me parece ganhar relevância.

Recorro novamente às palavras de Claudio Dedecca. Vale a pena afirmar, novamente, que o enfrentamento das desigualdades em suas múltiplas formas tem na intersectorialidade um apoio singular, pois a intersectorialidade faz as políticas sociais ficarem mais fortes.

É de se sublinhar que, ao tecer essas considerações, está subjacente que o enfrentamento da precariedade da vida dos brasileiros de mais baixa renda vai muito além da renda.

INTERSETORIALIDADE: ENTRE UTOPIA E POSSIBILIDADE

Partindo-se da premissa de que a intersectorialidade é mutuamente fortalecedora dos resultados das políticas sociais e é uma estratégia para afiançar maior completude nas respostas necessárias à população de menor renda e mais dependente do alcance dos serviços públicos, pode-se afirmar que:

- a. a primeira finalidade da intersectorialidade é trazer um efeito sinérgico às iniciativas voltadas à construção da identidade entre as ações a serem desenvolvidas pelas diversas políticas em um mesmo território e as necessidades da população demandatária.

Reafirmo, reforçando o que o Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza, Tiago Falcão, já adiantou: no Brasil, a universalidade é incompleta, ou seja, o horizonte em que foi construída cada política social se funda em aspectos genéricos, e não leva necessariamente em conta as características das condições reais de vida da população que vive sob contextos de maior desigualdade e sob situação de miserabilidade.

Essa é a população que, por exemplo, não terá em casa alguém à disposição para acompanhar a criança na lição de casa. E isso deve ser atribuído não à negligência de um pai ou de uma mãe, mas a dois principais fatores: a ausência dos pais, dos provedores, durante largo período de tempo, torna os segmentos dependentes da composição da família menos protegidos. Essa ausência alongada é provocada pelo tempo de trabalho que consome significativa parte do dia das pessoas, pois além da jornada de trabalho propriamente dita, inclui o longo tempo de deslocamento entre a morada e o local de trabalho, seja ele formal ou informal. Outra situação decorre do fato de estarmos vivendo no país uma nova situação, em que os filhos têm mais chances educacionais que os pais. Portanto, não se pode esperar pais habilitados a ensinar a seus filhos durante a lição de casa exercícios que eles mesmos nunca aprenderam.

É preciso, ainda, conhecer as condições efetivas de moradia da família e dos espaços que seus membros contam.

Estudo realizado em São Paulo, pelo engenheiro Luiz Kohara, relacionou a moradia em cortiço e o desempenho escolar de crianças que ali vivem. Suas visitas de campo demonstram que muitas das crianças não dispõem, no cômodo em que a família vive, de um espaço razoável para simplesmente sentar e fazer a lição de casa. Relata que um professor disse para uma dessas crianças: *‘Menino, o que é isso que está acontecendo aí? Você sentado no chão e comendo? Você, na sua casa, come onde você pisa?’* Essa criança olha assustada para a professora sem entender muito bem o que ocorria, pois em sua vida cotidiana ela come exatamente onde pisa, pois o cômodo do cortiço onde sua família vive não tem mesa.

O tamanho da desigualdade faz com que a questão da universalidade tenha de ser repensada, de modo que inclua respostas diversas em nome da equidade e da atenção aos diferentes. É preciso repensar, inclusive, qual é o perfil da atenção a ser prestada - o que exige, em qualquer política social, uma aproximação com a realidade. E a universalidade só se completará na perspectiva do concreto, no real da vida das famílias.

Alguns analistas levantam um interdito afirmando que desenvolver esse olhar e essa compreensão levará à precarização de uma política social, pois será necessário fazer com que seus padrões alcancem as situações concretas e objetivas da população, e não os padrões da política que requerem sua qualificação.

Vale atentar para o fato de que a universalidade não representa nem precarização, nem focalização da política social, mas sim a busca de respostas de acordo com o que está posto na realidade da vida daquele cidadão usuário. Quanto a essa perspectiva, pode-se chegar à outra exigência:

- b. a concretização da intersectorialidade depende de um modo de gestão interinstitucional e intersectorial, que exige pactos federativos mais gerais que revertam na necessidade de pactos locais, para que possam, de fato, alcançar o cotidiano das políticas sociais.

Sem dúvida, trata-se de um imenso desafio, por isso é urgente um grau de articulação municipal para a gestão dos serviços sociais face às demandas. Não bastam pactos gerais ou de âmbito nacional, pois é preciso que se constituam em objetivos dos governos municipais.

Embora se tenha presente que cada uma das políticas sociais tem seu conteúdo de ação específico, é preciso encontrar aproximações entre elas, em busca da mútua

complementaridade. No entanto, para o enfrentamento da realidade brasileira, é preciso a compreensão e a operação de uma complementaridade em rede.

Esse movimento enfrenta, porém, mais uma questão: a cultura institucional dos agentes públicos de cada área setorial tende a ser mais sectária que articulada. Por exemplo, é mais próprio do agente da educação se filiar à sala de aula, desconsiderando o território onde a criança com que trabalha tem suas condições concretas de vida estabelecidas. Para a intersetorialidade, são exatamente essas condições concretas que se materializam nesse território de vivência que podem dar bases efetivas às propostas de cobertura intersetorial.

O CONVÍVIO DOS SERVIÇOS NO TERRITÓRIO

Outra questão muito importante para a intersetorialidade diz respeito à área de abrangência de cada serviço social básico. Dito em outros termos, cabe indagar se a população abrangida em cada um dos serviços seria a mesma. A abrangência territorial dos serviços públicos é variável para cada tipo de serviço. Não há um compromisso entre os serviços que trabalham com a mesma população. A escola tem por referência um espaço de abrangência diverso da creche, ou da unidade de saúde, ou do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Não existe uma base comum na abrangência dos serviços, articulando diferentes políticas sociais a partir do que é oferecido ao cidadão.

É preciso superar a situação atual que o efetivo “gestor articulador das políticas sociais no cotidiano” é o próprio usuário. Ele é quem bate de porta em porta buscando uma atenção. Essa situação caracteriza uma omissão da capacidade de gestão do Estado, transferindo ao próprio usuário a capacidade de estabelecer os links entre as ações dos diferentes serviços, como o de encontrar uma escola que o atenda, conseguir determinada consulta de especialidade, e assim por diante. Tal sobrecarga não pode permanecer acometendo o usuário em decorrência de uma ausência de gestão do Estado.

O desdobramento das relações de convívio dos serviços públicos em um dado território tem outros desdobramentos. Um deles diz respeito aos próprios profissionais que atuam nos serviços de ponta. Mas outros são um pouco mais distanciados desse cotidiano, embora influam também no desempenho de ponta. A referência é a do entendimento e do desentendimento que ocorre no movimento das políticas sociais.

Destaco nesta análise três aspectos: o primeiro, que denomino de constatação; o segundo, de entendimento/ desentendimento das e entre as políticas sociais; e terceiro, levanto algumas hipóteses e experiências em curso voltadas à intersetorialidade.

Constatação

Sob o aspecto da constatação ocorre o predomínio, nos profissionais a ponta, do conhecimento genérico da ação a ser prestada pelo serviço específico em que opera, apartado do conhecimento das possibilidades e das dificuldades do território onde vive a população usuária desse serviço.

Os profissionais, quando pautados por conhecimentos genéricos, em geral permanecem apartados do conhecimento das possibilidades e das dificuldades presentes nas famílias da população usuária. Alguns, inclusive, consideram que conhecer no território suas características e as da população é algo que pertence à função de planejamento e não à ação.

“Eu estou aqui, não sou do pedaço, tenho que cumprir minhas horas, só vou fazer o que consta no programa. Não tenho responsabilidade de estar adequando ou reconhecendo quais as necessidades dispostas aqui”.

Esta, entendo, é uma das questões constatadas que teria de ser modificada.

Verifica-se que ainda impera o paradigma da gestão de um equipamento em detrimento da noção de serviço. Menos ainda, de um serviço público que pela natureza deve ser voltado ao alcance do que se poderia nominar (por ausência de outro termo) de bem estar de uma dada população que vive na área de abrangência desse serviço social público. Equipamento é o prédio, e serviço é a dinâmica. Esse fenômeno vem correndo não só no Brasil, como em outras realidades. Tomo o exemplo do estudo comparado que se está desenvolvendo na PUCSP pelo NEPSAS³ com serviços localizados junto a Conjuntos Habitacionais da periferia parisiense. Vem ocorrendo uma espécie de desertificação profissional de médicos, professores, entre outros profissionais, nas áreas onde está assentada a população de mais baixa renda.

Não se tem hoje a certeza de que para além do prédio exista, de fato, o serviço. Há o serviço? Talvez em alguns dias e não em outros. A presença do serviço deveria ser garantida, mas não está assegurada.

Entendimento/desentendimento entre os serviços das políticas sociais

As atenções prestadas em cada política social adotam lógica própria e independente. Ocorre baixo conhecimento na gestão pública quanto à cobertura capilar dos diferentes serviços sociais públicos. A não correspondência entre a área de abrangência de cada um dos serviços sociais, uma vez que operam de forma plenamente desarticulada, é algo complicado, já que a política social se expressa concretamente pelas atenções, e a intersectorialidade demanda uma ação que ocorra, de fato, por atenções concretas.

³ Trata-se do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social da PUCSP- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo onde se desenvolve projeto (nº753/2012) de intercâmbio no âmbito da CAPES-COFECUB com Prof. Dr. Serge Paugam da EHESS-École des Hautes Études en Sciences Sociales.

É verificável o impacto que essa ausência de conhecimento produz na população, principalmente a que vive em áreas precárias.

Cada política social nasce, cresce, é implantada e se fortalece no Brasil em momentos históricos diversos, com maturações diferentes na sua consolidação, provocando como um dos seus efeitos o que aqui está se denominando de entendimento/desentendimento.

A Previdência Social, por exemplo, a nossa mais antiga política social, e que tem a forma de um seguro, nasce em 1923, antes da crise de 1929, configurando a política brasileira mais poderosa em recursos financeiros. Entretanto, o alcance da Previdência não é universal, e alcançou mais de 50% dos trabalhadores empregados graças à formalização do trabalho que vem ocorrendo nos últimos anos no país. Sua proteção ainda tem muito para progredir, apesar de já ter crescido muito. Embora seja de 1923, em 2013 o sistema ainda está incluindo segmentos que, durante todo esse período de 90 anos de sua história, não inseriu.

Na outra ponta, a Assistência Social, que aparece como política pública pela primeira vez na Constituição de 1988, no meio da crise de escala global do neoliberalismo, tem que viabilizar uma proposta associada ao direito à proteção não contributiva.

O aparato governamental, em todos os níveis de governo, é setorializado por áreas de conhecimento e especialização. As lógicas são particulares, de organização, operação, descentralização, financiamento, modo de gestão, monitoramento, avaliação, territorialização, abrangência dos serviços. Cada política social tem um ordenamento particular, não há um reconhecimento comum entre os que operam. As lutas históricas, inclusive sociais, pelos direitos sociais, também se deram em movimentos sociais específicos: pela creche, saúde, educação, todos reforçando necessidades, digamos, parciais. Há um momento também em que as organizações, as formas, os movimentos de representação territorial foram sendo reduzidos no país por terem uma tradição conservadora, por serem formas “abduzidas” de apoio a esse ou àquele político.

Sem dúvida, a presença do serviço público em um local é a presença do Estado. E essa presença é marcada, principalmente, pela escola. A escola é a presença do Estado mais próxima da vida da população. E a escola paga um tributo alto, pois tudo que ocorre de problema ou conflito naquele local vai diretamente para a escola. Mais ainda, nos momentos de urgência, de emergência, quando enchentes, incêndios, desabamentos desabrigam a população, para onde as pessoas são levadas? Para a escola.

Suspendem-se aulas, transformam-se salas em dormitórios coletivos, e por tempo indeterminado. A escola digamos que paga um tributo pela sua capilaridade, e todavia isto não é considerado como uma manifestação de importância.

Hipóteses, experiências em direção à intersetorialidade

Em direção às conclusões desta reflexão, destaco três grandes princípios para a intersetorialidade que tenho nominado de: gradualidade (metas e patamares), heterogeneidade (respeito à diversidade e à equidade) e convergência (equilíbrio entre a especialidade e a completude de demandas).

Na perspectiva de construção da intersetorialidade, é preciso ultrapassar seu caráter de projeto experimental. O país não pode mais viver a experimentação.

Quando abordo o princípio da gradualidade, entendo que não se trata de determinar a intersetorialidade com um decreto, um papel ou uma assinatura. Ainda que sejam necessários pactos formais entre os entes federativos. É necessário o desencadear de um processo. Nessa direção, entende-se que seria um caminho recomendável que se elegesse, de saída, alguns territórios de intersetorialidade, ou de ação intersetorial – seriam aqueles onde, em cada cidade, a população com mais evidência de vida precária está assentada. Neles deveria ocorrer um processo de articulação entre os serviços sociais públicos.

Aqui poder-se-ia contar com as informações do CadÚnico. Ele poderia operar como um sistema de informação que, somado ao Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a estudos universais de cada política social, constituiriam a possibilidade real de objetivação (com a complementação do georreferenciamento de territórios precarizados). Seria explicitado, desse modo, o assentamento dos beneficiários para identificar sua efetiva inter-relação com serviços públicos, a partir da análise do Estado e, não só, do cumprimento de condicionalidades pelos beneficiários.

Outra questão importante é a da heterogeneidade, justamente o que diz respeito à diversidade e à equidade que estão dentro da intersetorialidade. O último princípio é o equilíbrio entre a especialidade e a completude da atenção às demandas.

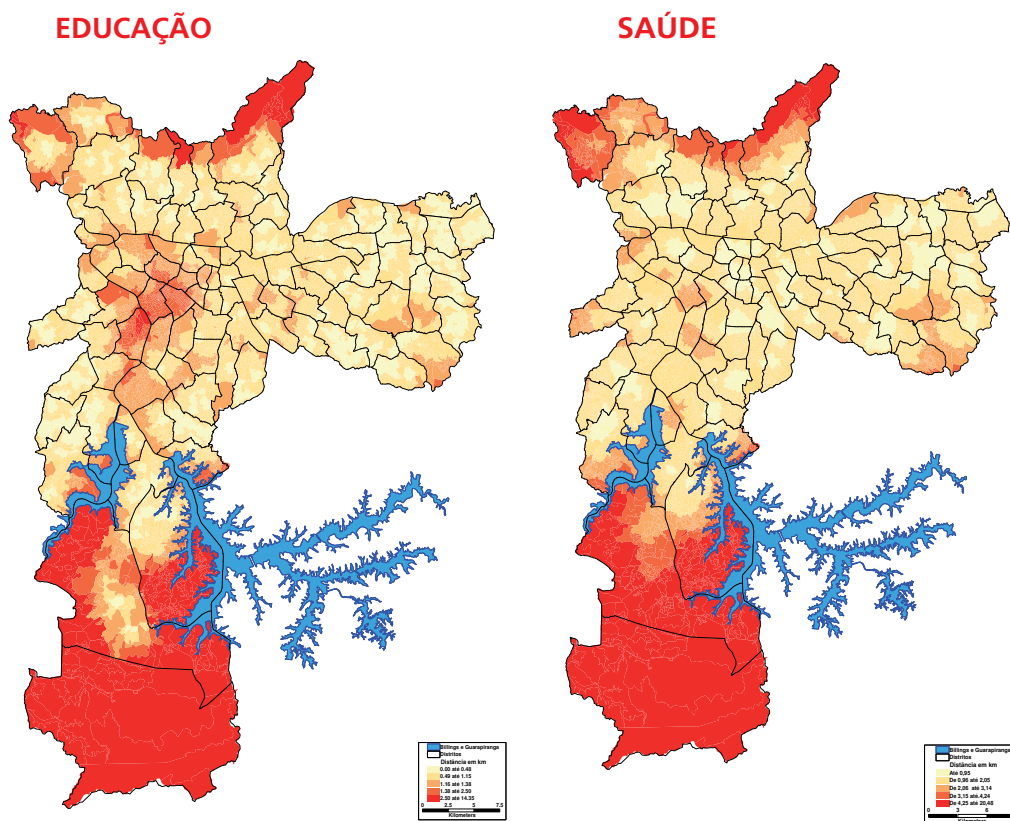
Há algumas experiências, como a desenvolvida por Lena Lavinás, em Nova Iguaçu, de um sistema de operação integrado da atenção aos usuários dos diferentes serviços municipais.

Sabemos que uma sensibilidade aos serviços de educação, saúde, assistência social, a partir da condição do contexto em que vivem, certamente potencializa as condições de vida das pessoas. Portanto, faz-se necessário incorporar as dimensões que caracterizam a externalidade da pessoa, ou da família, não bastando olhá-la só internamente, mas atentando às condições do lugar onde ela vive. Tais condições são também determinantes para o enfrentamento e a superação da miséria.

Com esse objetivo e financiados pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (PROADI-SUS) e pela Associação Hospital Samaritano tems PUC/SP e INPE⁴, tem-se realizado um estudo quanto à oferta de serviços sociais públicos a partir dos setores censitários da cidade de São Paulo. De início, vem sendo medida a distância dos serviços existentes do ponto central de cada setor censitário, buscando construir uma métrica de distância dos serviços sociais públicos da moradia da população.

Os mapas abaixo, voltados aos serviços de educação e saúde (produzidos pelo geógrafo Gustavo Coelho, coordenador da pós-graduação em Geografia da PUC), ilustram esse processo. As cores e as medidas obtidas registram o intervalo de distância entre a centralidade do setor censitário e a unidade de educação e de saúde mais próxima. Quanto mais vermelho é o mapa, mais distante é esse serviço, em termos de distância da moradia da população usuária. Quanto mais clara a tonalidade, mais próximo ele se situa. Essa métrica tornou possível medir, junto às famílias beneficiárias da cidade de São Paulo, quanto de distância elas têm a percorrer para chegar a uma creche, a uma escola infantil ou de ensino fundamental, a uma Unidade Básica de Saúde (UBS), a um pronto-socorro.

MAPA 1 E 2 - INCIDÊNCIA DE DISTÂNCIAS DOS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO E DE SAÚDE NA CIDADE DE SÃO PAULO

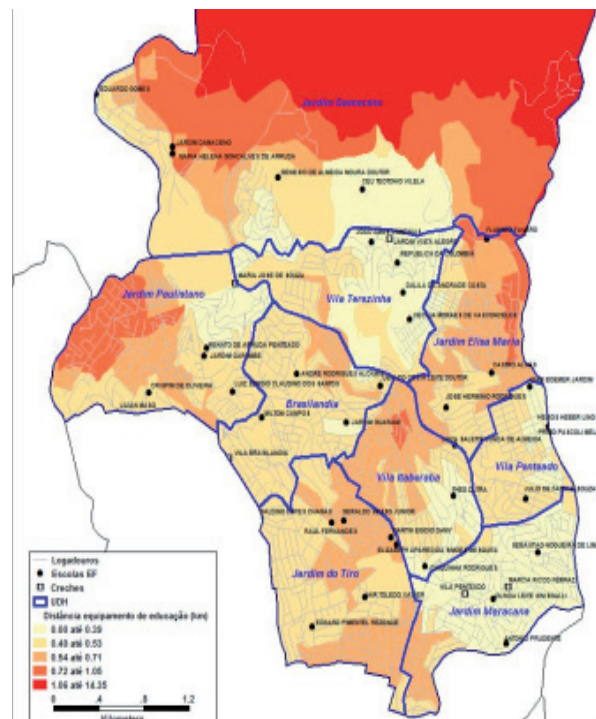


⁴ A referência aqui é a um projeto em curso que associa um dos setores do INPE-Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, dirigido pelo Prof. Dr. Antônio Miguel Monteiro e a Pós-Graduação em Serviço Social e em Geografia da PUCSP com esta pesquisadora e o prof. Dr. Gustavo Coelho, sob a nomenclatura

Essa iniciativa se mostra interessante para sensibilizar o conjunto dos operadores das políticas sociais, os gestores e os prefeitos a tentarem buscar, z outra forma de aproximação e de acesso da população aos serviços sociais públicos, já que os habitantes fazem tudo isso a pé. O estudo informa também a distância da moradia ao ponto do ônibus, além do próprio custo-custeio.

Entrevistas com os moradores informam que eles sentem mais falta, em primeiro lugar, de espaços de lazer no bairro; em segundo lugar, de serviços de educação e saúde; e, em terceiro lugar, de segurança pública. Portanto, são três demandas reclamadas como necessidades pela própria população.

MAPA 3 DISTRITO DE BRASILÂNDIA COM O CONJUNTO DE SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO



O estudo, enquanto métrica, se estende com a aplicação de escala um pouco mais abrangente (20 a 25 setores censitários), mostrando a diversidade de agregação dos serviços que são avizinados nos territórios. Por fim, tentar-se-á, a partir dos tipos de agregação de serviços em um mesmo território, indagar como os agentes de cada política/serviço percebem a possível territorialização dos serviços e as relações inter-setoriais entre os serviços ali existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRONZO, C; VEIGA, L. da. Intersetorialidade de políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v. 28, n. 92, p. 5-21, 2007.

JUNQUEIRA, Luciana P. Novas formas de gestão da Saúde: descentralização e inter-setorialidade. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.6, n.2, ago./dez. 1997.

MONNERAT, G. Lavinias; SOUZA, R. Gonçalves. Da Seguridade Social à inter-setorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. (UERJ), **R. Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

MARSIGLIA, Regina M. G.; SILVEIRA, Cássio; CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo. Políticas sociais: desigualdade, universalidade e focalização na saúde no Brasil. **Saúde e Sociedade** [online], v.14, n.2, pp. 69-76, 2005. ISSN 0104-1290.

PEREIRA, Potyara. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Cortez, n.77, 2004.

_____. **A intersetorialidade das políticas sociais numa Perspectiva dialética**. Disponível em: <<https://www.violes.unb.br/.../Texto%20Potyara%20-%20intersetor-iali>>. Acesso em: 16 out. 2014.

SPOSATI, Aldáiza. Os desafios da universalização. In: GUIMARÃES, J. **As novas bases da cidadania**: políticas sociais, trabalho e previdência social. São Paulo: Editora Perseu Abramo, v. 2, 2010, p. 35-41.

_____. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, n.85, São Paulo, Cortez Editora, mar./2006.

_____. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

THEODORO, Mario; DELGADO, Guilherme. Política Social: Universalização ou focalização – subsídios para o debate. Uma crítica ao argumento focalista. In: IPEA. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, v. 7, ago./2003, 125 p.

II. O ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA⁵

Claudio Salvadori Dedecca⁶

A política de combate ou de superação da pobreza é um tema que hoje ocupa centralidade não só da política pública, mas também da sociedade brasileira, pois esta questão social pela primeira vez é valorizada e colocada no debate nacional, o que abre a possibilidade de êxito e de superação da miséria.

Sabemos que no Brasil sempre terá segmentos em situação de pobreza, por ser algo intrínseco à própria tradição da sociedade capitalista. No entanto, o problema que deve ser enfrentado é a pobreza de massa. As situações localizadas em certos segmentos sociais e em algumas áreas do território brasileiro continuarão a existir, exigindo a manutenção de programas e ações permanentes para seu combate.

No final da década de 1970, em meio aos problemas socioeconômicos e à condição restrita de liberdade dos setores populacionais e meios de comunicação tínhamos poucas oportunidades em contribuir para a construção da proteção social e do enfrentamento da desigualdade e de pobreza no Brasil. Hoje, a situação privilegiada vivida pelos brasileiros propicia um maior debate acerca de várias questões contribuindo para a construção do futuro do país.

A importância dessa situação pode ser reconhecida por aqueles que participaram do debate sobre a questão social na década de 1990, quando a crítica situação econômica vivida pelo país anulou a possibilidade de discutir o futuro da nação. Em outras palavras, a discussão esteve bastante circunstanciada aos desafios de sobrevivência e pouco nas perspectivas de nosso desenvolvimento socioeconômico.

⁵ Este texto foi apresentado no Seminário Nacional "Brasil sem Miséria: Inclusão Produtiva Urbana – experiências, resultados e desafios", no qual agradeço aos colegas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o convite para participar deste debate. Para mais informações ver Dedecca, 2012 e Dedecca et al., 2012a, 2012b e 2013, e Montali et al., 2012.

⁶ Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Membro titular da Comissão de Avaliação e Desenvolvimento Institucional - CADI da Unicamp e da Congregação do Instituto de Economia.

Vale ressaltar que nos dias atuais o Brasil em relação a alguns países da América Latina destaca-se em termos de políticas sociais e da própria política de superação da pobreza, situação que gera, muitas vezes, certo constrangimento aos brasileiros, por parecer que fazem propaganda do país. Porém o que explica tal diferença é o fato de que a maioria dos países da América Latina vem encontrando dificuldade para o desenvolvimento da política social, por não ter uma matriz institucional diversificada como a que tem o Brasil, estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

Se por um lado a situação institucional brasileira é extremamente favorável a tentar construir e consolidar as políticas sociais, superar a pobreza e reduzir as desigualdades, constata-se que, por outro lado, os desafios são enormes. A responsabilidade dessa tarefa se faz substantiva e, portanto, o esforço tem que ser devidamente ponderado.

Neste artigo, exploraremos os desafios da política de superação da pobreza, tratando, inicialmente, de seu caráter multidimensional e, posteriormente, discutindo alguns de seus desafios mais relevantes.

É fundamental que possamos dar continuidade a um processo de aprendizagem e de consolidação da política de superação da pobreza, tendo, entretanto, a consciência de que a construção de um país sem pobreza somente ocorrerá acompanhada de uma substantiva transformação social. O grande desafio encontrado está relacionado à definição da política e à consecução de uma estratégia de médio e longo prazo.

DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E DESIGUALDADE SOCIAL

Quando tratamos das políticas sociais, a desigualdade, pobreza e o desenvolvimento constituem uma tríade recorrente no capitalismo.

Em duzentos e tantos anos de história do capitalismo, temos somente trinta anos de movimento de redução consistente da desigualdade, ocorrido nos países desenvolvidos entre a década de 1950 e o final da década de 1970. Ou seja, a redução da desigualdade e a superação da pobreza como um movimento natural não fazem parte da tradição do capitalismo e da sua forma de organização social, movimento que só ocorre quando a sociedade se mobiliza com o objetivo de combater o problema.

A experiência do período republicano brasileiro retrata bem tal desafio. A industrialização brasileira das décadas de 1930 a 1980 foi acompanhada de um agravamento da situação de desigualdade e pobreza, apesar do conhecido processo de crescimento e desenvolvimento do país. Somente nos últimos vinte anos, se construiu uma convergência política em favor das políticas de redução da desigualdade e de superação da pobreza. É importante ressaltar que não podemos ter a veleidade de acreditar que se trata de um processo definitivo, mas algo que temos de vigiar e punir de modo recorrente.

Desta forma, constituiria em uma ação da sociedade contra a economia. Dado que a tradição da economia é justamente a de ampliar a desigualdade e a pobreza, cabendo à sociedade vigiar, punir e atacar essa situação de modo sistemático. A experiência brasileira é rica porque mostra que pela primeira vez verificamos uma mobilização nesse sentido e em torno do objetivo, assim tanto a desigualdade quanto a pobreza vão se transformando no tempo.

Ao se falar sobre a pobreza hoje no Brasil é completamente distinto de discutir sobre isso nos anos 1930, pois esta questão ganhou complexidade devido ao país ter se tornado mais complexo, gerando necessidades sociais mais abrangentes e extensas, portanto, o desafio é mais significativo. Ademais, as iniciativas de enfrentamento das situações de desigualdade e pobreza encontram-se submetidas a determinações constitucionais, questão que discutiremos mais adiante.

É justamente por causa da transformação recorrente que caracteriza qualquer sociedade capitalista, que estamos sistematicamente expostos a riscos socioeconômicos.

MAS O QUE É POBREZA?

Em termos objetivos, pobreza é o risco de uma pessoa e de sua família não ter acesso a um bem ou a um serviço público considerado essencial, dado o grau de desenvolvimento que a sociedade alcançou. Desse modo, quando mencionamos risco na sociedade brasileira significa problemas de acesso universal à saúde, educação, habitação, em face do grau de desenvolvimento alcançado e daquilo que socialmente consideramos que seja aceitável, razoável para todos os brasileiros. Devemos, portanto, perguntar quais são os bens fundamentais para afirmar que foi superada a situação de pobreza em massa da população. Para obter resposta, somos obrigados a reconhecer que esses bens e serviços podem ser definidos politicamente, pois o direito ao acesso adequado a estes está inscrito na Constituição Federal de 1988.

Conforme constam nos artigos 5º e 7º desta Constituição, a sociedade, através do Estado, deve assegurar acesso adequado ao trabalho, à educação, à saúde, à habitação, ao saneamento, à alimentação, enfim, a todo um conjunto de bens e serviços públicos.

Neste sentido, a definição de linha de pobreza tem um caráter fundamentalmente acadêmico, pois a condição de pobreza encontra-se institucionalmente estabelecida nos princípios da Carta Magna. Em se tratando da política de superação da pobreza, cabe ao Brasil atender àquilo que a sua Constituição especifica ao garantir acesso a bens e serviços públicos ali escritos e considerados base da condição de cidadania.

De certo modo, marcado por marchas e contramarchas, a determinação constitucional vem sendo imposta aos Governos Federais nas últimas duas décadas, processo muitas vezes marcado pela presença do Ministério Público pressionando o Estado para que cumpra o que lhe foi constitucionalmente determinado. Nesse sentido, o que devemos analisar neste texto é o quadro institucional que determina as obrigações e as restrições para a realização de uma política que permita superar o quadro de pobreza de massa hoje prevalecente na sociedade brasileira.

Ademais, devemos ater a certas questões relativas à história do país. Este por ser muito grande e heterogêneo propicia que a pobreza assuma características estruturais difíceis de ser modificadas. Desta maneira, para se pensar a questão da pobreza de massa no Brasil são três os pontos básicos: em primeiro lugar a dimensão estrutural do problema, por se tratar de uma questão histórica; em segundo, a promessa social consubstanciada na Constituição Federal; e, por último, se considerado o grau de desenvolvimento que o país alcançou, como atender a essa promessa social. Enfim, é um desafio em termos de estratégia de ações de curto, médio e longo prazo.

Consideramos um “desafio em termos de estratégia”, pois um aspecto muito positivo na definição do Plano Brasil Sem Miséria foi a decisão de, pela primeira vez, ter assumido a posição de que a superação da pobreza exige diversas etapas, em termos de política, sendo que, em uma primeira, será enfrentada a situação de extrema pobreza, a partir do parâmetro de R\$ 70 menseis per capita.

Ao considerarmos essa perspectiva positiva não indica que superaremos a pobreza em massa, pois isso não se consegue de uma única vez, mas por meio de várias tentativas ao definir etapas e estratégias, pensar o que queremos e aonde queremos chegar, em razão da dimensão do problema a ser enfrentado, reconhecidamente de natureza estrutural.

Diante dessa constatação, sabemos que este problema enraizado na sociedade brasileira não será superado em um curto espaço de tempo, dada sua configuração complexa. Conseguiremos superá-lo pouco a pouco, primeiramente atacando os aspectos socialmente mais graves.

Superar a pobreza implica romper o estado de desigualdade socioeconômica prevalente, garantindo os bens e serviços públicos fundamentais à vida da população, em especial a de baixa renda. Esta população tem sua situação de bem-estar social dependente da política pública, pois não possui patrimônio mínimo que possa equacionar suas demandas via mercado, e também depende do mercado de trabalho, para obter renda corrente, e do sistema de renda da proteção social, para acessar os bens e serviços públicos.

NATUREZA MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

É preciso, portanto, entender a diversidade de bens e serviços que caracteriza uma situação básica de bem-estar na sociedade contemporânea, explicitando a necessidade de uma abordagem multidimensional do que se considera pobreza. Em termos objetivos é preciso resolver os riscos de acesso ao saneamento, à alimentação, à educação, à saúde, à energia, à habitação, ao meio ambiente, à previdência social, ao trabalho, à segurança e ao transporte – bens e serviços públicos de que, hoje, qualquer indivíduo necessita dispor com segurança mínima de acesso. O Quadro 2 apresenta os bens e serviços públicos, inscritos constitucionalmente, que devem ter acesso garantido aos cidadãos, porém quando não se atende a essas determinações, estes têm a sua cidadania negada, subtraída. Nesse sentido, a cidadania neste país somente será alcançada de forma plena e real quando todos os cidadãos tiverem acesso adequado e de qualidade aos bens assegurados pela Constituição.

QUADRO 1
DIMENSÕES E DETERMINAÇÕES DO ESTADO DE
DESIGUALDADE E A SITUAÇÃO DE POBREZA

Dimensões da Desigualdade e da pobreza	Formas Básicas de Renda para a situação de Bem-Estar	Formas de Renda e Ativos (Individuais) e Bens Públicos (Coletivos) determinantes dos riscos e econômicos e sociais do estado de desigualdades e da situação de pobreza
Econômica	Renda Corrente (Fluxo)	Renda do Trabalho (salário, remuneração do trabalho autônomo, pro labore, renda da profissão liberal)
		Renda da Proteção Social
		Renda de Aluguéis
		Renda de Juros e Dividendos
		Produção para Próprio Consumo
Patrimônio (Estoque)	Ativos Imobiliários	
	Ativos Financeiros	
Social	Em espécie (com ou sem alguma contrapartida monetária)	Água e Saneamento
		Agrária
		Alimentação
		Educação
		Energia
		Habitação
		Meio Ambiente
		Previdência
		Trabalho
		Saúde
		Segurança
Transporte		

Fonte: The Canberra Group, Expert Group on Household Income Statistics, Final Report and Recommendation, Canberra. Elaborado pelo autor a partir das recomendações apresentadas no relatório e considerando as determinações da Constituição Federal de 1988.

Como apontado, o país tem trilhado um caminho de políticas sociais que visam atender as determinações constitucionais. Ao apreciar a trajetória das iniciativas de políticas de combate à pobreza, pode-se perceber que começaram com uma série de programas pontuais, tentando, em grande medida, atacar aspectos mais candentes da situação de pobreza. Estas iniciativas se consolidaram com o Programa Bolsa Família e culminaram no Plano Brasil Sem Miséria.

QUADRO 2
TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA -
PROGRAMAS E AÇÕES

Política		Programas e Ações	
1993	Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida	1993	Leite para as crianças desnutridas
			Distribuição emergencial de alimentos em áreas de seca
			Combate à mortalidade infantil
			Geração de emprego e renda
			Assentamentos rurais
			Merenda escolar
			Saneamento
1995	Programa Comunidade Solidária	1996	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
		1998	Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima
		2001	Programa Bolsa Escola
			Programa Bolsa Alimentação
2002	Programa Auxílio Gás		
2003	Fome Zero	2003	Programa Cartão Alimentação
2003	Bolsa Família	2003	Programa Alimentação Bolsa Família - PBF
			Renda Básica de Cidadania
2011	Brasil sem Miséria	2011	Inclusão produtiva
			Garantia de renda
			Documentação
			Combate ao trabalho infantil
			Segurança alimentar
			Habitação
			Educação
			Energia elétrica
			Saúde
			Assistência Social
População em situação de rua			

Fonte: Draibe (1998), Cunha e Pinto (2008) e Currelero (2012).

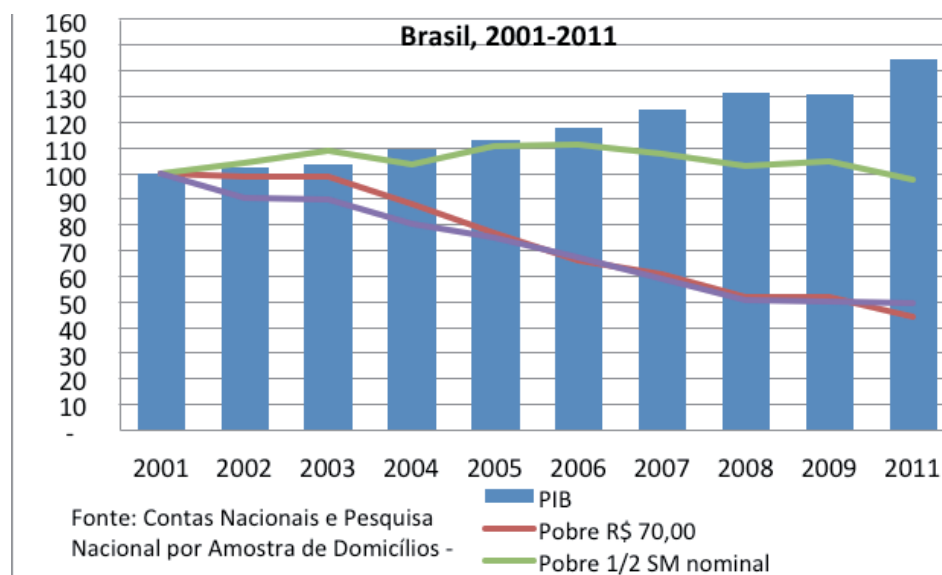
Diante de um problema de natureza tão complexa e abrangente, em 2011, passamos a dar uma renda básica, ao mesmo tempo que o Estado passou a ser mobilizado, em todos os níveis, com o objetivo de atender a um conjunto de necessidades fundamentais que se não fosse garantido, tornaria a situação de pobreza recorrente ao longo do tempo.

É toda uma cadeia de problemas socioeconômicos que exige mobilização e articulação das políticas sociais. Ao garantirmos uma renda mínima, ampliamos a possibilidade da presença da criança na escola, reduzindo a pressão para que ela seja impelida ao trabalho. Porém, ainda que se ofereça escola integral é preciso que sejam dadas boas condições de vida no domicílio e na família, para que as crianças tenham um contexto adequado para fazerem seu trabalho de casa. Esse contexto requer condições básicas de habitação, saúde, alimentação, saneamento e segurança. Se estas condições de bem-estar não estejam asseguradas, o aprendizado será, provavelmente, comprometido ou só parcialmente realizado.

A partir das experiências anteriores, percebemos a necessidade de expandir o enfoque da política de superação da pobreza, entendendo seu caráter multidimensional e considerando que todas as suas dimensões devem ser articuladas para alcançar uma transformação, em termos de qualidade de vida da população pobre.

A partir do Gráfico a seguir, é possível explicitar a necessidade de se ampliar o enfoque sobre o que é a pobreza em uma perspectiva multidimensional.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO E
DA POBREZA DE NATUZERA MONETÁRIA



A linha de pobreza de R\$ 70 indica que o estoque de população pobre, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), estabiliza-se a partir de 2009. Apesar de ser uma questão preocupante, ressaltamos que em épocas anteriores, diante de situações de crise econômica, a situação de pobreza se agravava, no entanto percebemos que isso não ocorreu entre 2009 e 2011. Ademais, sinais de esgotamento do Programa Bolsa Família levaram o Governo Federal a definir novas ações, a partir de 2011, mais abrangentes em termos de escopo de políticas sociais. Desta maneira, chegou-se a uma nova fase, a da geração da política de superação da pobreza.

INCLUIR A DESIGUALDADE NA DISCUSSÃO DA SUPERAÇÃO DA POBREZA

Explicitada a importância da perspectiva multidimensional para a construção da política de superação da pobreza, é fundamental incorporar a problemática da desigualdade como relevante para o enfrentamento do problema. O Brasil está reduzindo a situação de desigualdade social, determinada em grande medida pela redução da concentração de renda corrente. Não faremos uma discussão neste texto sobre desigualdade social, que é tão ou mais complexa que a pobreza.

É necessário pontuar que a superação da pobreza requer a transformação do estado de desigualdade socioeconômica prevalecente na sociedade brasileira. A Tabela a seguir apresenta um rol amplo de indicadores sociais de natureza multidimensional, no qual percebe-se que esses indicadores melhoraram nos últimos anos, embora não todos. Entretanto, cabe destacar o fosso que temos em termos de indicadores sociais quando consideramos as condições sociais da população em extrema pobreza e da população pertencente aos 10% de domicílios de maior renda. É impossível a superação da pobreza sem que seja superado esse fosso de desigualdades socioeconômicas.

QUADRO 3
INDICADORES DE BEM ESTAR DA POPULAÇÃO BRASILEIRA DAS
FAMÍLIAS POBRES E DOS 10% DE FAMÍLIAS DE MAIOR CORRENTE
Brasil, 2009

	Pobres (1)	10 +	Brasil
Rendimento bruto do trabalho per capita (R\$)	14,8	2468,3	463,0
Redimento médio da política pública per capita (R\$)	25,2	2848,6	543
Despesa com medicamentos nas renda disponível (%)	19,3	2,1	3,5
Famílias com posse de cartão de crédito (%)	7,8	82,3	41,9
Incidência do ensino médio (%)	29,0	65,9	46,1
Tamanho médio das famílias	3,6	2,4	3,1
Razão dependência	84,7	29,1	47,2
Proporção de famílias com chefia feminina (%)	26,6	4,2	11,7
Indicência do trabalho infantil (%)	1,9	,0	,8
Taxa analfabestimo (%)	19,4	,7	9,7
Defasagem escolar (6 a 14 anos) (%)	70,5	43,7	63,5
Densidade morador por banheiro	3,5	1,1	2,4
Proporção de famílias com rede inapropriada de esgoto (%)	43,4	6,9	24,3
Proporção de famílias sem acesso à energia elétrica (%)	4,3	,1	1,1
Proporção de famílias sem água encanada (%)	22,7	,3	6,9
Proporção de famílias com combustível inapropriado do fogão (%)	17,3	,6	5,9
Proporção de famílias sem pavimentação na rua (%)	64,7	7,8	31,1
Proporção de famílias sem coleta de lixo apropriada (%)	30,1	1,6	11,4
Proporção de famílias geladeira ou freezer (%)	20,9	,4	5,9
Proporção de famílias sem telefone (%)	35,7	1,1	15,4
Proporção famílias com pelo menos um membro com IMC abaixo de recomendado (%)	9,5	3,2	6,0
Taxa desemprego (%)	19,8	3,3	8,7
Taxa informalidade (%)	82,3	23,7	46,5
Taxa de filiação sindical (%)	19,1	30,2	18,6
Incidência do trabalho agrícola (%)	53,3	3,7	17,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD e Pesquisa de Orçamentos Familiares. Microdados. Elaboração Própria (1) Linha de Extrema pobreza de R 70,00 de renda familiar per capita.

Os dados desta tabela ilustram o flagrante e profundo problema de desigualdade social. Em 2009, a taxa de analfabetismo caiu entre os extremamente pobres, abrangendo

19,4% destes, sendo que para os 10% mais ricos era de 0,7%. Na proporção de famílias sem água encanada atestamos que atinge 22,7% entre os mais pobres e 0,3% os mais ricos. Outro exemplo que merece ser destacado refere-se ao mercado de trabalho. Enquanto o crescimento da ocupação com maior formalização do contrato de trabalho foi uma marca do período, permitindo um recuo importante da taxa de desemprego, o contrato formal de trabalho continuava tendo baixa expressão para a população de baixa renda no referido ano. Constatamos um fosso em termos de acesso aos bens públicos e sociais que se mantidos dificilmente permitirá tornar residual o risco ao qual se encontra exposta a população miserável.

Nesse sentido, devemos ampliar nosso olhar sobre a questão da pobreza, entendendo sua natureza complexa e inserindo-a no seu contexto social. Sendo assim, será possível melhorar o acesso aos bens e serviços públicos ao conjunto da população, de forma sustentada e universal, de modo a estabelecer a condição de cidadania enquanto uma condição comum a todos.

Para que isso seja alcançado, conforme já mencionamos, temos a vantagem que a Constituição brasileira assegura que o país deve garantir condições socioeconômicas adequadas a sua população, item que não se encontra em outros países da América Latina, nem em discussões como a que ocorre nos Estados Unidos em relação à saúde universal à população estadunidense. No entanto, nosso desafio é saber como realizar tais direitos.

Nesse sentido, podemos dizer que a discussão sobre o que é pobreza no Brasil está superada, constituindo-se em uma vantagem, pois temos ao menos um ponto que não deve ou não deveria ser objeto de controvérsia da política pública.

Outra vantagem refere-se à existência de fundos públicos constituídos para o financiamento da política social, ainda que estes sejam insuficientes. No entanto, ao ter fundos para trabalho, previdência, saúde e educação garante que a política social no Brasil não está totalmente desguarnecida, situação não encontrada em outros países da América Latina. Mesmo que os recursos desses fundos sejam insuficientes tê-los constitui uma vantagem inicial ponderável para a realização da política de superação da pobreza, em especial quando estamos em um período de dominância da política econômica conservadora, em que teríamos de brigar por centavos para as políticas sociais, se os fundos públicos não existissem.

DESAFIOS DA POLÍTICA DE SUPERAÇÃO DA POBREZA

Pode-se afirmar que, pela primeira vez, a sociedade tem valorizado e colocado, efetivamente, a questão social na centralidade do debate nacional. Em nossa história republicana, a questão social era vista como caso de polícia, sendo tratada na base da violência, da prisão, e no máximo nas brechas deixadas pela política econômica. Apesar de conti-

nuar preponderando na política dos governos, nota-se uma redução do desequilíbrio, mesmo que limitado, entre a questão econômica e a questão social. É fundamental que esse desequilíbrio seja superado. Para isso, é preciso reconhecer que a questão social foi valorizada e ganhou centralidade no debate nacional nos últimos vinte anos.

Contudo, apesar do avanço do debate desta questão é necessário apontar alguns desafios. Qual é o tamanho do esforço que toda a sociedade deve realizar para superar a pobreza?

Como já apontado, no primeiro desafio, cabe entender que superar a pobreza implica enfrentar o problema da desigualdade. Nos países do continente europeu, imaginava-se que a pobreza tinha sido eliminada, mas voltou, recrudescceu, renasceu, constituindo com a desigualdade o grande debate atual naquele continente. Sendo assim, desassociar essas duas questões não é possível. Ademais, é preciso que as políticas sociais atuem permanentemente para que o problema não tenha um processo de recrudescimento.

No segundo, devido à complexidade do problema enfrentado serão necessárias, no mínimo, duas décadas para superar a pobreza de massa no Brasil de modo adequado. Para isso, temos de definir etapas, estratégias e saber o que estamos fazendo e superando. O Plano Brasil Sem Miséria é extremamente acertado, por ter claramente seu objetivo em superar a extrema pobreza, garantindo uma renda mínima para a população que se encontra nessa situação e buscando atacar os riscos estruturais e as desvantagens sociais que ela carrega. Se bem sucedida nesse objetivo, a política poderá assumir novos desafios.

É preciso construir, no terceiro desafio, a articulação entre as políticas sociais e consolidar os recursos em um sistema de proteção social para a população brasileira. Tal questão é necessária à discussão porque, por um lado, parte da dificuldade da população mais pobre em aceder aos programas deve-se à fragmentação das políticas sociais, que a obriga a buscar várias políticas para acessá-las. A população pobre não só é carente de recursos para realizar a busca política a política, como não tem tempo nem conhecimento para bater na porta da previdência, depois na do trabalho, em seguida na da assistência social.

A equipe do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem que estar integrada, senão à ação, ao menos à sua base de informação, como a do Programa Saúde da Família. Ou seja, quando uma das equipes detecta um problema social em uma determinada família, deveria ter um sistema único de informações para acionar as políticas que não são de sua alçada. Quando uma criança está inscrita em uma escola, o próprio sistema de informação escolar deveria informar os demais problemas que afetam essa criança, que envolvem outras políticas.

Não se deve pensar que para superar a pobreza a população pobre tem que buscar de política em política para aceder a cada uma das políticas sociais. Se as políticas sociais estão suficientemente integradas na sua organização e ação, o objetivo de superar a pobreza será bem sucedido. Isso pressupõe a superação da situação de fragmentação das políticas sociais.

Outro desafio a ser enfrentado refere-se à definição de um orçamento para as políticas sociais, isto é, tornar efetivo o orçamento da seguridade social, atualizando-o enquanto orçamento de um sistema de proteção social. Não é mais aceitável que o Ministro da Saúde peça ao Ministro da Fazenda verba para sua atuação, e em seguida, que o Ministro da Educação se apresente com o mesmo objetivo. Ou seja, da mesma maneira que a política econômica é conduzida centralizadamente, é fundamental que haja perspectiva semelhante na condução das políticas sociais, sendo assim ao superar o estado atual de fragmentação das políticas sociais, romperia o recorrente canibalismo por recursos.

O quinto e último desafio é decisivo para o êxito das políticas sociais. Transitamos, ao longo da década passada, por um movimento de recuperação da economia e das políticas sociais, cujas características estão, de certo modo, se esgotando. Nossa situação, hoje, não é mais recuperar as políticas sociais e o crescimento do país, mas estabelecer um padrão integrado de investimento que contemple equilibradamente a produção, a infraestrutura e as políticas sociais, esforço ponderável e complexo a ser realizado.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem trabalhado arduamente no sentido de induzir o investimento produtivo e de infraestrutura necessário para um crescimento robusto. Porém, essa estratégia define um papel secundário ou marginal para as políticas sociais, pois em termos de investimento, a agenda atual exige a reativação de um bloco articulado e orientado para a produção, a infraestrutura e as políticas sociais. Esse é um desafio que não está ainda suficientemente claro na pauta política do governo e da sociedade, sendo necessário entender a questão dos investimentos na sua dimensão social, porque disso depende tanto a diminuição da desigualdade quanto a superação da pobreza e, por consequência, o próprio crescimento sustentado.

Mesmo que de forma breve, cabe tratar da questão federativa como um grande e complexo desafio. É muito mais fácil organizar institucionalmente a ação no âmbito do Governo Federal, porém, nos municípios, a tarefa é muito mais difícil. O equacionamento da questão federativa, seja tributária, de financiamento, ou ainda de estruturação do ente governativo, é decisivo para a qualidade da política de superação da pobreza.

MAIS QUE UMA AÇÃO DE GOVERNO, UMA POLÍTICA DE ESTADO

Se conseguirmos articular melhor a questão social em termos de entendimento da necessidade de unificação da política social e de uma estratégia que agregue todas essas dimensões, poderemos estabelecer outras relações com a política econômica, colocando de modo mais significativo a questão do investimento social como parte da estratégia nacional. Certamente, as condições para o desenvolvimento da política de superação da pobreza serão muito melhores e as possibilidades de sucesso maiores.

Nesse sentido, é necessário desvinculá-la dos ciclos de governo, tornando-a uma política de Estado, pois o ciclo desta é mais longo que o ciclo dos governos ou dos mandatos. Nesse sentido, reiteramos ser fundamental discutir tal questão enquanto direito e condição básica à cidadania. Ademais, o desenvolvimento do país e de políticas sociais adequadas não significa substituí-la. Da mesma forma em que há diversas políticas setoriais, como a de educação, de saúde, de habitação, a política de superação da pobreza é uma política à parte e deve ser mantida permanentemente, inscrita como uma política de Estado, que independa dos governos Federal, Estadual ou Municipal. Resta, portanto, enfrentar a complexidade do problema, estabelecendo uma estratégia que reconheça e enfrente a sua multidimensionalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. DEDECCA, C. S. et al. **A questão social na primeira década do Século XXI: conquistas e desafios**. 2012a (no prelo).

_____. **Projeto de Pesquisa A Política Social Brasileira na Primeira Década do Século XXI e a Dinamização Econômica e Sustentabilidade das Regiões e Territórios, CNPq/MDS (Processo no. 563710/2010-1)**. Campinas: CNPq/MDS/Unicamp. Artigo a ser publicado em coletânea de divulgação dos resultados das pesquisas do Edital 36 CNPq-SAGI/MDS (no prelo).

DEDECCA, C. S. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza Rural. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S.; NEDER, H. D. (Org.). **A Nova Cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. 1. ed. v. 16. Brasília: IICA, p. 107-120, 2012.

DEDECCA, C. S. et al.. Uma abordagem Multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S.; NEDER, H. D. (Org.). **A Nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. 1. ed. v. 16. Brasília: IICA, p. 17-54, 2012b.

DEDECCA, C. S.; TROVÃO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. de. Una evaluación de la pobreza en Brasil, en un enfoque multidimensional. **Revista Sociedad y Equidad**, Santiago, v. 1, n. 5, p. 62-89, 2013.

MONTALI, L. et al.. **Desigualdade e Pobreza nas Regiões Metropolitanas Brasileiras: políticas sociais e seus efeitos sobre as famílias**. CNPq/MDS (Processo 563760/2010-9). Campinas: CNPq/MDS/NEPP-UNICAMP. Artigo a ser publicado em coletânea de divulgação dos resultados das pesquisas do Edital 36 CNPq-SAGI/MDS (no prelo).

III. O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO - ACESSUAS TRABALHO

Denise Colin⁷

Representando a Secretaria Nacional de Assistência Social (Senarc), este artigo tratará de uma parte da intervenção de uma política pública diretamente relacionada ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e à execução de todo o eixo da inclusão produtiva no Plano Brasil Sem Miséria. É nesse campo de articulações que se insere a política de assistência social, que assume a missão de cumprir o artigo 1º da Constituição Federal de 1988: reduzir as desigualdades sociais e garantir o desenvolvimento do país a partir de uma lógica na qual a área social deixa de ser compreendida apenas como gasto público para assumir o entendimento de investimento capaz de formar alianças entre o desenvolvimento econômico e o social.

Trata-se de uma política pública com oferta clara e objetivo definido, que visa assegurar a proteção social e os direitos socioassistenciais, ou seja, acesso à: escola, qualificação, aprimoramento, inserção no mercado e renda como fruto do seu próprio trabalho. Não é correto culpar o indivíduo por sua situação de risco, mas é preciso reconhecer as inúmeras vulnerabilidades que o levam a essa exclusão – questões que merecem uma mediação do poder público.

Foi esse o ponto que Marco Antonio Oliveira, Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), destacou quando disse não entender como as pessoas fazem essa crítica entre o que seria política de governo e política de Estado. É justamente o Estado que se coloca em sua função de agente público e de mediador da população para garantir o acesso aos direitos previstos na Constituição, tanto os econômicos, quanto os sociais, visando inverter a lógica de mercado exclusivo para uma determinada população, restando ao outro imenso contingente ficar como reserva de mão de obra barata, excluído desses direitos. Essa é, portanto, nossa pretensão inscrita no Plano Brasil Sem Miséria, cujos resultados já estão sendo mostrados como possibilidades reais de avanço e de absorção.

Vale lembrar aqui uma indagação do Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza, Tiago Falcão: “Como podemos pensar a assistência social e trazer esse público chamado de vulnerável, e que hoje está completamente excluído dessas possibilidades, para o Programa, de uma maneira tal que não desrespeitemos a lógica do funcionamento do Sistema Único de Assistência Social?” Essa questão se apresenta como fundamental. Por quê? Como o próprio Secretário Marco Antonio Oliveira mencionou, o Governo Federal possuía inúmeros programas de qualificação e de inserção de mão de obra, mas nada estava articulado, cabendo à assistência fazer a inclusão produtiva, mas de uma maneira bastante precarizada – como uma política

⁷ Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS).

de formação de pobres, para pobres. Nesse sentido, fazíamos uma série de cursos e oficinas, como artesanato e fuxico, pequenas produções lá no cantinho, em um espaço pequeno, sem nenhuma estrutura, sem leitura de necessidades, de desejos da população e nem da própria inserção dessas pessoas no mercado. Era a lógica de bater à porta, de pedir “por favor”, de fazer feiras para que as pessoas vendessem seus respectivos produtos desvinculados de todas as outras áreas e políticas estruturadas. Assim era pensada a política de assistência social, e assim era atendido esse público.

Delimitar a especificidade da atribuição dessa política pública é um subproduto de grande relevância neste processo de construção. A assistência social não está estruturada nem dispõe de expertise para realizar qualificação profissional e intermediação de mão de obra. Estamos estruturados para identificar uma população excluída dos seus direitos, assegurar proteção, mobilizá-las e orientá-las quanto a essas possibilidades, buscando despertar seus projetos de vida e anseios, a partir da mediação com as demais áreas. Não queremos a intermediação de mão de obra de baixa qualificação, mas sim a junção desses desejos e projetos com as demais políticas setoriais, visando a almejada formação, especialmente por meio de ações de educação e de trabalho, através das Unidades Ofertantes de cursos de qualificação do Pronatec.

Nosso grande propósito, então, ao acompanhar essa trajetória, não é nos atermos ao desempenho do aluno, mas principalmente a uma leitura das dificuldades que esse aluno encontra por conta de diversos motivos, inclusive pelo fato de os cursos não estarem adaptados à sua realidade e à forma de apropriação e participação nesse processo de relação com a comunidade, com as próprias unidades e com o mercado. Precisamos ajudar o aluno a fazer essa interpretação, reunindo-nos sistematicamente com os ofertantes para que consigam absorver a rotina e a lógica de funcionamento dos próprios usuários e possam organizar os cursos de modo a atender a todas essas demandas e necessidades. Nesse sentido, nosso compromisso não é o de acompanhar o desenvolvimento, a qualidade do curso e a absorção do aluno nessas atividades, mas de identificar suas dificuldades, e oferecendo nossa colaboração na superação destas por meio de serviços socioassistenciais (como o CRAS e o CREAS) de acompanhamento e atenção integral a essas famílias. Desse modo, damos suporte para que esses indivíduos se empoderem do processo, verbalizando essas dificuldades, fazendo esse acompanhamento da melhor maneira possível.

Nossa outra função é atuar com a política de trabalho, emprego e renda, mobilizando o Sistema Nacional de emprego (SINE) para fortalecer essa intermediação. Nesse campo, temos alguns processos de trabalho que orientam nossa execução cotidiana. Avaliamos que, além de o Governo Federal ter conseguido articular o conjunto de programas que estavam fragmentados e atuando isoladamente, foi fundamental estruturar uma proposta de qualificação e de intermediação também da política de assistência social, delimitando, assim, nossas atribuições para conseguirmos viabilizar esses acessos ao público destinatário e induzirmos as demais políticas.

Conforme está ilustrado no quadro a seguir, dispomos de marcos legais e de uma resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que institui um efetivo programa de acesso intitulado Acessuas Trabalho, que nada mais é do que traduzir a responsabilidade da área da assistência social e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nessa intervenção. Os passos seguintes foram a regulamentação e a pactuação, na comissão tripartite, entre gestores, envolvendo municípios e estados, das respectivas responsabilidades e metas a serem cumpridas ao longo do processo. A partir dessas normativas, o Programa assume, essencialmente, a função de identificar as populações de vulnerabilidade e risco, além de desenvolver ações de articulação, mobilização e encaminhamento, para apoiar a inserção desse público com mão de obra qualificada.



Sabemos que o público prioritário já é o demandante dos serviços de políticas de assistência social, daí a possibilidade do CRAS e de suas equipes procederem à identificação dessa população, fazendo o levantamento do perfil e a leitura de suas necessidades e do mapa de oportunidades desse público, bem como o planejamento conjunto com o coordenador do Pronatec na área, para a absorção dessa população em um dos cursos do programa.

Cabe ressaltar aqui que tal intervenção não é fácil, já que se trata de um público que tem, muitas vezes, uma experiência negativa em relação a essas oportunidades, como dificuldade de acesso, baixa escolaridade, etc., o que requer mobilização especial e mediação específica com outras áreas. Para isso, no entanto, precisamos saber o que

está sendo ofertado, qual o perfil desse público, o que deve ser reordenado, além do que vem sendo exigido para o mercado, e qual é a habilidade de cada indivíduo abordado. Desse modo, a partir dessas conexões, conseguimos desenvolver outras habilidades e potencialidades nessas pessoas.


Nesse sentido, valemo-nos do entendimento de que, em uma sociedade capitalista, o mundo do trabalho ultrapassa o mercado de trabalho e a relação existente nessa disputa entre capital e trabalho. Essa é uma leitura que tem de ser feita com o público do Acessuas Trabalho, para que esses indivíduos se percebam no processo e para que consigamos realizar os esperados encaminhamentos e avanços para tal população. A figura abaixo ilustra bem qual é o público do Acessuas Trabalho.

ACESSUAS TRABALHO – Público

Populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade ou risco social, com idade entre *16 e 59 anos, com prioridade para usuários de serviços, projetos, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais, em especial:

- Inscritos no CADÚNICO, beneficiários do PBF, BPC e situação de extrema pobreza;
- Jovens egressos do PROJOVEM e SCFV de medidas socioeducativas;
- Adolescentes e jovens egressos de medidas socioeducativas;
- Famílias com presença de situação de trabalho infantil;
- População em situação de rua;
- Famílias com crianças em situação de acolhimento provisório;
- Adolescentes e jovens egressos de serviços de acolhimento;
- Indivíduos e famílias que vivem em territórios de risco, decorrente do tráfico de drogas;
- Egressos do sistema prisional;
- Beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Pessoas retiradas do trabalho escravo;
- Mulheres vítimas de violência;
- entre outros, para atender especificidades territoriais.

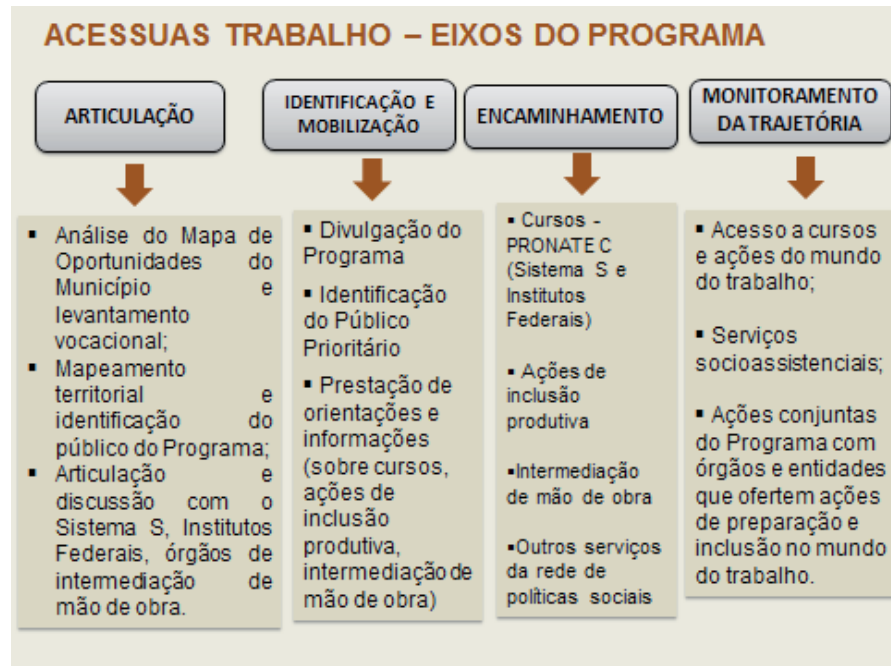
Decreto nº 10.097/2000
(Lista TIP: Piores Formas de Trabalho Infantil)



ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERATIVOS NO PROGRAMA ACESSUAS TRABALHO

É importante ressaltar, ainda, as atribuições dos vários entes federativos. O Governo Federal está na coordenação geral do Programa Acessuas Trabalho, na divulgação de suas técnicas e metodologias, no apoio técnico, e também no cofinanciamento de equipes adicionais. Caso contrário, sobrecarregaríamos a equipe responsável pelo atendimento direto às famílias. As equipes adicionais necessitam trabalhar absolutamente articuladas, já que o gestor precisa disponibilizar a base do Cadastro Único e realizar a busca ativa, a identificação, a leitura do perfil e do mapa de oportunidades, bem como o planejamento do atendimento. Após esse processo é que se dá a execução

e o encaminhamento para serviços socioassistenciais. Os eixos do Programa estão bem demonstrados na figura abaixo.



No campo da articulação, faz-se necessária a integração com outras políticas sociais, como trabalho, educação e saúde, buscando a superação das vulnerabilidades sociais e a melhoria da qualidade de vida. É preciso que a equipe conheça programas, serviços e ações de outras políticas sociais que trabalham com o mesmo público, visando potencializar os esforços.

Para o processo, é fundamental, ainda, a articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que consiste no trabalho social de caráter continuado com famílias com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Trata-se do principal serviço de Proteção Social Básica, ao qual todos os outros serviços dessa natureza devem se articular, pois confere a primazia da ação do poder público na garantia do direito à convivência familiar, assegurando a matricialidade sociofamiliar no atendimento socioassistencial.

Cabe ao estado fazer a mobilização e o apoio técnico aos municípios, e a estes a execução direta desses processos de trabalho aqui mencionados. Tudo isso está na pactuação com a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Além de todas essas fases, há algo que merece ser demarcado como uma instância fundamental: a articulação com a rede socioassistencial, ou seja, a identificação, por meio das entidades, dos nossos parceiros, a mobilização nas diversas igrejas e dos espaços que têm contato com esse

público, bem como a elaboração de material informativo e a realização de reuniões que façam esses devidos esclarecimentos. Embora os ofertantes já proporcionem as 20 horas de acolhida, precisamos também fazer a preparação desse público no sentido de orientá-lo quanto ao funcionamento, quais as atividades e como desenvolverão outras habilidades, seja para aprimorar a formação da escolaridade, por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA), seja pelo retorno dos jovens para o campo da educação formal.

ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO E DE MONITORAMENTO

O trabalho de articulação e mobilização do Acessuas Trabalho é realizado por uma equipe mínima de referência, formada por um coordenador, um técnico de nível superior e dois técnicos de nível médio.

Nas estratégias de mobilização, é necessário considerar outras possibilidades, como conversas com as escolas e com os professores, já que a dinâmica de repasse desses conhecimentos deve ser outra, pois os jovens hoje são ágeis, participativos e estão nas redes.

Nessas ações, o Acessuas deve priorizar estratégias para esse público, como visita domiciliar, diagnóstico social e avaliação do interesse e das demandas dos beneficiários e suas famílias. É necessário fazer toda uma articulação com área da saúde em relação a essas pessoas com debilidades físicas, ou problemas de saúde mental.

Por fim, é preciso considerar o monitoramento da trajetória, como já destacamos, não só do acompanhamento dos cursos, mas de todo o processo dessa nova fase de relação do indivíduo na sua própria colocação, lembrando que a intermediação não é só voltada ao mercado formal. Precisamos reconhecer a importância e a maior adaptação desse público para os arranjos produtivos locais, principalmente na área rural – sem dúvida, uma grande possibilidade de desenvolvimento e de ocupação. Vale ressaltar que nossa intervenção no meio rural ainda é muito precária. Por isso, reiteramos a necessidade de ampliarmos nossa atuação para o Norte e Nordeste e para as comunidades ribeirinhas.

Por exemplo, estamos entregando em Belém, no estado do Pará, as primeiras lanchas sociais, que irão levar as equipes volantes da assistência social para as comunidades mais isoladas, chegando a um total de 108 unidades até o final do ano de 2013, estando previstas mais 80 para 2014. Isso significa que mapeamos todas essas comunidades isoladas e prosseguimos na ampliação de equipes volantes para acesso a elas, aos povos tradicionais e aos públicos isolados, para que determinados cursos possam ser levados, inclusive com transportes preparados para esse deslocamento.

Reiteramos, também, a importância de uma mobilização específica para as pessoas com deficiência, por se tratar de um público com características muito próprias. Isso não significa que os nossos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) tenham, agora, obrigação de tentar outra forma de acesso à renda. No processo de aprendizagem, essas

As pessoas podem acumular os dois benefícios: a renda, resultado do trabalho, e o BPC. O que temos de fazer é identificar potenciais beneficiários com habilidades e possibilidades de inserção no mercado e que, portanto, possam ser encaminhados e preparados para isso, mas não com a obrigatoriedade de deixar o programa Bolsa Família e outros benefícios eventuais, como o de Prestação Continuada, que são devidos e de direito.

Se essas pessoas dispõem de outra forma de acesso à renda, o nosso dever é de acompanhá-los e encaminhá-los nessa perspectiva, respeitando-os e preparando-os para o preenchimento das cotas exigidas pelo comércio ou por empresas, as quais nunca conseguem ser alcançadas. Os empresários argumentam que é por ausência de público; já o público alega falta de organização dessas ofertas segundo suas necessidades e demandas.

Os parâmetros de cofinanciamento também foram alterados e ampliados para 2013. Elegíveis para esse novo financiamento estão os municípios habilitados em, no mínimo, gestão básica do SUAS, com CRAS implantado e em funcionamento e adesão de, no mínimo, 200 vagas dos cursos do Pronatec. Essa possibilidade não é mais específica para municípios com determinado porte populacional, mas para aqueles que consigam garantir a oferta do curso, seja pelo sistema S, seja pelas demais unidades ofertantes em suas sedes próprias, ou ainda levando o curso para as populações identificadas, desde que o município possua o espaço adequado e que o número de vagas justifique todo esse processo de mobilização.

Dispomos de um valor de referência fixo, baseado nas metas de pactuação de cada município, e de um componente adicional complementar, correspondente ao número efetivo de pessoas encaminhadas e de matrículas efetivadas em cada um dos cursos, conforme indica o quadro a seguir.

Parâmetros para Financiamento em 2013 (Resolução CNAS 5/2013)

Componente Básico:
- Meta pactuada de mobilização X Valor de Referência

Nº de pessoas mobilizadas	Valores de Referência
Até 600	R\$ 90,00
De 601 a 1.000	R\$ 45,00
Mais de 1.001	R\$ 23,00

Componente Adicional, composto por:
- Encaminhamento para o curso → Nº de pessoas encaminhadas pelo Programa com matrícula efetivada X Valor de referência

Nº de pessoas	Valores de Referência
Até 1.000	R\$ 80,00
De 1.001 a 2.000	R\$ 40,00
Mais 2.001	R\$ 20,00

- Acessuas Trabalho e BPC Trabalho: Incentivo de inclusão das pessoas com deficiência → Nº de pessoas com deficiência incluídas nos cursos do Pronatec/BSM X R\$70,00.

Na tabela abaixo é possível verificar os valores repassados em 2012, bem como o número de municípios elegíveis para o Programa no ano passado. Em 2013, tivemos um salto imenso: de 292 para 830 municípios contemplados, e de 187 mil vagas para cerca de 767 mil. E para ampliar ainda mais essa participação, reforçamos que esses processos estão abertos e que os municípios devem entrar em contato. O Programa permanece absolutamente à disposição, com uma equipe destacada para se reunir com os representantes dos estados e dos municípios, visando orientar sobre a melhor forma de organização e os procedimentos para a expansão do Programa, respondendo, na medida do possível, a todas as demandas.

Dados sobre ACESSUAS em 2012

UF	ACESSUAS Trabalho - 2012		
	Total de vagas – PRONATEC	Quantidade de Municípios	Valor repassado
Região Norte	12.298	16	4.615.048,00
Região Nordeste	69.328	76	16.101.405,00
Região Centro Oeste	16.714	25	5.790.859,20
Região Sudeste	48.005	94	16.101.405,00
Região Sul	41.149	75	14.905.951,90
Total Brasil	187.494	292	63.935.145,10

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 143/05.07.2012**, sobre Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução nº 5/13.04.2013**, do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Apresentação do Programa Acessuas Trabalho**. Brasília: SNAS, 2011.

IV. TRABALHO E SEGURIDADE: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA NA INCLUSÃO DOS MAIS POBRES

*Marcio Pochmann*⁸

É de grande importância a reflexão sobre o momento positivo em que vivemos no Brasil, já que estamos resolvendo questões que têm nos afligido durante séculos, como os problemas da pobreza e da miséria.

De maneira geral, tal reflexão nos ajuda a pensar melhor sobre nossas próprias ações, uma vez que o Brasil, nos últimos dez anos, transformou-se em referência internacional a partir de sua bem-sucedida experiência – embora nossa iniciativa, em termos de políticas públicas, tenha muito mais tempo.

O artigo será dividido em duas partes: uma mais teórica, que pretende fazer um breve balanço a respeito da experiência entre capitalismo e pobreza, especialmente em relação ao movimento de inclusão a partir da perspectiva capitalista; e outra que trata das perspectivas de inclusão brasileiras e dos desafios da continuidade do processo de inclusão.

De imediato, podemos identificar a vigência do modo de produção capitalista como meio hegemônico de geração de riqueza nos últimos três séculos. Há uma hipótese levantada no século XIX por Karl Marx: a de que a presença da pobreza é intrínseca ao desenvolvimento capitalista. Se há capitalismo, há pobreza.

Portanto, falamos de algo que se manteve ao longo de trezentos anos e que marca a fundamentação, a consolidação do capitalismo e sua consequente expansão em praticamente todos os países.

A pobreza é uma marca do capitalismo, justamente por caber ao capital as forças dinâmicas desse modo de produção, que são responsáveis tanto pelas funções de emprego da força de trabalho, na dinâmica da produção de renda e riqueza, como também por determinar o tamanho da oferta daqueles que dispõem apenas de seu trabalho como possibilidade de sobrevivência.

O capital assume dupla função: não é apenas responsável pela determinação do emprego, que permite à parcela da sociedade que não dispõe dos meios de produção viver a partir de sua mão de obra, em troca de uma remuneração, mas ao capital também é dada a condição de definir o tamanho da oferta da mão de obra, uma vez que esta, na população, pode ser maior ou menor. Ou seja, as pessoas estão disponíveis para o trabalho a partir dos 16 anos, ou mesmo depois dos dez anos, a legislação estabelece

⁸ Professor Livre Docente da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

as regras, e somente os que têm saúde irão depender do trabalho. Portanto, as regras que determinam o tamanho da mão de obra são estabelecidas a priori pelo próprio capital no financiamento das condições de vida da força trabalhadora.

ALTERAÇÃO HISTÓRICA NA MANIFESTAÇÃO DA POBREZA

É a partir desse pressuposto que temos, então, durante mais de três séculos, a presença da pobreza. Se analisarmos a pobreza nesse arco histórico, perceberemos uma metamorfose na forma de sua manifestação. Ao longo do tempo, a principal linha de mudança na apresentação da pobreza está relacionada à alteração da pobreza absoluta, seja nas condições da miserabilidade na forma mais primitiva, situação em que as pessoas não dispõem do mínimo para sobreviver, seja no aprisionamento em curto prazo. Vale lembrar que, em uma sociedade de classes, dependendo da forma de inserção da população, o planejamento das condições de vida limita-se ao fato de que as pessoas em condições de extrema pobreza ou miséria planejam um dia de cada vez, apenas o imediato para garantir a sobrevivência. “E amanhã, você não gostaria de fazer um curso de capacitação?” Resposta presumida: “Olha, não sei se estarei vivo amanhã. Estou aqui tentando encontrar o mínimo para viver hoje, não sei se ao menos farei as três refeições”. Ou seja, são prisioneiros das 24 horas.

O mesmo pode-se dizer da classe trabalhadora que dispõe de um salário mensal, quando a esses trabalhadores é dada a possibilidade de planejar o mês, ou quando eles fazem horas extras, para levar a família a um restaurante ou comprar uma roupa especial, por exemplo.

Para o segmento da classe média, que normalmente tem um emprego de doze meses ou mais, é possível planejar o ano. “Este ano vou juntar o décimo terceiro, fazer um empréstimo e trocar o carro, comprar uma casa, fazer uma viagem para o exterior”. Já aos ricos é possibilitada a condição de planejar décadas, ou seja, podem fazer planejamentos de longo prazo.

Mencionamos o segmento que, no máximo, consegue planejar 24 horas, pessoas que vivem em condições de pobreza absoluta ou de miserabilidade. Porém, ao longo dos últimos trezentos anos, temos visto uma metamorfose dessa pobreza de condições mais primitivas em pobreza relativa.

A pobreza relativa é aquela em que somos relativamente pobres em relação ao padrão de riqueza existente. Quanto mais sofisticada a riqueza, mais posso ser pobre ou não. Nos países mais ricos, por exemplo, as medidas de pobreza são cada vez mais de pobreza relativa, e não de pobreza absoluta ou extrema.

Nos últimos três séculos, identificamos uma mudança da manifestação da pobreza, que tende a ser menos absoluta e progressivamente mais relativa. Isso configura uma ideia de evolução, mas também de involução.

Nos períodos de guerra, por exemplo, ou de crise, como vivemos desde 2008, observamos nos países ricos uma involução da forma “pobreza relativa” para a forma “pobreza absoluta”. Cresceram a pobreza absoluta e as condições de miserabilidade em vários países europeus e mesmo nos Estados Unidos. Essa transição e metamorfose da pobreza não são somente das formas primitivas, mas também das mais sofisticadas. Há também o processo inverso.

É preciso acrescentar aqui três entendimentos clássicos dos últimos trezentos anos sobre a capacidade das políticas públicas de interagir com as situações de pobreza (absoluta ou relativa). Quais são os três entendimentos que conformam as políticas públicas e cuja base teórica dá substância à diversidade de intervenções por parte da atuação do Estado? Identificamos três visões.

VISÕES DA POBREZA E INTERVENÇÕES DO ESTADO

Uma primeira visão é a higienista, aquela que trata da incapacidade humana de conviver com o modo de produção capitalista, dada a dinâmica mercantil. É perceptível que uma parcela da população não consegue se incorporar a essa dinâmica de mercado. Na linguagem do século XIX, seriam as “hordas de vagabundos”, até porque não havia naquela época o termo “desemprego”, ou o recente “inempregável” – contingente que não consegue viver segundo a lógica mercantil, capitalista, pelo fato de a dinâmica econômica não ter capacidade de empregá-los e dar a eles a possibilidade de administrar suas condições de vida.

Frente a esse reconhecimento, segundo a visão higienista, caberia ao Estado o aperfeiçoamento de ações para “higienizar” e esconder a manifestação desses segmentos que não conseguem viver em uma sociedade de condições mercantis. E o aperfeiçoamento dessas ações se deu por meio do aumento do número de prisões, sanatórios, casas de pobre, como formas de excluir parcela da população. Esconde-se o pobre, são dadas a ele as mínimas condições de vida, mas ele não é incorporado à sociedade. O protagonista dessa corrente foi Jeremy Bentham, nos séculos XVIII e XIX.

Outra visão contemporânea é a do demógrafo Thomas Malthus, que reconhecia a condição de pobreza como derivada dos próprios pobres, já que estes insistiam em ter filhos em ritmo superior à capacidade da própria economia de incluir essas pessoas.

Há ainda uma visão mais incorporadora e moderna que faz referência ao Estado em busca da geração do pleno emprego, mesmo reconhecendo que a economia não teria condições de incorporar todos. A questão maior seria como fazer a economia capitalista gerar o pleno emprego em uma situação de paz, já que, em condições de guerra, o capitalismo conseguia realizar tal proeza. Como, portanto, em uma situação de paz, haveria a possibilidade do pleno emprego (observando-se o ocorrido na Segunda Guerra Mundial, quando houve emprego para mulheres e crianças nas fábricas e para grande parte dos homens que recebiam renda como soldados)?

Nesse contexto, duas ações tornaram-se fundamentais. De um lado, a perspectiva de gerar emprego para além da dinâmica capitalista, a partir de ações de natureza improdutiva – por não gerarem um valor –, mas fundamentais à própria dinâmica privada da economia, por meio da expansão das ações públicas do Estado em áreas como educação, saúde, habitação e transporte. Seriam segmentos que o setor privado não desenvolveria, pois a população beneficiada não teria renda para adquirir tais bens, cabendo então ao Estado desenvolver essas ações de natureza improdutiva que geram muitos empregos. O emprego público representava 1% ou 2% da mão de obra entre 1910 e 1915 e chegava a 40%, dependendo do país, após a Segunda Guerra Mundial.

Portanto, essas ações derivadas da intervenção do Estado, segundo iniciativas de redução do tempo de trabalho dos sujeitos vinculados à dinâmica capitalista, permitiram que mais pessoas trabalhassem com uma jornada menor, e haveria a introdução das férias, feriados e descanso semanal. Esse conjunto de medidas permitiu que mais pessoas fossem empregadas, na medida em que se reduzia o tempo do trabalho. Isso, por um lado, representou a incorporação de mão de obra no mercado, mas também um conjunto de ações de exclusão dessa mão de obra, ou seja, a geração de condições para que as pessoas pudessem viver sem recorrer ao mercado de trabalho.

Na modernidade, no capitalismo, aqueles que não dispõem de um meio de produção, que não são os proprietários, ou seja, os trabalhadores, passaram a poder viver sem depender do mercado de trabalho. Mas de que maneira? Por meio da garantia de renda. Em que condições? Por exemplo, criança e adolescentes não trabalham. Sem dúvida, uma novidade do século XX, porque até o século XIX, em plena sociedade agrária, crianças e adolescentes começavam a trabalhar antes dos seis anos de idade. Mas e hoje? Como vivem os filhos dos pobres? A partir da garantia de renda para poder estar fora do mercado de trabalho, na condição de inatividade.

A segunda condição diz respeito aos idosos: na sociedade agrária, as pessoas trabalhavam até morrer. Com a introdução do sistema de aposentadoria e pensão, uma série de regras de garantia de renda possibilitou que as pessoas que trabalharam por determinado tempo pudessem viver sem precisar do mercado de trabalho, a partir de uma renda na condição de aposentadoria ou pensionato. O mesmo com as pessoas doentes ou com deficiências que passaram a dispor de uma garantia de renda para viver sem depender do mercado de trabalho.

Com essas ações de garantia de renda, a oferta de mão de obra foi reduzida em até 40%, já que foram retirados do mercado de trabalho as crianças, idosos, deficientes, doentes e até aqueles que não tinham, na condição de vida ativa, um trabalho e recorriam ao seguro-desemprego. Essa visão incorporadora foi defendida, sobretudo, no final do século XIX, início do século XX, por William Beveridge e John Maynard Keynes.

Por fim, a terceira visão é a compartilhada, aquela a partir da qual é possível gerar ocupação e renda à margem da dinâmica capitalista. Já que o capitalismo não vai in-

corporar todas as pessoas, como criar emprego e renda? A partir de modos alternativos de produção e renda, ou seja, pela lógica da conformação de ilhas, falanges, colônias, cooperativas e economias solidárias – partes à margem da dinâmica capitalista.

É nesse sentido que cabe ao Estado o desenvolvimento de políticas que atendam aos segmentos à margem da dinâmica capitalista tradicional. O objetivo é construir uma sociedade harmônica entre os que podem e os que não podem viver nesse sistema. As principais referências são Robert Owen e Charles Fourier, protagonistas dessa corrente.

Agora, a partir da perspectiva da inclusão brasileira, chama a atenção, em primeiro lugar, a longa transição da visão higienista para a lógica incorporadora. A tradição da ação do Estado, de maneira geral, que vem do século XIX e avança ao longo do século XX, é higienista. Apesar de nossa capacidade de construir a perspectiva urbana e industrial a partir da década de 1930, trouxemos a pobreza do campo para as cidades. As cidades brasileiras não se prepararam para incorporar a mão de obra que veio do campo. Referimos-nos a uma quantidade entre 80 e 100 milhões de pessoas que saíram, no período de 1930 a 1980, do campo e migraram para as cidades despreparadas para incorporar esse segmento, a não ser pela expansão do mercado de trabalho.

A visão que se constituiu, então, foi a partir do modelo de exclusão, de esconder, de colocar lá longe, na periferia, e cada vez mais distante do convívio, aqueles segmentos que, de certa maneira, foram incluídas de forma precária na dinâmica capitalista. A visão incorporadora de inclusão é muito mais presente e recente. Devemos à Constituição de 1988 a perspectiva de construção de um Estado de bem-estar social, que permitiu sairmos de uma situação de gasto social que equivalia a algo em torno de 13% do PIB nos anos 1980 para 23% nos dias de hoje. Esses 10% de aumento no gasto social brasileiro foram absolutamente fundamentais para enfrentar as condições da pobreza brasileira.

Isso nos permitiu ultrapassar a condição em que o Brasil se encontrava – em 1980, por exemplo, o país era a oitava economia mais importante do mundo, e 50% da população estavam na pobreza. Hoje somos a sétima economia mundial e temos, de acordo com os indicadores, 10% da população na pobreza, mas é prevista a superação das condições de pobreza mais primitivas e extremas ao final desta década do século XXI.

Esse contexto configura a transição de uma visão higienista para uma visão incorporadora. Dispomos também de elementos que se fundamentam cada vez mais na visão compartilhada, a qual fortalece a possibilidade da inserção ocupacional em formas à margem da dinâmica capitalista.

PESQUISA SOBRE EXCLUSÃO SOCIAL

Apresentaremos aqui, de forma resumida, o resultado de uma pesquisa que está sendo realizada por vários estudiosos de diferentes universidades, uma avaliação

de comparação de exclusão social. Trata-se de uma segunda geração de estudos, já que a primeira pesquisa sobre exclusão social no Brasil foi feita há 10 anos. Esses estudos permitirão avaliar as mudanças ocorridas neste início do século XXI.

Estamos finalizando a avaliação dos últimos 10 anos, trazendo a perspectiva de que a nossa capacidade de inclusão e geração de renda depende de três elementos importantes: o primeiro diz respeito ao padrão de acumulação, de crescimento do Brasil e de sua inserção internacional, já que teremos capacidade de ampliar as possibilidades de incorporação, dependendo do ritmo de expansão no Brasil. Se o país cresce pouco, sua capacidade de geração de emprego é menor; se cresce mais, mais empregos podem ser gerados. Mas isso também depende muito de como nos inserirmos internacionalmente. Se nos valermos da capacidade de produção e exportação de bens de alto valor agregado, possivelmente os empregos gerados serão de melhor qualificação e renda. Mas se nos inserirmos produzindo e exportando bens primários, nossa capacidade de geração de empregos passa a ser menor, com menos remuneração. Há um fator que compensa isso: o demográfico. Vivemos uma transição demográfica, teremos duas ou três décadas de uma situação muito confortável, com a possibilidade de vivermos algo parecido com o que já ocorreu na Europa após a Segunda Guerra, incluindo certa escassez de mão de obra. Trata-se de um debate que comporta teses conservadoras, como a abertura do mercado de trabalho para a vinda de imigrantes.

Outro importante desafio é a capacidade de o Estado brasileiro transitar das funções setoriais para as funções matriciais, articuladas e integradas, constituindo uma visão holística, totalizante da condição de pobreza no Brasil.

O nosso Estado é rígido, olha o indivíduo por partes, cada um se especializa em determinada parte, um é especialista no olho direito, mas não sabe nada do olho esquerdo. Daí advém, inclusive, certa concorrência entre os especialistas do olho direito com os do olho esquerdo. E qual a capacidade do Estado de interagir e articular ações totalizantes? Essa questão configura um enorme desafio, já que é uma decisão política. Sabemos que não é algo simples, porque nós fomos muito bons. Sim, o Estado brasileiro foi muito bom na capacidade de arrecadar e distribuir recursos. Nosso país arrecada bastante, embora saibamos que o Estado é eficiente na arrecadação de recursos dos pobres, mas ineficiente na arrecadação dos recursos dos ricos. Mas, ao menos, foi melhorada a forma de distribuição, o que permitiu que os miseráveis que só conheciam o Estado pela mão da polícia passassem a conhecer o Estado na forma de renda e de ações de intervenção na educação, transporte, saúde e habitação. Tudo isso é uma demonstração de que dispomos da capacidade de avançar muito mais nessa direção.

E, por fim, a capacidade de uma efetiva ação territorial. Foi um grande achado do Estado brasileiro a identificação dos territórios de cidadania, justamente as áreas específicas que necessitam de uma ação diferenciada.

Para concluir, se nós combinarmos três variáveis: a variável associada aos beneficiários do Programa Bolsa Família, a capacidade de geração de empregos no território e a terceira, referente ao percentual da população em cada território, atestaremos, segundo dados de 2013, que 40% dos beneficiários do Bolsa Família estão localizados em território nacional, que respondem pela geração de 74% dos empregos e que representam 67% da população.

As estatísticas comprovam que 40% dos beneficiários do Bolsa Família estão em regiões que geram quatro quintos dos empregos do Brasil.

Por outro lado, 60% dos contemplados pelo Programa estão em regiões que geram 26% do emprego, o que equivale a 33% da população. A questão colocada, portanto, é a de que existem áreas específicas que exigem uma ação diferenciada, a não ser que ocorra um movimento de migração dos pobres das regiões pauperizadas com baixa capacidade de criação de empregos para outras em situação inversa.

O estado de São Paulo, por exemplo, responde por 28% dos empregos gerados nos últimos cinco anos e só tem 9,2% dos beneficiários do Bolsa Família. Quando analisamos outro estado, a situação é distinta: o Maranhão tem 7% dos beneficiários e gerou 2,1% dos empregos. Sendo assim, essa é uma questão importante para um novo experimentalismo, justamente o experimentalismo de ações articuladas, matriciais do Estado, em regiões de baixo dinamismo que concentram forte presença da população pobre com um tipo de expansão econômica capaz de dar conta da situação que vivemos hoje – uma transição da pobreza absoluta, extrema, para uma pobreza relativa.

BIBLIOGRAFIA

POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governo pós-neoliberais do Brasil: Lula e Dilma**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013, v. 1, p. 1-379.

POCHMANN, M. Estrutura de classe do capitalismo industrial em transição. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. (Orgs.). **Classes? Que classes?**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 1, p. 1-223.

V. O PAPEL DO MICROCRÉDITO E DAS MICROFINANÇAS NA INCLUSÃO PRODUTIVA DOS EXTREMAMENTE POBRES

*Franco de Matos*⁹

É muito importante termos a oportunidade de discutir perspectivas de integração entre dois mundos, que, na verdade, não deveriam ser tratados de forma separada, o do trabalho e o do desenvolvimento social. Quando introduzimos os temas de microcrédito e microfinanças, temos que agregar uma terceira complexidade a uma equação que já não é simples de solucionar: o mundo do crédito. Este último possui natureza pouco inclusiva. Um universo que, embora seja fundamental para o desenvolvimento econômico, não costuma contemplar os grupos mais vulneráveis. Daí ser tão importante discutir políticas de microcrédito agregadas a essa visão de desenvolvimento social e econômico, bem como as políticas e perspectivas de mercado de trabalho, voltadas principalmente aos grupos mais vulneráveis.

Quando pensamos no microcrédito, imaginamos, muitas vezes, as soluções dadas pela literatura ao problema do crédito, ou seja, tecnologias sociais e diferenciadas, como formação de grupos solidários. É comum ouvirmos que as tecnologias sociais, por si só, resolvem o problema de acesso ao crédito das populações mais vulneráveis, desde que se disponha de organizações de microcrédito estruturadas e de fundos de recursos. No entanto, não é exatamente assim que se dá tal processo como este artigo tentará mostrar, trazendo um pouco dos resultados de uma pesquisa recente que tivemos a oportunidade de realizar junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a partir de um estudo com beneficiários do Programa Bolsa Família, os quais também eram beneficiários de um programa de microcrédito no Nordeste, operado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Nesse estudo, foi possível entender um pouco melhor os efeitos do crédito e do microcrédito na vida dessas pessoas, bem como os desafios da política.

Também desenvolvemos o tema de política de crédito para pequenos empreendimentos em tese de doutorado recentemente defendida na Universidade de São Paulo (USP). Trata-se de uma questão de grande complexidade, já que essa política conjuga uma série de dimensões que, se não estiverem devidamente articuladas, podem tornar frustrada a tentativa de atingir as populações mais vulneráveis.

Conforme ilustrado no quadro abaixo, são várias as dimensões da política de microcrédito – e todas passam pela questão do marco legal, que deve articular as várias dimensões da atividade de crédito, comportando todos os seus instrumentos, para que essa “costura” torne a intervenção pública efetiva.

⁹ Consultor do Programa BPC Trabalho – SNAS/MDS.



1. DIMENSÕES DA POLÍTICA DE CRÉDITO

DIMENSÃO INSTITUCIONAL

- o Marco Legal
- o Regulação Prudencial e Funcional
- o Coordenação Institucional

DIMENSÃO DOS INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO

- o Concessão Direta e Indireta de Crédito
- o Constituição de Fundos Públicos
- o Subsídio de Taxas de Juros
- o Estabelecimento de Sistemas e Fundos de Garantia

Há também a questão da regulação prudencial e funcional. Regulação prudencial nada mais é do que a regulação do Banco Central, ou seja, se o Banco não flexibilizar determinadas normas que permitam que as operações de microcrédito possam ser efetivamente simplificadas, haverá muita dificuldade para que esse crédito chegue às pessoas mais pobres. Já a regulação funcional tem a ver com os contratos. Se não houver um ambiente em que as instituições financeiras estejam minimamente respaldadas para que possam discutir questões de garantia e de validades jurídicas de contrato, dificilmente é possível desenvolver um mercado de crédito e de microcrédito. Outra dimensão é a própria coordenação institucional, que articula atores relacionados ao mundo do trabalho, ao mundo produtivo, incluindo um terceiro tipo de ator quando falamos de microcrédito: as instituições bancárias. A lógica de articulação entre o setor produtivo e o financeiro é bastante singular, sendo que se não houver estruturação de programas de microcrédito que leve em consideração as práticas bancárias, tais iniciativas tendem a ter baixa efetividade. E como podemos remover os obstáculos inerentes a essa lógica de funcionamento, em prol de um projeto de inclusão bancária e produtiva voltado ao desenvolvimento social?

Do ponto de vista institucional, quando pensamos na dimensão dos instrumentos de execução, percebemos que estruturá-los não é algo tão simples, pois não basta a presença de instituições que façam a concessão direta ou indireta de crédito. É bastante amplo o leque de instituições que atuam nessa atividade, incluindo desde bancos públicos, passando por ONGs e bancos comunitários, até Organizações da

Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – uma figura jurídica criada no Brasil para tentar resolver o problema das ONGs que tinham dificuldades institucionais para desenvolver atividade de crédito. Contudo, ao analisarmos o mercado de microcrédito no Brasil, percebemos que ainda existe uma grande demanda não atendida.

Há, portanto, outros elementos em termos de instrumentos de execução de política que, se não estiverem devidamente estruturados e articulados com os atores que efetivamente ofertam microcrédito, resultarão em programas mal sucedidos. Tais instrumentos são: constituição de fundos públicos, ou seja, não basta instituições com a oferta de microcrédito, mas garantia de funding para que essas instituições operem; subsídio de taxas de juros; e o estabelecimento de sistemas de fundo de garantia, já que o desenho de um programa de microcrédito não é trivial, e articular isso ao mundo do trabalho e à perspectiva de desenvolvimento social torna o desafio ainda mais complexo.

AVANÇOS E DESAFIOS PARA OS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO

Irei destacar agora alguns avanços alcançados nos últimos anos em relação a essas dimensões de microcrédito no Brasil. Com relação ao marco legal, eu diria que o país obteve alguns avanços recentes, com a criação, em 2005, da Lei 11.110 que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Não são todos os países, pelo menos na América Latina, que chegaram ao estágio de desenvolver um marco legal específico para a atividade de microcrédito.

Por outro lado, atestamos que muitos dos instrumentos que essa lei hoje contempla não estão necessariamente regulados. Os fundos públicos, que são constitucionais, contêm resoluções que proporcionam sua regulação e que não estão subordinadas a essa lei. Como muitas vezes temos que lidar com conflito de legislações para formular um instrumento como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, é necessário dialogar com todas as outras leis e resoluções do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), um diálogo nada simples, até porque são muitas as instâncias deliberativas, institucionais, jurídicas e decisórias que devem ser levadas para a mesa de negociação em função da construção de um arcabouço comum. Contudo, em relação à regulação prudencial e funcional, não avançamos muito, embora o Banco Central tenha avançado na questão da flexibilização da legislação de regulação prudencial para favorecer as atividades de microcrédito.

Por outro lado, no Brasil, por conta dos Acordos de Capital da Basileia, cada vez mais rígidos, o Banco Central também torna rígidas as condições e a regulação para as operações de crédito das instituições financeiras, o que faz com que o microcrédito acabe tendo dificuldades para ser desenvolvido. Mas por quê? Pois para qualquer operação de crédito feita acima de R\$1.000,00 é necessário enviar todas as informações

do tomador para o Banco Central. Imaginem, então, uma ONG conseguir fazer o levantamento de todas as informações e preencher os sistemas do Banco Central – que não são simples. Ou seja, esse processo é um dificultador que precisa ser enfrentado.

A coordenação institucional de um programa de microcrédito também constitui outro grande desafio, já que não existe uma institucionalidade única para reunir instrumentos tão complexos. Nesse sentido, há a previsão, a partir do marco legal, de criação de um comitê interministerial para cuidar do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

Mas mesmo com todas essas dificuldades, o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado já obteve como resultados, somente em 2010, repasses na ordem de R\$10,46 bilhões de reais. Ou seja, é uma realidade. Sem dúvida, um volume de recursos bem significativo, o que, certamente, gera um impacto positivo no desenvolvimento local, sendo, especialmente, um reforço de renda para a população mais vulnerável que tem acesso a esse programa e ao microcrédito. Enfim, pode-se considerar que, atualmente, há instrumentos efetivos que dizem respeito a programas dessa natureza, avanços articulados a iniciativas como o Brasil Sem Miséria.

CONCESSÃO DE CRÉDITO, FUNDOS PÚBLICOS E SUBSÍDIOS DE TAXAS DE JUROS

O Brasil também estruturou uma alternativa institucional bastante interessante, possibilitando que recursos de reservas prudenciais de instituições bancárias, hoje esterilizados no Banco Central, possam ser utilizados em atividades de microcrédito. Desse modo, 2% dos recursos que ficavam esterilizados em forma de reserva no Banco Central puderam, por lei, passar a ser utilizados nos programas de microcrédito. Isso representou um grande incentivo à atividade, exatamente por proporcionar uma quantidade de recursos bastante significativa à disposição de agentes financeiros que atuam com microfinanças. Contudo, não é possível utilizar todos esses recursos disponíveis. Há aqui então, um considerável problema. Os recursos existem; nossa necessidade é ampliar o alcance dos programas de microcrédito, articulando-os às prioridades do Governo Federal.

Com relação a subsídios e a taxas de juros, a lei do programa do microcrédito prevê algo muito interessante, embora ainda não implementado: a autorização de subvenções de até R\$ 500 milhões de reais para subsidiar taxas de juros. Ou seja, um marco legal já foi criado, mas ainda é preciso tornar esse instrumento operacional.

Nesse campo, resta ainda outro importante desafio: criar efetivamente um sistema de garantia que sirva não só à atividade de microcrédito, mas também às próprias instituições de microcrédito – até porque muitas delas não conseguem acessar os recursos disponíveis, simplesmente por não conseguirem dar garantia para os bancos oficiais e privados, como forma de operar esse dinheiro.

RESULTADOS DO PROGRAMA PARA BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA

Alguns resultados de programas de microcrédito que são vantajosos também para beneficiários do Programa Bolsa Família serão agora expostos por meio de estudo que tivemos a oportunidade de desenvolver juntamente com o MDS. Tal iniciativa foi interessante para trazer algumas luzes em termos de desafios em relação a como tornar os programas de microcrédito mais efetivos, na perspectiva do público do Brasil sem Miséria.

Quanto ao desempenho institucional do PNMPO, em primeiro lugar, do que dispomos hoje de relevante no Brasil? Podemos destacar a execução do Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Apesar de o microcrédito poder ser considerado forte em nosso país, ele ainda está regionalizado, principalmente, no Nordeste. O Banco do Nordeste do Brasil já conta com mais de um milhão de operações de microcrédito. É um número importante, estabelecendo a iniciativa como o segundo maior programa de microcrédito da América Latina, o primeiro da América do Sul, ultrapassando, inclusive, o Bancosol da Bolívia. Atestamos, assim, uma experiência exitosa, que nos permite vislumbrar a ampliação de tais iniciativas para outras regiões. O BNB também tem testado novas metodologias de microcrédito. Tudo isso é muito bem-vindo, principalmente levando em conta que o custo operacional de uma atividade de microcrédito acaba dificultando a ampliação dos programas. É o caso da metodologia denominada “Banco Comunidade”, desenvolvida pelo BNB.

Também no que se refere ao desempenho institucional, vale a pena destacar, por parte do BNB, a adaptação da metodologia de microcrédito para a área rural. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) acabou sendo todo repensado para que fossem incorporadas metodologias típicas de microcrédito, como grupos solidários e parcelamento semanal de quitação dos débitos, da mesma forma como se procede nas operações urbanas. Atualmente, há uma flagrante conurbação entre área rural e urbana, sendo difícil separar políticas – outra questão a ser enfrentada, pois essas políticas também precisam estar integradas de alguma forma. O Agroamigo, Programa de microcrédito rural do BNB, já conta com mais de 700 mil operações de crédito – sem dúvida, um número bem expressivo.

Outro ponto levantado no nosso estudo para o MDS é a existência de outras figuras que desenvolvem experiências exitosas de ofertar microcrédito a beneficiários do Programa Bolsa Família, fora os bancos públicos, como as OSCIPs e os bancos comunitários, muito embora ainda apresentem alguma fragilidade institucional. Assim, seria importante destacarmos o seguinte nesse aspecto: em primeiro lugar, não basta um único tipo de ator ofertante. Para que o problema de microcrédito seja resolvido, é necessário valorizar todos os atores, já que cada institucionalidade envolvida assume um papel muito importante a cumprir. Por exemplo, o Banco Comunitário

e as OSCIPs têm um papel considerável em termos de desenvolvimento de novas metodologias. Não adianta, porém, pressupormos que eles vão ganhar escala: não vão, pois trabalham em âmbito local, circunscritos a determinadas regiões. Assim, os bancos públicos e privados também têm um papel importante a cumprir na execução dessa política.

Temos, então, de pensar em um modelo de política no qual instituições como OSCIPs e Bancos Comunitários sejam valorizadas, principalmente no sentido de resolver problemas que ainda persistem, no que diz respeito ao aprimoramento de metodologias, especialmente para os grupos mais vulneráveis, já que a prática dos bancos, por natureza, não alcança os grupos mais vulneráveis. Para se chegar efetivamente a esses grupos é preciso desenvolver novas metodologias, inclusive envolvendo capacitação e estruturação de mercados, para que os pequenos negócios possam, de fato, prosperar. Temos notado que a participação dos bancos privados também está crescendo, a exemplo do Santander, que já está com mais de cem mil operações de microcrédito, com forte atuação também no Nordeste, e valendo-se da mesma metodologia do Crediamigo.

Assim, constatamos que os bancos privados estão tentando aprender como funciona esse tipo de metodologia, atestando que, na verdade, é fundamental instituir um mercado para o microcrédito. Os grupos solidários que o BNB constituiu durante a implantação do Programa Crediamigo arraigaram-se de tal modo na cultura econômica da população de baixa renda no Nordeste que hoje, quando o Santander monta uma agência de microcrédito, as pessoas já sabem do que se trata. Pavimentou-se, assim, um caminho muito mais fácil para o banco privado entrar. Tanto é que o próprio Santander admite ainda não ter condições de repetir essa experiência de larga escala no Sudeste e em outras regiões, simplesmente porque a presença e a aceitação de grupos solidários ainda não estão culturalmente arraigadas nessas partes do país.

E, por fim, há os modelos híbridos – os bancos do povo constituídos a partir de experiências municipais e estaduais, sob os mais diversos e variados desenhos, e que, embora o Poder Público faça parte do conselho dessas entidades, constituem-se de instituições privadas. Existe, então, um amplo leque de agentes ofertantes de microcrédito que podem contribuir para ampliar seu acesso ao público do Programa Bolsa Família, e a partir desse cenário, faz-se necessário pensar o papel de cada um deles no desenho da política de microcrédito produtivo.

Ainda no que diz respeito aos resultados colhidos junto ao público do Bolsa Família e dos grupos focais que realizamos no estudo do MDS, aproveito para frisar que são poucas as oportunidades que temos de fazer pesquisas de campo. Felizmente, a sugestão que fizemos ao MDS foi imediatamente acolhida: empreender um verdadeiro trabalho de campo. Visitamos famílias e entrevistamos pessoas que tomaram o microcrédito – tudo para entender um pouco da visão delas sobre o assunto.

Constatamos, junto aos beneficiários do Bolsa Família que tomam crédito com o BNB e aos outros que se valem do Santander, por exemplo, que a ausência de alternativas de renda acaba levando essas pessoas ao empreendedorismo. Não adianta pressupormos que são naturalmente empreendedores. Eles precisam de renda e, por isso, iniciam um pequeno negócio, uma pequena atividade autônoma ou de conta própria.

Sabemos que são pessoas que precisam realmente de alternativas de renda. E isso está dando certo por quê? Simplesmente porque o mercado está com boas perspectivas. Mas esse cenário é definitivo? A resposta é não. Por isso, precisamos nos antecipar e pensar na sustentabilidade dos programas de microcrédito e nos problemas de ciclos econômicos, quando enfrentarmos períodos de crise. Devemos, ainda, valorizar a figura do agente de crédito. Isso é muito importante. Escutamos várias vezes considerações dos entrevistados de baixa renda, como: “pela primeira vez foram nos procurar”, ou seja, é algo que se assemelha à ideia da busca ativa desenvolvida pelo Programa Bolsa Família e pelo Brasil Sem Miséria. Pela primeira vez, o crédito vai ao encontro dessas pessoas; não foram elas que precisaram ir atrás dele. Este é um ponto que parece integrar a filosofia que une, ou deveria unir, os programas de inclusão produtiva. Por outro lado, também não deve se achar que o agente de crédito é um super-homem. Como são diversos os tipos de atividades econômicas, um agente não tem como dar conta de orientar as mais variadas atividades, por isso, a capacitação desses empreendedores passa a ser tão importante quanto o crédito.

Além disso, quando pensamos na sustentabilidade de um empreendimento econômico, ainda mais um de pequeno porte, não podemos imaginar que apenas o acesso ao crédito irá resolver tudo. É necessário pensar na organização de mercado, na organização de atividade produtiva, no associativismo desses empreendedores. O crédito é somente um dos elementos.

A questão de restrição cadastral também constitui um grande obstáculo para o acesso ao microcrédito. As pessoas se endividam e seus nomes são cadastrados no Serasa. Se estão no Serasa não há como acessar o crédito – nem em ONGs, nem em bancos comunitários. Devemos, então, encontrar soluções para esse tipo de situação, sistemas de garantias coletivas, enfim, possibilidades que devem ser discutidas. Outra característica da população de baixa renda entrevistada no estudo é o trabalho com orçamento integrado: do Bolsa Família e do crédito que tomam. Ouvíamos frases como “quando eu peguei o crédito, é como se eu levasse três bolsas do Bolsa Família adiantado”. E essas pessoas colocavam isso em uma cesta orçamentária muito inteligente e sofisticada, até porque muitas vezes elas usam, sim, o dinheiro do Bolsa Família para pagar alguma mensalidade atrasada de microcrédito – e isso pode ser considerado sofisticado no sentido de que esses indivíduos sabem que essa é uma estratégia para não ficar com o nome sujo, para poderem ter acesso ao crédito em um momento subsequente. Eles trabalham com a ideia de orçamento único. Então, quando pensarmos em integração de políticas de microcrédito e Bolsa Família, essas estratégias individuais não podem ser ignoradas.

Por fim, a questão de disponibilização de crédito para iniciar novas atividades constitui também um desafio para a política. Os programas de microcrédito existentes – BNB, bancos comunitários, a rede de Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (CEAP), dentre outros – permitem oferta de crédito somente para as ações empreendedoras já existentes, não beneficiando novas atividades. Sabemos que grande parte da população dos grupos vulneráveis não conseguirá obter microcrédito porque não desenvolve atividade alguma. Se pensarmos em alternativas metodológicas e de políticas para desenvolver oportunidades para aqueles que querem iniciar sua primeira atividade empreendedora, deixamos ainda um grande grupo excluído do microcrédito.

Para terminar, uma frase que resume o espírito desse estudo, a afirmação bem representativa de um beneficiário do Bolsa Família e cliente de um programa de microcrédito de Campina Grande, que entrevistamos: “Quando a gente não consegue capital, mas só crédito pra girar o negócio, a gente continua vendendo só para dentro da comunidade, então não consegue crescer. A gente precisava era vender pra fora da comunidade também, pra crescer, mas daí ninguém nos dá apoio”. E essa falta de apoio a que o entrevistado se referiu é algo que precisamos enfrentar, afinal se o microcrédito não estiver integrado às outras políticas de desenvolvimento econômico local, arranjos produtivos, programas de compras governamentais, que perspectivas lhe restam? Essa pessoa estará condenada a sempre desenvolver uma atividade econômica precária.

Nesse sentido, dispomos de alguns estudos sobre os programas executados em Bangladesh, que já demonstram que o microcrédito, per se, não proporciona a superação da pobreza. Na Bolívia, onde até pouco havia o maior programa da América Latina, isso não foi constatado, ou seja, não basta acreditar que o microcrédito irá garantir sozinho uma inclusão produtiva sustentável e duradoura. Até porque os bancos, e mesmo as ONGs, são conservadores: não vão arriscar ofertando mais crédito, apostar no crescimento do negócio; disponibilizam usualmente apenas aquele crédito de baixa monta, que sabem que a pessoa tem condições de retornar. E isso não necessariamente eleva o crescimento do empreendedor, não expande seu negócio. Portanto, as políticas de inclusão produtiva devem ser mais abrangentes e integradoras.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Lei n. 11.110 de 25 de abril de 2005.** Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília, 2005.

VI. ACESSO A INFORMAÇÕES SOBRE EMPREGO, DESIGUALDADES OCUPACIONAIS E INCLUSÃO PRODUTIVA

Nadya Araujo Guimarães¹⁰

O mercado de trabalho está no centro dos mecanismos de redistribuição social. Não sem razão; é dali que a imensa maioria dos indivíduos retira as condições para a sua sobrevivência. Por isso mesmo, é vasta a produção sobre o tema. Uma única porta de entrada, entretanto, será aqui privilegiada: aquela que focaliza o modo pelo qual os indivíduos têm acesso às oportunidades de emprego.

Neste texto, as desigualdades de resultados, ou seja, os rendimentos obtidos, a posição na hierarquia de ocupações e de prestígio social - aspectos fartamente esquadrihados nesse campo - serão chamadas a ombrear com as desigualdades de acesso ao trabalho - aí compreendido o modo como se chega à informação sobre as oportunidades ocupacionais, central na construção do argumento. Essa é uma dimensão, via de regra, pouco contemplada na discussão corrente sobre as modalidades de políticas que possam contribuir para ampliar a inclusão social e, nesse sentido, aprofundar a tendência de queda da desigualdade no Brasil.

Pretende-se, aqui, perscrutar o processo por meio do qual ofertantes e demandantes de trabalho se encontram, problematizando tal encontro, antes de simplesmente tomá-lo como um dado a partir do qual a análise se inicia.

O texto se organiza em três seções. Na primeira, pretendo estabelecer alguns pontos de partida para o argumento. Primeiro deles: no Brasil, só nas décadas recentes (no pós-1980) o mercado de trabalho se consolidou como o lugar onde a maioria expressiva dos indivíduos joga a sua sobrevivência. Estar no mercado, mesmo sob um sistema de proteção restrito e avaro, passou a ser uma compulsão entre nós. Este é um movimento recente, do qual a constituição do desemprego de massa é a evidência mais contundente; é um movimento sexuado, que se declina no feminino, vista à notável marca de gênero nessa inflexão. Mas, segundo o ponto de partida, nesse mesmo período crescente heterogeneidade passa a marcar as relações de emprego no Brasil. Com efeito, a ampliação das oportunidades de inclusão econômica, o crescimento da formalização e a valorização do salário mínimo (e dos rendimentos monetários obtidos no mercado) têm andado de braços dados com a gradual flexibilização das formas pelas quais a inclusão tem lugar; e isso se passa justamente com as assim chamadas "relações formais de emprego". Para documentar tal configuração do mercado brasileiro de trabalho serão mobilizados dados secundários provenientes tanto de informações censitárias como de registros administrativos do governo brasileiro (como a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS).

Assim, num contexto crescentemente diversificado pelos pontos de chegada e que permanece desigual pelas chances de percurso, o modo pelo qual se tem acesso a informações

¹⁰ Professora titular do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. Pesquisadora I-A do CNPq e pesquisadora associada do Laboratoire GTM-Genre Travail et Mobilités (CNRS, França).

sobre oportunidades de trabalho se constitui num recurso estratégico, seja porque se associa a desigualdades de origem, seja porque tem efeitos sobre o tipo de ocupação que se poderá alcançar no mercado de trabalho. Documentá-lo será o objeto da segunda seção do texto.

Isso conduz à terceira seção, voltada a sustentar a conclusão de que, nesse contexto, a política pública não pode perder de vista que o modo como se dá o encontro entre ofertantes e demandantes é (também) um elemento crucial quando se pensa nos elos entre mercado de trabalho e desigualdades. Não basta estar em busca de trabalho, é preciso saber encontrá-lo. Isso porque não basta criar para si a capacitação e as habilidades para o desempenho em postos de trabalho; há que estar preparado para confrontar triagens que demandam competências atitudinais para a procura de emprego e para a performance nos processos seletivos.

Informações, competências relacionais e habilidades para o adequado desempenho nos processos de recrutamento são, entretanto, recursos desigualmente distribuídos entre os indivíduos e que os desigalam socialmente, operando em detrimento dos mais pobres, dos menos escolarizados e dos menos engajados em trajetórias ocupacionais voltadas à busca de empregos de melhor qualidade. Ora, tais recursos são tanto mais escassos quanto mais nos aproximamos da base da pirâmide, para a qual se dirigem as políticas de inclusão produtiva e social. Não serão os intermediadores privados que tomarão esse público (e a reversão dos seus despartidos sociais) como seu alvo. Para esses agentes econômicos a intermediação é, antes, um negócio. Portanto, há lugar, e lugar privilegiado, para a ação pública e para as iniciativas de política social nesse domínio. Tal é o recado do presente texto.

MERCADO E MERCANTILIZAÇÃO À BRASILEIRA¹¹

No Brasil, só nas décadas recentes (no pós-1980), o mercado de trabalho se consolidou como o lugar onde os indivíduos jogam a sua sobrevivência, reunindo ali os meios para tal.

Guimarães, Barone e Brito (2013), refletindo sobre a propensão ao engajamento no mercado de trabalho no Brasil, notaram que até o final dos anos 1960 a maioria (pouco mais que 6 em 10) dos indivíduos socialmente aptos (isto é, considerados em idade para trabalhar) obtinha as suas condições de sobrevivência sem recurso à mercantilização do seu trabalho. Passados cinquenta anos, e ainda segundo esses autores, o quadro teria se revertido: 6 em cada 10 brasileiros, em 2010, estavam premidos a engajar-se na atividade econômica para sobreviver. No curso desse período, houve um movimento de crescimento sistemático das taxas de atividade, ou seja, do peso relativo daqueles que se apresentavam ao mercado frente ao total dos que estavam em idade de trabalhar.

Há um momento de inflexão nesse movimento, que tem lugar nos anos 1980; é a partir daí que mais da metade daqueles em idade de trabalhar (oferta potencial) passa a se apresentar no mercado de trabalho (oferta efetiva), engajando-se como parte da população incluída na atividade econômica. Esse movimento médio, conquanto im-

¹¹ Esta primeira seção destaca aspectos da reflexão desenvolvida de maneira muito mais detida em Guimarães, Barone e Brito (2013) e em Guimarães (2011).

portante, esconde uma notável característica. Nos anos 1960, o mercado de trabalho era um domínio masculino; em 2010, deixou de ser.

Estar no mercado de trabalho, então, é um movimento recente, do qual a emergência do desemprego de massa, também (e significativamente) a partir dos anos 1980, é a evidência mais contundente. Mas esse é também um movimento sexuado, que se declina no feminino, vista à notável marca de gênero nessa inflexão.

Convém registrar que o notável avanço feminino em direção ao mercado de trabalho convive com um recuo nas taxas de participação masculina, que decrescem de modo nítido, conquanto em ritmo relativamente suave, desde os anos 1990. Curiosamente, esse movimento de passagem à inatividade se fez presente tanto num contexto de crise e encolhimento de oportunidades ocupacionais, como o dos anos 1990, como num contexto de expansão dessas oportunidades, como o dos anos 2000. Mas (e significativamente) o recuo na participação dos homens se faz mais nítido, e seu ritmo se acelera quando o fortalecimento de políticas públicas de proteção (ligadas à aposentadoria, ao desemprego e às diversas formas de transferência de renda) tem efeitos mais discerníveis.

Ainda segundo Guimarães, Barone e Brito (2013), a consolidação do movimento de mercantilização do trabalho no Brasil se expressa em outra evidência empírica. Ele caminha *pari passu* com a mudança na composição das relações de emprego, que torna majoritário o peso dos assalariados (entre os ocupados), que reduz a importância dos trabalhadores por “conta própria” (ao tempo em que os diferencia), e que praticamente faz desaparecer as formas de trabalho não remunerado, exercido em empreendimentos familiares.

Não deixa de ser curioso lembrar que, enquanto aqui esse movimento de mercantilização do trabalho tinha lugar, em outras latitudes as análises acadêmicas refinadas apontavam para uma tendência inversa, a de desmercantilização do trabalho. Surgidas na esteira da construção, no pós-guerra, de regimes de bem-estar assentados em políticas sociais, elas permitiam aos indivíduos autonomizarem-se frente ao despotismo de mercado, dotando-os de meios para sobreviver e fazer sobreviver as suas famílias fora do circuito mercantil (Esping-Andersen, 1990; Gallie e Paugam, 2000).

Essa tendência à mercantilização do trabalho ganha novos matizes entre os assalariados brasileiros, especialmente nos últimos anos. Duas evidências a respeito são eloquentes e falam de mudanças nas formas dos contratos e nos modos de acesso às oportunidades de trabalho.

No que concerne aos trabalhadores assalariados por meio de contratos formais de trabalho, amplia-se o leque de alternativas contratuais disponíveis. Tomando-se a Relação Anual de Informações Sociais¹² (RAIS) e observando como nela evolui a classificação dos tipos de vínculos, obtém-se a significativa imagem que se apresenta no Quadro 4 a seguir. Nela fica patente a progressiva diversificação das modalidades de contrato formal, que avança célere no curso dos vinte últimos anos.

¹²A RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) é um registro administrativo produzido pelo Ministério do Trabalho e Emprego que recolhe compulsoriamente junto às empresas brasileiras informações sobre contratos firmados ou desfeitos ao longo de cada ano, tomando como momento de referência o 31 de dezembro de cada ano. Pode-se, assim, descrever a variedade de contratos firmados e as nuances de perfil dos formalmente contratados.

QUADRO 4
A diversificação das modalidades de contratos formais de trabalho no Brasil nos vinte últimos anos

1ª Classificação (1985-1993)	2ª Classificação (1994-1995)	3ª Classificação (1996-1997)	4ª Classificação (1998-1999)	5ª Classificação (2000)	6ª Classificação (2001)	7ª Classificação (2002-2011)
CLT	CLT URB / JURD	CLT U/ PJ Ind	CLT U/ PJ Ind	CLT U/ PJ Ind	CLT U/ PJ Ind	CLT U/ PJ Ind
Estatutário	CLT URB / FIS	CLT U/ PF Ind	CLT U/ PF Ind	CLT U/ PF Ind	CLT U/ PF Ind	CLT U/ PF Ind
Trabalhador Avulso	CLT RUR / JURD	CLT R/ PJ Ind	CLT R/ PJ Ind	CLT R/ PJ Ind	CLT R/ PJ Ind	CLT R/ PJ Ind
Trabalhador Temporário	CLT RUR / FIS	CLT R/ PF Ind	CLT R/ PF Ind	CLT R/ PF Ind	CLT R/ PF Ind	CLT R/ PF Ind
Outros	Estatutário	Estatutário	Estatutário	Estatutário	Estatutário	Estatutário
	Estatutário não Efetivo	Estatutário não Efetivo	Estatutário não Efetivo	Estatutário não Efetivo	Estatutário não Efetivo	Estatutário RGPS
	Avulso	Avulso	Avulso	Avulso	Avulso	Estatutário não Efetivo
	Temporário	Temporário	Temporário	Temporário	Temporário	Avulso
	CLT URB TDET	CLT U/ PJ Determinado	Menor Aprendiz	Menor Aprendiz	Menor Aprendiz	Temporário
	CLT RUR TDET	CLT U/ PF Determinado	CLT U/ PJ Determinado	CLT U/ PJ Determinado	CLT U/ PJ Determinado	Menor Aprendiz
	Diretor	CLT R/ PJ Determinado	CLT U/ PF Determinado	CLT U/ PF Determinado	CLT U/ PF Determinado	CLT U/ PJ Determinado
		CLT R/ PF Determinado	CLT R/ PJ Determinado	CLT R/ PJ Determinado	CLT R/ PJ Determinado	CLT U/ PF Determinado
		Diretor	CLT R/ PF Determinado	CLT R/ PF Determinado	CLT R/ PF Determinado	CLT R/ PJ Determinado
			Diretor	Diretor	Diretor	CLT R/ PF Determinado
		Contrat Prazo Determinado	Contrat Prazo Determinado	Contrat Prazo Determinado	Contrat Prazo Determinado	Diretor
				Contrat TMP Determinado	Contrat Prazo Determinado	Contrat TMP Determinado
						Contrat Lei Estadual
						Contrat Lei Municipal

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, RAIS

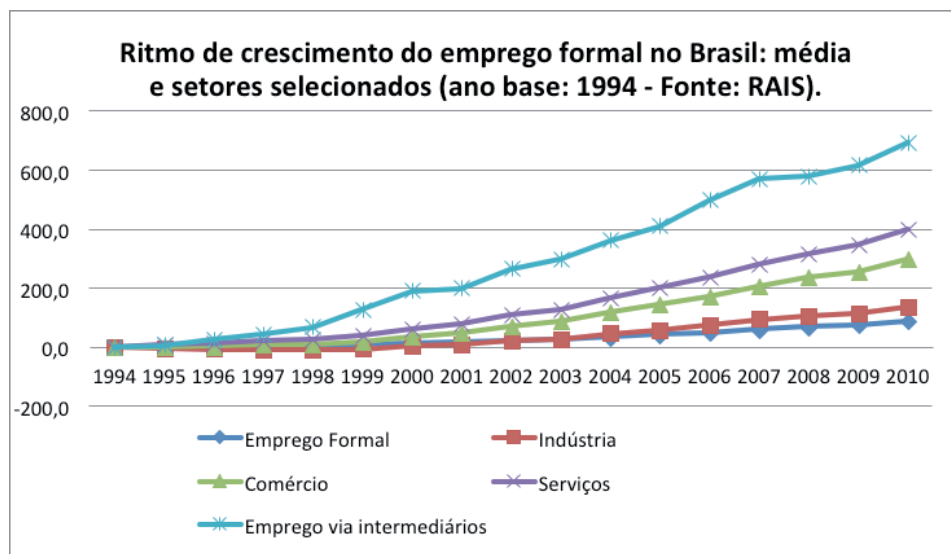
Se deslocarmos a atenção das modalidades de contrato para os modos de acesso ao trabalho, uma segunda janela se abrirá. Por meio dela pode-se melhor entrever outra nuance do movimento de mercantilização do trabalho no Brasil nesses anos mais recentes, marcados pela expansão de oportunidades e por ganhos de performance do mercado de trabalho formal.

No Gráfico 1, são apresentadas as mudanças no ritmo de crescimento do emprego formal de acordo com a RAIS, comparando o ritmo de incremento de postos tanto para a média do mercado formal (como tendo em conta os empregos diretamente criados em cada um dos setores da atividade econômica, ou seja (i) a indústria, (ii) o comércio e (iii) os serviços), e agregado, numa curva adicional, o ritmo de crescimento dos empregos criados através de empresas que selecionam, agenciam e locam trabalhadores nos setores-fim da atividade econômica. A série histórica recobre os anos posteriores ao Plano Real (1994-2010).

Estão alinhados aqui achados que sublinhei em outra ocasião (Guimarães, 2011). Vê-se, no Gráfico 2, que uma inflexão importante tem lugar a partir de 2002. O mercado formal se reanima e passa a crescer a taxas mais elevadas, que fazem dobrar o número de trabalhadores contratados no comércio (139%) e nos serviços (105%); até mesmo na indústria, que experimentara taxas negativas entre 1995 e 2001, o volume do emprego registrado cresceu 46%, comparando-se ponto a ponto.

GRÁFICO 2

Ritmo de crescimento do trabalho formal (média, grandes setores da atividade econômica e emprego gerado por intermediadores) – Brasil, 1994 a 2010



Fonte: Ministério do Trabalho e do Emprego, RAIS. Apud Guimarães (2011)

Entretanto, o mais interessante achado que se apresenta no Gráfico 1 diz respeito ao ritmo muito mais elevado com que aumenta a parcela do emprego formal gerada pelas empresas privadas de seleção, agenciamento e locação de mão de obra. Ela cresce quase 300% no mesmo período (mais exatamente 272%); muito mais que o ritmo do crescimento do emprego diretamente gerado por qualquer dos setores fins da atividade econômica. Vale dizer que, quando a economia se reanima e as oportunidades de trabalho se ampliam, o emprego formal obtido através de intermediários cresce muito mais celeremente que o incremento no assalariamento direto, não importando o setor de atividade com o qual se compare tal crescimento.

Esse fato dirige a nossa atenção para uma mudança em curso e de todo relevante no modo pelo qual se obtém trabalho. Ele se faz crescentemente pelo recurso a uma agência de emprego, a uma empresa de trabalho temporário, enfim, as instituições mercantis que parecem estar se tornando, entre nós, mediadoras imprescindíveis para encontro entre demandantes e ofertantes de trabalho.¹³

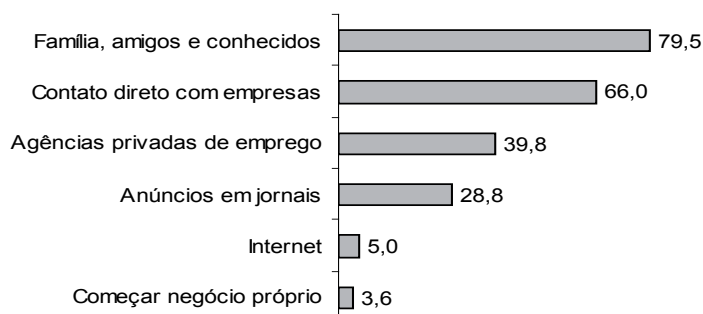
Por que isso é importante? Porque até aqui o nosso mercado de trabalho tem operado de maneira a privilegiar as redes privadas de sociabilidade, e não as instituições do mercado de trabalho, como mecanismo precípua de acesso à informação ocupacional e de obtenção de trabalho. Com efeito, em sucessivas pesquisas encontramos esse resultado (Guimarães, 2009 e 2009-a; Guimarães, Brito e Silva, 2010 e 2011; Guimarães, Barbosa e Carvalhaes, 2012).

Inicialmente, em survey realizado na região metropolitana de São Paulo, em 2001, verificamos a notável importância das redes pessoais (Gráfico 3).

Encontramos nessa pesquisa que as redes eram tanto o mecanismo preferencialmente mobilizado pelos indivíduos na procura como aquele mecanismo que se mostrava o mais efetivo na obtenção de trabalho. Nada menos que 8 em cada 10 respondentes diziam lançar mão desse mecanismo, habitualmente, para procurar trabalho (Gráfico 3). Quando indagados sobre como haviam obtido o último trabalho, 7 em cada 10 confirmavam a eficácia das redes pessoais para encontrar ocupação.

¹³ Para maiores detalhes nesta análise, ver Guimarães (2009 e 2012)

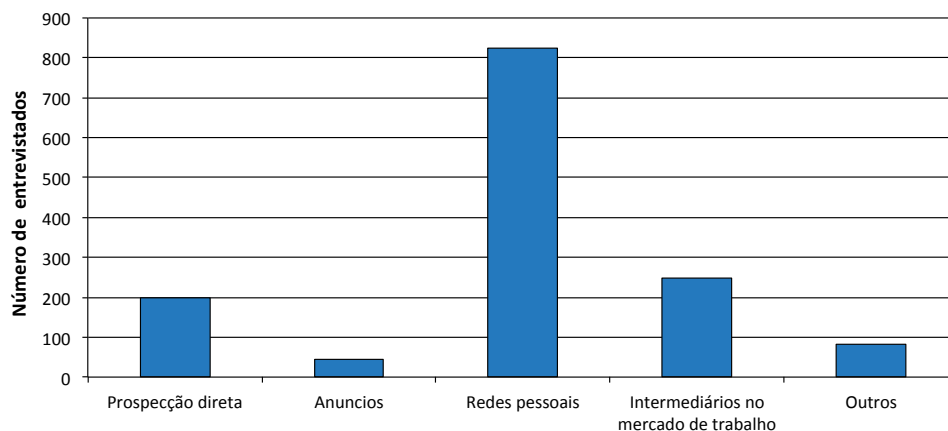
GRÁFICO 3
MECANISMOS MAIS UTILIZADOS NA PROCURA DE TRABALHO
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, 2001



Fonte: CEM-SEADE, "Mobilidade ocupacional", Módulo Suplementar à Pesquisa de Emprego e Desemprego, Região Metropolitana de São Paulo, abril-dezembro de 2001. Pergunta comportava resposta múltipla. Apud Guimarães (2009-a).

Em 2004, em um novo survey realizado em São Paulo (Guimarães, 2009), mas desta vez conduzido junto a indivíduos em busca de trabalho em agências de emprego, encontrei o mesmo resultado (Gráfico 4).

GRÁFICO 4
MEIO PELO QUAL CONSEGUIU TRABALHO
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO, 2004



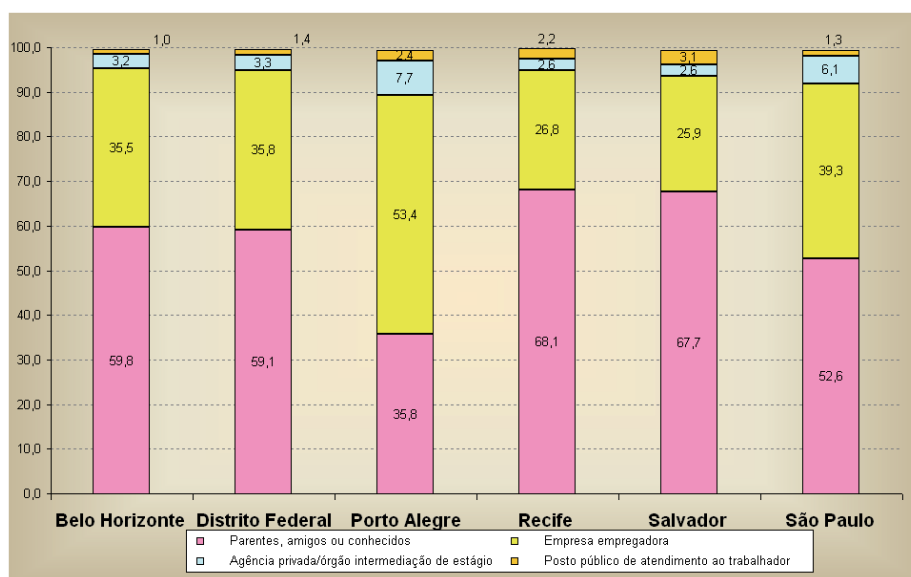
Fonte: CEM, Pesquisa "À Procura de Trabalho", Survey por amostrar representativa dos indivíduos em busca de trabalho em agências de emprego da região metropolitana de São Paulo, agosto de 2004. Apud Guimarães, 2009-a.

O curioso desse novo achado é que, embora houvessem informado que costumavam procurar trabalho por meio de agências de emprego, esses entrevistados também relatavam, em expressiva maioria, haver encontrado o seu último trabalho por meio dos seus contatos pessoais; e não somente o último, mas também o penúltimo e o antepenúltimo¹⁴.

Entretanto, verificamos nesse estudo que a qualidade da ocupação obtida variava de maneira significativa, de acordo com o mecanismo de procura que havia sido acionado. E que as redes pessoais eram, via de regra, provedoras de trabalhos de pior qualidade.

Os resultados dessas duas primeiras pesquisas foram confirmados por uma terceira, conduzida em 2008, que recobriu seis das principais regiões metropolitanas do Brasil.¹⁵ Novamente, as redes pessoais revelaram-se os mecanismos mais importantes para ligar os indivíduos às suas ocupações, conquanto variando em seu peso entre as metrópoles observadas pela PED (Gráfico 5).

GRÁFICO 5
COMO SE CHEGA AO EMPREGO PRIVADO?
DIVERSIDADES ENTRE METRÓPOLES BRASILEIRAS EM 2008



¹⁴ Para maiores detalhes, ver Guimarães 2009.

¹⁵ Trata-se de estudo realizado pelo DIEESE por meio de um módulo suplementar à PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego, e conduzido em todas as regiões metropolitanas nas quais a PED tem lugar.

Fonte: DIEESE. Pesquisa amostral “Informações sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”, questionário complementar à PED, maio-outubro de 2008. Apud Guimarães, Brito e Silva, 2010 e 2011.

Analisando em profundidade o caso de três metrópoles (Salvador, São Paulo e Porto Alegre), novamente observamos (Guimarães, Brito e Silva, 2010 e 2011) uma associação estreita entre o tipo de mecanismo de procura e o tipo de vínculo de trabalho.

QUADRO 5
OS FATORES CORRELATOS AO MEIO DE PROCURA EFICAZ:
CARACTERÍSTICAS DO INDIVÍDUO OU DO CONTEXTO?

DIMENSÃO	ATRIBUTO DE INTERESSE	cramer (coeficiente)		
		Salvador	São Paulo	Porto Alegre
ATRIBUTOS DO INDIVÍDUO	SEXO	0,076	0,079	0,088
	COR	0,075	0,054	0,029
	IDADE	0,125	0,105	0,140
	TEMPO DE RESIDÊNCIA	0,030	0,051	0,015
	NÍVEL DE ESCOLARIDADE (POR GRAUS)	0,210	0,175	0,228
	CAPACITAÇÃO NA ÁREA	0,150	0,115	0,164
	LÍNGUA ESTRANGEIRA	0,033	0,063	0,044
ATRIBUTOS DO CONTEXTO	INFORMÁTICA	0,110	0,132	0,099
	TIPO DE EMPREGADO	0,152	0,158	0,167
	TIPO DE EMPRESA	0,389	0,527	0,480
	TIPO DE VÍNCULO	0,575	0,574	0,590

Fonte: DIEESE. Pesquisa amostral “Informações sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”, questionário complementar à PED, maio-outubro de 2008. Apud Guimarães, Brito e Silva (2010). Coeficientes de Cramer (variável dependente: meio de procura eficaz).

Esses achados apontavam para a existência de elos entre os mecanismos de obtenção de trabalho e as desigualdades e hierarquias sociais e, em especial, para o papel da intermediação e dos intermediadores privados no acesso ao trabalho. Vejamos os achados a respeito na seção subsequente.

OS MECANISMOS DE OBTENÇÃO DE TRABALHO E SEUS MÚLTIPLOS ELOS COM AS DESIGUALDADES E HIERARQUIAS SOCIAIS

Sabemos que a informação sobre vagas disponíveis no mercado de trabalho circula sob diferentes formas, mercantis e não mercantis. Vimos, antes, que os indivíduos mobilizam desde as redes pessoais, tecidas nos seus espaços da sociabilidade, até os agentes econômicos especializados em intermediar oportunidades de emprego. Esses últimos formam o que já foi tratado como um verdadeiro mercado ao interior do que convencionalmente temos entendido como o mercado de trabalho (Guimarães, 2009). Duas características especificam “esse outro mercado”. Por um lado, a mercadoria que nele circula, a informação sobre vagas, e não propriamente a força de trabalho. Por outro lado, a existência de um terceiro ator econômico, o intermediador, e não apenas o comprador e o vendedor de força de trabalho. Sabemos (por estudos recentes

como os de Autor, 2008 e Benner et al, 2007, para os Estados Unidos, ou de Koene e Purcell, 2004, para o Reino Unido e Holanda) que a intermediação por via mercantil se torna tanto mais pujante quanto mais flexíveis forem os empregos e incertas forem as oportunidades, em meio à intensa reestruturação da economia mundial, marcada por crises de maior ou menor abrangência.

Apesar disso, resultados de uma pesquisa que conduzimos entre os anos 2000-2005 mostraram que o peso dos diversos expedientes acionados na procura de emprego variava de maneira significativa entre sociedades. Em estudo comparativo internacional por meio de surveys realizados em três metrópoles mundiais – Paris, Tóquio e São Paulo – encontrou-se que os mecanismos habitualmente mobilizados pelos indivíduos para identificar possíveis oportunidades de trabalho não tinham peso equivalente e variavam segundo o contexto em que se procurava (Kase e Sugita, 2006; Guimarães, 2009-a). Assim, sob distintas formas de regulação do trabalho e de emprego, e sob modalidades diversas de institucionalização da proteção social, variavam os mecanismos que ligavam os indivíduos às vagas. Dessa maneira, em sistemas de emprego onde o padrão de duração dos vínculos era mais estável (como no Japão), ou onde a regulação institucional do desemprego o fazia socialmente mais protegido (como na França), ganhavam proeminência mecanismos como anúncios ou instituições públicas de intermediação, distintos daqueles que se observava no Brasil, país onde a proeminência das redes pessoais dava testemunho da fraca institucionalização da proteção social que se concedia àquele em busca de trabalho, em contexto de intensas transições ocupacionais e de desemprego recorrente.

Entretanto, quando fixamos a lupa no caso brasileiro, precisamos ir um pouco mais longe e buscar maior precisão. Isso porque, em mercados heterogêneos de trabalho como o nosso, marcados, ademais, por profunda desigualdade e pela pobreza persistente, são ainda mais variadas as formas por meio das quais os indivíduos têm acesso à renda e ao trabalho.

Em casos como o nosso, os diferentes mecanismos acionados pelos indivíduos quando em busca de trabalho e renda estão apresentados num contínuo que vai desde aqueles mais distantes da forma mercantil (ou seja, em que o rendimento independe da circulação do trabalho no mercado), àqueles em que o encontro entre ofertantes e demandantes de trabalho se faz da maneira mais aderida às formas institucionais do mercado de trabalho.

QUADRO 6
O TRABALHO: UMA MERCADORIA?

FORMAS DE ACESSO DOS INDIVÍDUOS ÀS OPORTUNIDADES DE TRABALHO									
Mecanismos Declarados pelos indivíduos como utilizados na procura por trabalho (habituais e eficazes)	Acesso ao trabalho e renda não passa pelo mercado de trabalho (I)			Acesso ao trabalho e renda se faz através do mercado de trabalho			Mediada por instituições do mercado de trabalho (IV)		
	Numa relação direta indivíduo-mercado (II)			Numa relação mediada com o mercado de trabalho			Mediada por redes sociais (III)		
	Sem venda do trabalho (II.1)	Com Venda do Trabalho mediante contato pessoal (II.2)	por meios anônimos (II.3)	Redes Pessoais	Redes Associativas (III.3)	Redes Profissionais (III.4)	Mantidas pelo Estado (IV.1)	Privadas (IV.2)	
política social									
auto-emprego									
contato direto com a empresa									
anúncios de jornal									
anúncio via internet									
outros tipos de anúncios									
concurso									
familiares/pessoas com que co-habita									
familiares outros, vizinhos/ amigos									
conhecidos da vida associativa									
antigos colegas									
agências de emprego governamentais									
agências de emprego sindicais									
agências privadas de emprego									

Fonte: Guimarães, 2011-4.

No Quadro anterior, a primeira coluna contém as providências que são declaradas nos inquéritos sociodemográficos, como aquelas habitualmente mobilizadas na busca por trabalho e renda. Cada uma dessas providências, que são, na verdade, mecanismos acionados pelos indivíduos, poderia ser caracterizada – e isso o fazem as colunas subsequentes – tendo em vista a natureza da sua relação com o mercado de trabalho.

Assim, na coluna 2, o acesso à renda prescinde da circulação do trabalho no mercado. Isso ocorre quando se acionam mecanismos da política pública, de seguridade e/ou proteção social, por exemplo. Aí se contém, igualmente, os próprios benefícios da política de proteção ao trabalho; o “seguro-desemprego”, por exemplo, é um mecanismo que permite acesso a rendimentos para indivíduos que, tendo perdido um emprego anterior, encontrem-se em busca de trabalho (respeitadas as regras que definem a construção institucional do acesso a esse benefício, em cada sociedade).

Da coluna 3 à coluna 11 estão dispostas as formas progressivamente mais próximas ao coração do encontro mercantil entre ofertantes e demandantes de trabalho. Elas aparecem grupadas em duas categorias principais:

Por vezes, o acesso a oportunidades de trabalho e ao rendimento se faz numa relação direta entre o indivíduo e o mercado. Várias modalidades de busca e obtenção de trabalho tipificam essa alternativa. Algumas vezes, a renda independe da venda do trabalho (coluna 3), pois resulta do trabalho autônomo, do auto-emprego, montando o próprio negócio, do chamado “trabalho por conta própria”. Outras vezes (colunas 4 e 5) o acesso a uma vaga vem pela prospecção direta (coluna 4), o que nos é muitas vezes descrito pelos entrevistados no ato de sair “com a carteira de trabalho no bolso” em busca do contato direto com as firmas. Ou, ainda, por meios anônimos (coluna 5), respondendo a anúncios de diversos tipos.

Por vezes, o acesso a oportunidades de trabalho e rendimento se faz numa relação mediada entre o indivíduo e o mercado de trabalho. Tal mediação pode ser efetuada por mecanismos privados, ancorados nos espaços de sociabilidade, como são as redes relacionais, sejam elas pessoais (domiciliares/coluna 6 ou comunitárias, de vizinhança/coluna 7), associativas (coluna 8) ou profissionais (coluna 9). Mas a mediação pode ser também facultada por instituições do mercado de trabalho que se encarregam de propiciar o encontro entre o trabalhador e a vaga pretendida, sejam elas agências públicas de emprego, mantidas pelo estado (coluna 10), ou agências/intermediadores privados (coluna 11).

De posse dessa categorização, buscamos aplicá-la ao modo como os mecanismos de obtenção de trabalho aparecem descritos na “Pesquisa Nacional sobre Dimensões Sociais das Desigualdades”. Trata-se de uma fonte privilegiada por ser um survey domiciliar por amostra probabilística, estratificada em múltiplos escalões, que foi a campo em 2008 recobrando 8.048 domicílios brasileiros. Vale dizer que pela primeira vez se pesquisou a procura de trabalho, de modo sistemático, numa amostra representativa do país como um todo, compreendidos inclusive os que vivem no meio rural.

Grande detalhamento foi conferido aos métodos de procura de emprego e de acesso à ocupação. Assim, para os brasileiros que informaram que haviam trabalhado nos últimos 7 dias ou nos últimos 12 meses, foi feita a seguinte pergunta: “Como você conseguiu este trabalho ou esta ocupação?”. O Quadro 7 apresenta as alternativas de resposta fornecidas e a forma de classificá-las conforme a tipologia do Quadro 6, que será doravante adotada.¹⁶

QUADRO 7
FORMAS PELAS QUAIS OS INDIVÍDUOS CHEGARAM À OCUPAÇÃO.
OCUPADOS. BRASIL, 2008.

Resposta			
1	Consultou empregadores	II.2	Relação direta com mercado por meio de prospecção
2	Fez concurso	II.3	Relação direta com mercado por meios anônimos
3	Consultou agência de empregos	IV	Relação com o mercado mediada por instituições mercantis
4	Consultou sindicato	IV	Relação com o mercado mediada por instituições mercantis
5	Colocou ou respondeu a anúncio	II.3	Relação direta com mercado por meios anônimos
6	Consultou/ indicação de parente	III.1	Relação com o mercado mediada por redes (1 - familiares)
7	Consultou/ indicação de amigo próximo	III.2/a	Relação com o mercado mediada por redes (2 - amigos próximos)
8	Consultou/ indicação de conhecido	III.2/b	Relação com o mercado mediada por redes (3 - conhecidos)
9	Tomou medida para iniciar negócio	II.1	Acesso ao trabalho e renda se faz sem venda de trabalho
10	Fez treinamento ou requalificação	Outras	Outras
15	Conta própria	II.1	Acesso ao trabalho e renda se faz sem venda de trabalho
16	Com um político	III.1	Relação com o mercado mediada por redes
17	Estágio	Outras	Outras
18	Curriculum foi selecionado	II.3	Relação direta com mercado por meios anônimos
19	Placa em local de trabalho	II.2	Relação direta com mercado por meio de prospecção
20	Foi encaminhado pelo curso	IV	Relação com o mercado mediada por instituições mercantis
21	Alistamento	Outras	Outras
22	Ouviu no rádio	II.3	Relação direta com o mercado por meios anônimos
96	Não opinou	-	Missing
97	Outras	Outras	Outras

¹⁶ A resposta à pergunta sobre o modo de obtenção do trabalho atual foi espontaneamente fornecida pelos indivíduos. Ela poderia ser classificada pelo entrevistador em 10 alternativas pré-estabelecidas; caso o indivíduo fornecesse alguma opção não prevista de antemão, o entrevistador a anotava, para que a mesma fosse posteriormente codificada.

Fonte: Pesquisa Nacional Dimensões Sociais das Desigualdades, 2008. Apud: Guimarães, Barbosa e Carvalhaes, 2012.

Já no Quadro 8, vê-se a distribuição das respostas fornecidas pelos 5.351 ocupados quanto às providências que se mostraram eficazes para lhes permitir o acesso ao trabalho e rendimento.

QUADRO 8
FORMAS PELAS QUAIS OS INDIVÍDUOS CHEGARAM À OCUPAÇÃO ATUAL. OCUPADOS. BRASIL, 2008.

	N	%	% Acumulada
II.1 - Acesso a trabalho e renda se faz sem venda de trabalho	1311	24,5	24,5
II.2 - Relação direta com mercado por meio de prospecção	417	7,8	32,3
II.3 - Relação direta com mercado por meios anônimos	681	12,7	45
III.1 - Relação com o mercado mediada por redes familiares	591	11,1	56,1
III.2/a - Relação com o mercado mediada por redes de amigos próximos	1194	22,3	78,4
III.2/b - Relação com o mercado mediada por redes de conhecidos	740	13,8	92,2
IV - Relação com o mercado mediada por instituições mercantis	235	4,4	96,6
Outras	182	3,4	100
Total	5351	100,0	

Fonte: Pesquisa Nacional Dimensões Sociais das Desigualdades, 2008. Apud: Guimarães, Barbosa e Carvalhaes, 2012.

Vemos que dois mecanismos principais concentram as respostas dos indivíduos. No primeiro deles – estabelecer-se com um negócio próprio, auto-empregar-se ou ter um “trabalho por conta própria” – a renda obtida não resulta da venda do trabalho; nada menos que um quarto dos brasileiros ocupados prescindiam do assalariamento para ter acesso ao rendimento.¹⁷

Mas, o mecanismo relatado pelos brasileiros entrevistados como o que se mostrou mais eficaz para dar acesso ao emprego atual foi a mobilização dos seus contatos pessoais, isto é, o recurso aos circuitos privados de sociabilidade com vistas a localizar um emprego. Metade dos entrevistados que tinham uma ocupação (mais exatamente 47,2%) conseguiram mobilizando as suas redes, fossem elas familiares (11,1% dos casos), de amigos próximos (22,3%) ou de conhecidos (13,8%). Isso deixa patente, ademais, que são os circuitos de maior proximidade – aqueles formados pelos familiares e amigos próximos – os responsáveis pelo acesso ao trabalho em nada menos que um terço dos casos.

Chama a atenção que menos de 5% dos ocupados relataram que tiveram acesso a suas ocupações atuais através de instituições do mercado laboral, fossem elas públicas ou privadas, de ensino, estágio ou intermediação; e todas essas alternativas estavam contempladas no espectro de possibilidades.

¹⁷ A notável importância desse contingente de autônomos deve ser entendida tendo em mente a diversidade das figuras que nele se compreende, do “bico” ao “consultor”; ainda assim, ela dá conta de como persiste sendo heterogênea a estrutura do nosso mercado de trabalho.

Visto de outro ângulo, isso permite afirmar que, não apenas nas grandes metrópoles, mas no Brasil como um conjunto, o esforço por ter acesso a uma ocupação parece ser uma tarefa isolada do indivíduo que agencia seu próprio trabalho, seja montando o seu próprio empreendimento (24%), seja empreendendo o contato direto com possíveis empregadores (8%), seja atendendo a anúncios classificados (12,7%), seja – e sobretudo – mobilizando seus circuitos relacionais (47,2%), notadamente os de maior proximidade (33,4%). Ou seja, no Brasil, a política pública está longe de ser, como poderia, um instrumento relevante para agilizar o encontro entre ofertantes e demandantes de trabalho.

Mas os achados propiciados pela Pesquisa Nacional sobre Dimensões Sociais das Desigualdades nos permitiram ir ainda mais longe. Eles nos revelaram que os caminhos na busca por ocupação seriam segmentados por características socioeconômicas, de origem ou atuais. Lembrando, ainda, que desigualdades se constroem já na antessala do mercado de trabalho, desde o momento da procura por ocupação.

Para documentá-lo, mobilizamos um amplo leque de variáveis (Guimarães, Barbosa e Carvalhaes, 2012), algumas delas descreviam as características do grupo social de origem no momento em que o indivíduo tinha idade para ingresso na população ativa, tanto em termos de indicadores correntemente utilizados (como escolaridade da mãe ou posse de ativos) como por meio de um novo indicador que mensurou a auto-percepção acerca das condições de vida do grupo familiar naquele momento. Outras variáveis falavam das características do respondente no momento em que o mesmo obteve o seu último trabalho; incorporamos tanto atributos que desigalam as chances dos indivíduos no mercado de trabalho (como condição de sexo, de idade, ou racial) como características que falam do contexto do mercado onde se compete (como região onde se trabalha), ou da experiência trazida de mercados estruturalmente distintos (urbanos, regionais). Finalmente, exploramos o peso da natureza da ocupação alcançada, conforme a sua classificação na hierarquia (EGP) de status (Ganzeboom e Treiman, 1996; Ganzeboom, De Graff e Treiman, 1992) e, nesse sentido, buscando considerar as desiguais posições na estrutura ocupacional.

Foi possível evidenciar que o modo de acesso ao trabalho e ao rendimento é não apenas diverso, mas é produto de condições desiguais que se expressam nos três blocos de características analisadas. Especialmente relevantes mostraram-se variáveis como a escolaridade da mãe, a idade, o status da ocupação; variações analiticamente importantes também foram observadas entre grupos de sexo, raça e segundo a região onde se exerce a ocupação. Assim, quanto maior a educação da mãe, mais variado o leque de alternativas e mais diversos os mecanismos mobilizados na procura de trabalho; entre os filhos de mães menos educadas as redes pessoais jogavam um papel particularmente proeminente; já entre os filhos de mães com curso superior, a procura se fazia por meios anônimos, ou o rendimento advinha de um negócio próprio. A idade mostrou-se um outro diferenciador importante dos mecanismos acionados para o acesso às oportunidades ocupacionais: redes pessoais e instituições

de intermediação eram mecanismos especialmente acionados pelos jovens, sendo que as primeiras com peso destacável entre os muito mais jovens. Mas o efeito das redes era também destacável entre as mulheres (contrariamente aos homens, para quem o auto-emprego é a forma que se sobressai), tanto quanto entre os negros (Guimarães, Barbosa e Carvalhaes, 2012).

Essas diferenças ganham importância para a política pública quando levamos em conta um outro resultado desse mesmo estudo: os mecanismos acionados para procurar trabalho revelaram-se fortemente correlacionados à posição que se alcança na hierarquia ocupacional. Ou seja, atividades específicas parecem supor mecanismos específicos de recrutar e, com isso, formas específicas de fazer circular a informação sobre as oportunidades ocupacionais. Assim, e só para ilustrar com três referências: entre os trabalhadores rurais, as redes familiares se destacavam; entre os “conta-própria”, as redes de amigos e conhecidos; já entre os trabalhadores não manuais, os laços fracos ganhavam proeminência, ombreando com os meios anônimos. Enfim, posições mais elevadas na hierarquia ocupacional haviam sido alcançadas por meios diversos dos que levavam a posições inferiores.

Resumindo: o modo pelo qual circula a informação, expresso no modo como se chega aos empregos, se associa tanto a características socioeconômicas extra-mercantis (de origem social e de perfil atual), como se conecta com a posição que se alcança uma vez ocupado. Ou seja, essa é uma dimensão sensível se queremos reverter desigualdades de origem alterando resultados. Nesse sentido, cuidar da intermediação, enquanto modo de desfazer despartidos, pode ser importante, como política pública, para seguir confrontando desigualdades que se expressam no mercado de trabalho, conquanto instituídas fora dele e ecoadas na sua antessala, no momento da construção do encontro entre demandantes e ofertantes de trabalho.

COMENTÁRIOS FINAIS, À GUIA DE CONCLUSÃO

Sem esquecer a importância das recentes políticas voltadas ao mercado de trabalho – notadamente aquelas expressas no estímulo à formalização dos vínculos de trabalho e à valorização do salário mínimo – procurei trazer ao debate um outro aspecto, sublinhando o papel dos processos sociais que subjazem ao encontro entre demandantes e ofertantes de trabalho.

Em primeiro lugar, destaquei a crescente heterogeneidade que marca as relações de emprego no Brasil, numa quadra em que a ampliação das oportunidades de inclusão econômica tem andado de braços dados com a flexibilização das formas pelas quais tal inclusão tem tido lugar, aí compreendidas as relações formais de trabalho.

Em seguida, apresentei dados indicando que os modos de procura que se mostram eficazes para prover ocupação e renda não se distribuíam de maneira aleatória entre os indivíduos. Ao contrário, eles próprios se constituíam em indicadores importantes de desigualdades, de origem ou atuais, que impactavam sobre as chances de realização socioeconômica no mercado. Ou seja, que o trabalho que se encontra depende de como ele é procurado.

Assim, por exemplo, os indivíduos que procuram emprego por meio de familiares tendem a encontrar trabalhos muito parecidos com aqueles a que os seus familiares têm acesso. Se esses familiares são pobres, é no mundo das oportunidades de trabalho para os mais pobres que se lhes apresentam as oportunidades; ou seja, o efeito de similitude, de homofilia, aprisiona o indivíduo em um circuito do mercado de trabalho que o retém na pobreza. Dito de outro modo, a maneira como a informação circula pode ser decisiva para que o indivíduo possa dar um salto para além da pobreza.

Tudo isso aponta para a urgência de refletirmos sobre a importância de políticas que deem acesso à informação sobre oportunidades. Não basta criarmos mais empregos, é muito importante que os indivíduos saibam onde esses empregos estão. Não basta que eles tenham melhores condições de qualificação profissional para competir; é preciso que saibam onde estão as vagas pelas quais irão competir, sendo preparados para essa competição. Ou seja, há lugar, e um lugar muito importante, para a política pública que produz, faz circular e dá aos indivíduos acesso a informações sobre oportunidades de trabalho.

Uma última observação conclusiva. Para além da dinâmica econômica, expressa nas tendências e nos ritmos de crescimento, as tensões e as negociações em torno da regulação dos direitos associados ao trabalho fazem do mercado de trabalho uma importante arena em que se disputa sobre o maior, ou menor poder redistributivo resultante das políticas de regulação do trabalho no Brasil. Evidências retiradas do modo como se estrutura socialmente a circulação da informação ocupacional, e como tal estruturação se associa ao governo do emprego, do desemprego e ao acesso à qualificação, sugerem que há espaços ainda a explorar, se queremos seguir atuando sobre disparidades sociais no âmbito do mercado de trabalho. Creio que esse tema nos localiza em um dos pilares da agenda que, hoje, no Brasil, mobiliza os atores do trabalho, sejam eles trabalhadores individuais, empregadores individuais, organizações que congregam uns ou outros, e o próprio governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUTOR, David H. **Studies of Labor Market Intermediation**. Paper preparado para a NBER Conference on Labor Market Intermediation, 17-18 de Maio 2008.

BENNER, Chris; LEETE, Laura; PASTOR, Manuel. **Staircases or treadmills? Labor market intermediaries and economic opportunity in a changing economy**. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

GALLIE, Duncan; PAUGAM, Serge. The experience of unemployment in Europe: the debate. In: **WELFARE regimes and the experience of unemployment in Europe**. Oxford, Oxford University Press, cap. 1, 2000.

GANZEBOOM, H. B. G.; TREIMAN, D. J. Internationally Comparable Measures of Occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations. **Social Science Research**, v. 25, p.201-239, 1996.

GANZEBOOM, Harry B.G.; DE GRAAF, Paul M.; TREIMAN, Donald J. A Standard International Socio-Economic Index of Occupational Status. **Social Science Research**, v. 21, p. 1-56, 1992.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. *À Procura de Trabalho: Instituições do mercado e redes*. Belo Horizonte: Editora Argymntvn/CERES/CEM, 2009.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. **Desemprego, uma construção social**: São Paulo, Paris e Tóquio. Belo Horizonte: Editora Argymntvn/PPGS-USP/CEM, 2009a.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. O Que Muda Quando se Expande o Assalariamento (E Em Que o Debate da Sociologia Pode nos Ajudar a Compreendê-lo)? **Dados**, Rio de Janeiro, v.54, p.97-130, 2011.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. **Desigualdades e hierarquias**: Um olhar sobre as oportunidades ocupacionais a partir da ante-sala do mercado de trabalho à Mesa Redonda “Desigualdade e Estratificação”, Comunicação ao XV Congresso Brasileiro de Sociologia, promoção da Sociedade Brasileira de Sociologia, Curitiba, 26-29 de julho de 2011a.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. A procura de trabalho: uma boa janela para mirarmos as transformações recentes no mercado de trabalho?. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 93, junho 2012.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; BARONE, Leonardo; BRITO, Murillo Marschner Alves de. **Mercado e mercantilização do trabalho no Brasil (1960-2010)**. Texto preparado para Workshop “Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos?”, São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole, março 2013.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; BARBOSA, Rogério; CARVALHAES, Flavio. **Desigualdades ocupacionais e acesso a informações sobre oportunidades de emprego**: explorando a fronteira entre os estudos da estratificação e do trabalho. Comunicação apresentada ao GT 06 – Desigualdade e Estratificação Social, 36o Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, Águas de Lindóia, São Paulo, 21-25 de outubro, 2012.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; BRITO, Murillo Marschner Alves de; SILVA, Paulo Henrique da. Como se chega às oportunidades de trabalho? Os caminhos em Salvador, São Paulo e Porto Alegre. In: BRAGA, Thais; VIDAL, Francisco; NEVES, Laumar (Orgs.). **Trabalho em Questão**. Salvador: SEI, pp. 89-99, 2010.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; BRITO, Murillo Marschner Alves de; SILVA, Paulo Henrique da. Os mecanismos de acesso (desigual) ao trabalho. São Paulo numa perspectiva comparada. In: MARQUES, Eduardo (Org.). **São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política**. São Paulo: Editora 34 e Centro de Estudos da Metrópole, 2011, p. 179-204.

KOENE, Bas; PURCELL, Kate. The value of relationships in a transactional labour market: constructing a market for temporary employment, 2004. Manuscrito não publicado.

VII. CONSTRUINDO MAPAS DE POBREZA, SERVIÇOS PÚBLICOS E DE OPORTUNIDADES PARA O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Paulo de Martino Jannuzzi¹⁸

Caio Nakashima¹⁹

Carlos Eduardo Brasileiro²⁰

Carlos Araújo Santana²¹

INTRODUÇÃO

O Plano Brasil Sem Miséria constitui um grande esforço das três esferas de governo – federal, estados e municípios – para superar a pobreza no Brasil. Foi instituído em junho de 2011 e envolve um conjunto de mais de uma centena de ações e programas no território brasileiro, estruturados em três eixos de atuação: transferência de renda, acesso a serviços públicos de inclusão. Trata-se, pois, de um Plano para proporcionar acesso a direitos sociais básicos para a população mais pobre do país, residente em localidades de difícil acesso, nas periferias das cidades e na extensa zona rural do país. Não se trata apenas de garantir níveis básicos de recursos e renda para sobrevivência, mas de viabilizar o acesso a creches e a escolas para crianças, a serviços de saúde e socioassistenciais e a oportunidades de inclusão produtiva, por meio da oferta de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, acesso a microcrédito produtivo orientado, assistência técnica rural, dentre outros (BRASIL 2011).

Um dos grandes desafios do Plano no seu início era a identificação dos bolsões de pobreza para ações específicas de diagnóstico de possíveis beneficiários de programas de transferência de renda ou de acesso a serviços. Além disso, outro problema era dispor de informações a respeito de para onde encaminhar um beneficiário atendido em um CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) ou CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), quando este beneficiário necessita de um atendimento específico. Era preciso que o agente público nos CRAS ou CREAS dispusesse de uma lista atualizada da localização e dos serviços disponíveis em instituições de ensino, de qualificação profissional, postos de saúde, clínicas, hospitais, centros de tratamento de dependentes químicos, centros de população de rua, restaurantes comunitários, entre outros equipamentos para atendimento da população alvo da Assistência Social. Também era necessário disponibilizar informações sobre oportunidades de capacitação e empregos existentes nos municípios brasileiros, seja para consulta direta do cidadão ou dos técnicos da Assistência Social nos CRAS e outros postos de serviços.

Muitos dos sistemas de informações existentes na *web* apresentam informações agregadas por município, mas a demanda dos gestores é por informações sobre onde estão os equi-

¹⁸ Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS).

¹⁹ Diretor de Gestão da Informação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

²⁰ Técnico da área de Informática da CONAB, foi Coordenador-Geral da Diretoria de Gestão da Informação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

²¹ Coordenador-Geral da Diretoria de Gestão da Informação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

pamentos de serviços públicos dentro do município, ou onde estão localizados os pontos mais vulneráveis em nível submunicipal, como setores censitários usados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas operações de Censo Demográfico.

Era necessário dispor de uma ferramenta informacional que viabilizasse a construção, para cada município, do Mapa da Pobreza e do Mapa das Oportunidades e Serviços Públicos. Desta forma, o gestor e o técnico municipal da Assistência Social poderiam dirigir melhor as ações de sua equipe para a identificação das áreas de intervenção social e ajudá-la na orientação da população de baixa renda no atendimento de suas demandas por serviços públicos, acesso a direitos e na busca de oportunidades de inclusão produtiva. Tal ferramenta teria, pois, um papel instrumental importante nas estratégias de médio e longo prazo para superação efetiva da pobreza.

A BUSCA DE UMA SOLUÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DOS MAPAS

Como atender tal demanda? Qual é o cerne da questão? Ter um sistema para apresentar os dados ou uma solução para buscar e manter sempre atualizados os dados para os usuários? Conforme o caminho adotado, talvez três anos depois de implantado o Plano, ainda se estaria especificando uma ferramenta informacional para essas demandas.

A partir de experiências anteriores, registradas em Brasileiro et al. (2011), decidiu-se atender a demanda colocada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com duas aplicações modulares e integradas – Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV) e Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS) – desenvolvidas por meio de software público, com funcionalidades e características que possibilitassem seu uso de forma simples, em equipamentos de informática padrão, encontrados nos municípios mais pobres do país. As duas aplicações foram desenvolvidas e lançadas em 2011, com aprimoramentos nos anos seguintes, sobretudo com nova carga de informações e funcionalidades. Ambas estão disponibilizadas no Portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS: www.mds.gov.br/sagi.²²

O IDV foi criado para construção de mapas municipais de pobreza com dados do Censo Demográfico do IBGE, permitindo localizar, dimensionar e caracterizar, em diferentes escalas (estados, municípios, setores censitários), a população em extrema pobreza e em outras situações de vulnerabilidade. Existem várias camadas de indicadores sociais disponíveis, de acordo com a necessidade programática de interesse (Ações de Busca Ativa para o Plano Brasil Sem Miséria, para orientar serviços da Assistência Social, ações voltadas à juventude, etc.). Podem ser obtidas informações específicas por setor censitário ou área de ponderação do censo e também produzir cartogramas – nesse caso, com ferramenta derivada mais simples, os Mapas Temáticos de Vulnerabilidade Social (MAVS). Tal aplicação permite construir, rapidamente, para todos os municípios brasileiros, uma Cartografia de Vulnerabilidade Social.

²² No Estudo Técnico 10/2013 apresentam-se várias ferramentas desenvolvidas pela Secretaria para atender demandas de gestão do ministério. Vide também Boletim 10 anos, para conhecer as atividades desenvolvidas pela Secretaria.

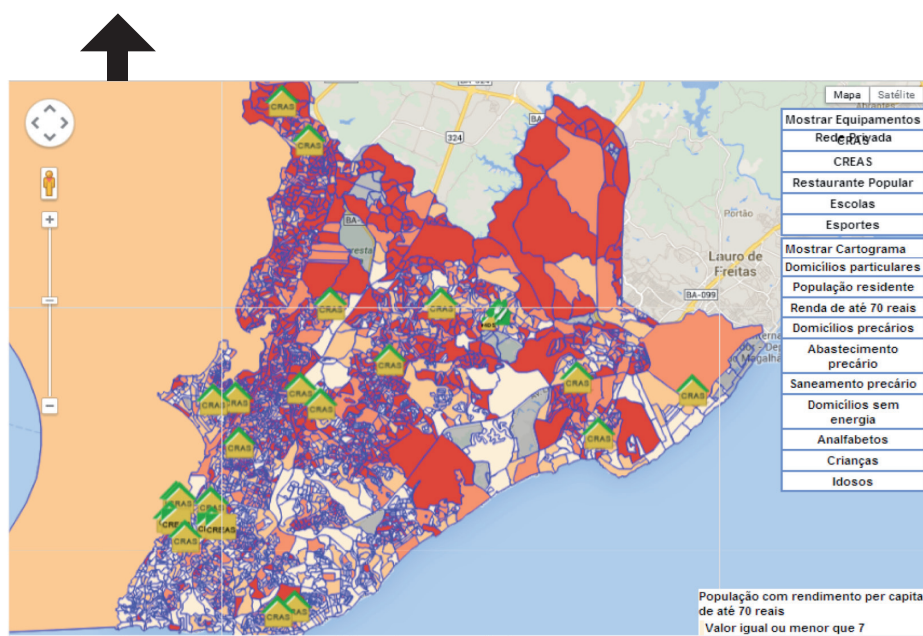
FIGURA 1
EXEMPLO DE CARTOGRAMA E DE CONSULTA ÀS
INFORMAÇÕES DE SETOR CENSITÁRIO

Setor 2927400805230103

Situação do Domicílio	Urbana: Área urbanizada de cidade ou vila
Domicílios particulares permanentes	282
População residente em domicílios particulares permanentes	884
População com rendimento per capita de até 70 reais	134
Domicílios particulares permanentes em outra condição de ocupação (não são próprios, alugados, nem cedidos)	0
Domicílios particulares permanentes com outra forma de abastecimento de água	162
Domicílios particulares permanentes sem banheiro de uso exclusivo dos moradores e nem sanitário	12
Domicílios particulares permanentes sem energia elétrica	2
Pessoas Responsáveis analfabetas	68
Crianças de 0 a 6 anos	104
Pessoas com 65 anos de idade ou mais	40
Aglomerados Subnormais	null

Ponto Inicial ENCONTRO DA ESTRADA PEDREIRA ARATU-CEASA COM RUA CORACAO DE MARIA OU RUA RIACHO DA TAPERA

Descrição do Perímetro DO PONTO INICIAL SEGUE PELA RUA CORACAO DE MARIA OU RUA RIACHO DA TAPERA, ESTRADA DA BARRAGEM DE IPITANGA, RODOVIA BA-526, ESTRADA DO RAPOSO, ESTRADA DO BONSUCESSO, ESTRADA PEDREIRA ARATU-CEASA ATÉ O PONTO INICIAL



São muitas as informações disponíveis, inclusive em setores censitários dos Censos Demográficos 2000 e 2010, como a quantidade de domicílios, população residente, população com rendimento per capita de até R\$ 70,00, domicílios em outra condição de ocupação, domicílios com outra forma de abastecimento, domicílios sem banheiro exclusivo dos moradores, domicílios sem energia elétrica, quantidade de responsáveis analfabetos, crianças com idade de 0 a 6 anos e pessoas com mais de 65 anos. Taxa de desemprego, percentual de domicílios com Bolsa Família, mortalidade de jovens e idosos com baixa renda são outros indicadores disponíveis, nesse caso, para áreas de ponderação. Informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) também poderão ser migradas para a aplicação, tão logo se resolva a correspondência de endereços registrados e a identificação dos mesmos no Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (da ordem de 60% em 2012).

Associado à ferramenta de Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV) criou-se o MOPS, que tem o objetivo de integrar as informações acerca dos equipamentos e serviços públicos disponíveis nos municípios brasileiros nas áreas de Assistência Social, Educação, Saúde e Trabalho. Também disponibiliza informações sobre vagas de emprego, oferta dos cursos do Pronatec e oportunidades de inclusão produtiva nos municípios. Para essa aplicação, foi adotada a política de carregar dados dos equipamentos a partir dos registros administrativos e cadastros disponíveis pelos Ministérios ou, ainda, de “robôs” que buscam os dados nos seus respectivos sítios eletrônicos, garantindo, assim, que as informações estejam sempre atualizadas conforme as fontes dos dados.

Para construção do MOPS realizou-se três oficinas de trabalho, entre outubro e novembro de 2011, convidando técnicos de outros Ministérios - Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio etc - e instituições - Seade, Sebrae etc- com aplicações similares ou bases de informação potencialmente relevantes. A idéia era conhecer as tecnologias existentes para mapeamento e referenciamento na *Web* de equipamento e serviços públicos e metodologias de prospecção de investimentos em municípios e estados do país. Procurava-se, ao mesmo tempo, buscar parceiros para que o MOPS fosse uma proposta “viva”, continuamente atualizada pelos diferentes parceiros e interessados.

A integração do IDV com o MOPS permite cruzar informações da geolocalização dos equipamentos do MDS, como CRAS, CREAS, Restaurantes Populares, Unidades Privadas de Assistência Social, com informações censitárias e, futuramente, do Cadastro Único. Assim, é possível analisar se determinado equipamento está localizado em área com grande concentração de crianças, idosos, analfabetos, etc. Para cada equipamento georeferenciado podem ser criados diagnósticos sócio-territoriais com raio de 1, 2 e 5 quilômetros, com os indicadores computados na área de abrangência definida.

FIGURA 2
EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS DISPONÍVEIS EM UM
MUNICÍPIO PELO MOPS

Localização

Número:	120
Endereço:	Aquelino Orestes Baglioli
Bairro:	Prado Velho
CEP:	80215080
E-mail:	crasvilatorres@fas.curitiba.pr.gov.br
DDD - Telefone:	4132629338

Serviços

Indique as ações e atividades desenvolvidas no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF):

- Recepção
- Acolhida realizada por técnicos de nível médio
- Acolhida realizada por técnicos de nível superior
- Acompanhamento de famílias
- Acompanhamento prioritário de famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF
- Acompanhamento prioritário dos beneficiários do BPC (idosos)
- Acompanhamento prioritário dos beneficiários do BPC (pessoas com deficiência)
- Acompanhamento a famílias com presença de trabalho infantil
- Acompanhamento a famílias atendidas com benefícios eventuais
- Atendimento particularizado de famílias ou indivíduos
- Grupo/oficina com famílias
- Visitas Domiciliares
- Palestras
- Campanhas ou eventos comunitários
- Apoio para obtenção de Documentação pessoal
- Orientação/acompanhamento para inserção do BPC
- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistencial
- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas
- Encaminhamento para obtenção de Benefícios Eventuais

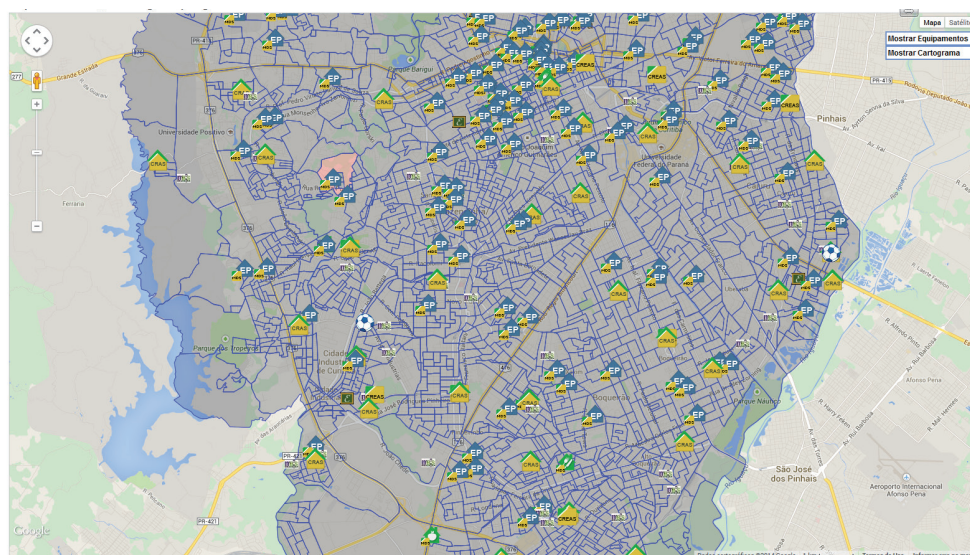
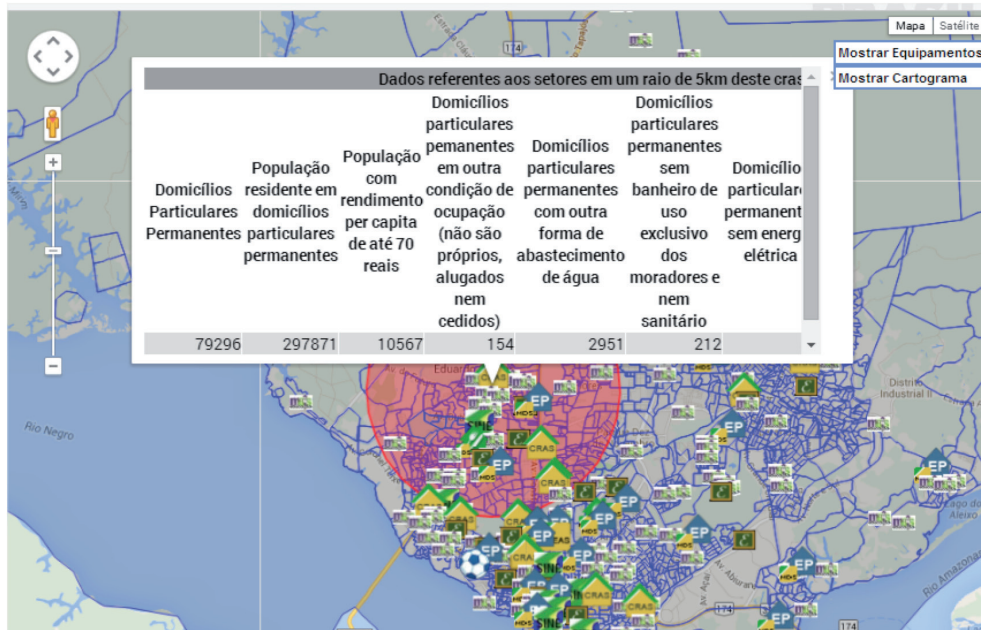


FIGURA 3
EXEMPLOS DE INDICADORES COMPUTADOS PARA ÁREAS DE
ABRANGÊNCIA DE UM CRAS

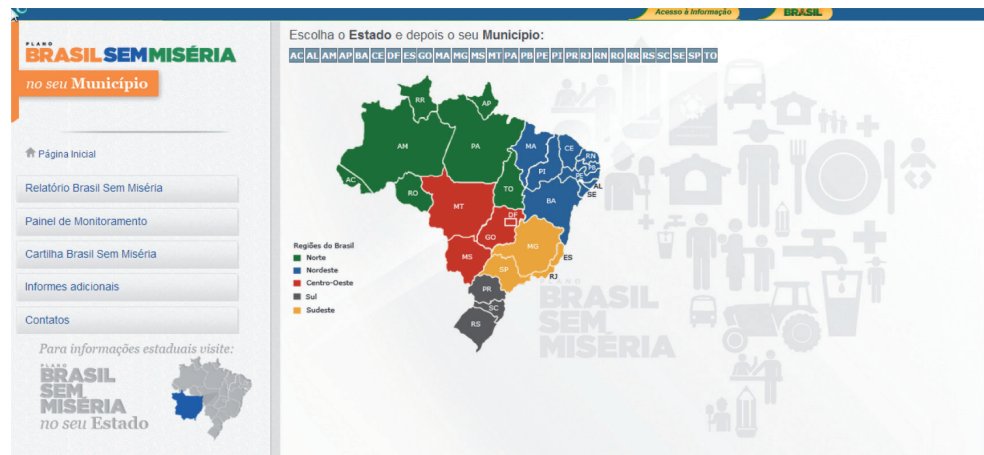


Outra estratégia adotada para agregar usuários entre os municípios e estados foi criar uma área de divulgação de oportunidades locais, em que gestores cadastrados pelo sistema de autenticação e autorização do MDS podem registrar notícias, oportunidades de trabalho, cursos, entre outros eventos que sejam de interesse dos usuários da região.

Acessível por essas ferramentas e pelo Portal Brasil Sem Miséria no seu Município, estão disponíveis 18 Boletins e Relatórios de Informações Municipais, abordando diferentes aspectos acerca das ações do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria, com sínteses de dados e indicadores na forma de textos, tabelas e gráficos. Cinco desses boletins tratam de aspectos relacionados diretamente a ações do Plano, trazendo subsídios aos técnicos e gestores municipais para aprimorar suas ações de acesso a serviços e inclusão produtiva: o Boletim Brasil Sem Miséria no seu Município, Diagnóstico sócio-territorial para ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Mercado de Trabalho segundo Censo Demográfico 2010, Dinâmica das Ocupações Formais segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Dinâmica das admissões segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)²³. Certamente será possível, nos próximos anos, elaborar um relatório municipal de Oportunidades, com informações de investimentos anunciados (captados por “robôs” em jornais e portais, com dados periodicamente atualizados das vagas disponíveis no Sistema Mais Emprego do Ministério do Trabalho e de outros sistemas governamentais).

²³ Esses relatórios são apresentados no material de ensino a distância, disponível na página “Capacitando MDS” no portal SAGI.

FIGURA 4
PORTAL BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU MUNICÍPIO E BOLETINS DE
INFORMAÇÕES



FEIRA DE SANTANA (BA)
 Escolha o item abaixo para visualizar as informações do município:

- ▼ Subsidios para elaboração do PPA Municipal
- ▼ Relatório de Programas e Ações MDS
- ▼ Mercado de Trabalho segundo Censo 2010
- ▼ Dinâmica das Ocupações Formais segundo RAIS

[Voltar/Nova Consulta](#) [Menu de Relatórios](#)

MERCADOS, 8.284 postos.

Em particular, cabe destacar a variação de 41,72% na remuneração média no Grupo 1 - MEMBROS SUPERIORES DO PODER PUBLICO, DIRIGENTES DE ORGANIZACOES DE INTERESSE PUBLICO e a remuneração média de R\$ 2.792,24 pertencente ao Grupo 3 - TECNICOS DE NIVEL MEDIO em 2012.

Grandes Grupos Ocupacionais ordenados pela variação dos postos entre 2009 e 2012

#	Ocupação	Remuneração média em 2009	Postos em 2009	Remuneração média em 2012	Postos em 2012	Varição da Remuneração	Varição dos postos
1	Grupo 6 - TRABALHADORES AGROPECUARIOS, FLORESTAIS E DA PESCA	1776,87	2952	2254,71	3486	26,89%	534
2	Grupo 9 - TRABALHADORES EM SERVICOS DE REPARACAO E MANUTENCAO	1153,57	8091	1595,88	10083	38,34%	1.992
3	Grupo 1 - MEMBROS SUPERIORES DO PODER PUBLICO,	907,78	3661	1286,47	4538	41,72%	877

À GUIA DE CONCLUSÃO: UMA AVALIAÇÃO DA UTILIDADE DAS FERRAMENTAS, TRÊS ANOS DEPOIS

A estratégia de visualização centralizada de informações de fontes descentralizadas diversas, de unidades administrativas como o MDS, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Ministério da Educação, IBGE, entre outros, é uma iniciativa inédita. Todos os componentes da solução existem e estão disponíveis na internet, mas a sua visualização integrada em um mesmo ambiente é o que faz a diferença na solução.

Os beneficiários e a população em geral, além dos gestores e técnicos envolvidos nas políticas e nos programas do MDS, têm usado, efetivamente, as duas aplicações para as atividades previstas de identificação dos bolsões de pobreza e de referenciamento acerca de locais de acesso a serviços públicos e oportunidades. De fato, as atividades de identificação de população em extrema pobreza contribuíram para que os gestores e técnicos registrassem 2,5 milhões de famílias com renda muito baixa nos municípios brasileiros e assegurassem para a maioria delas o acesso ao Programa Bolsa Família e a outros programas e serviços da Assistência Social, Saúde e Educação. Da mesma forma, a oferta de cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) tem sido preenchida com o público do Plano Brasil Sem Miséria. Em 2014, o Programa está presente em mais de 3 mil municípios do país, ofertando um leque de dezenas de cursos de Educação profissional de 200 horas ou mais, tendo alcançado mais de um milhão de alunos matriculados, com perfil de população pobre.

Ademais, essas ferramentas têm tido papel auxiliar no processo de decisão sobre a localização e a construção de equipamentos públicos e alocação de equipes. As soluções implementadas permitiram que o Ministério dos Esportes pudesse utilizar a solução para classificar por ordem de prioridade os equipamentos públicos para práticas de esportes pelo Brasil. O problema era selecionar as propostas enviadas pelos municípios para construção de unidades esportivas, usando como critério de priorização a proximidade com os bolsões de pobreza e a demanda demográfica dos serviços (presença de crianças e jovens). Eram mais de 500 unidades a selecionar, inclusive dentro de um mesmo município. Como comparar a relevância da implantação em um bairro de um município do Nordeste com a de um bairro de um município da Região Sul? Com a possibilidade de geolocalização de cada unidade a ser implantada pelo Ministério dos Esportes e com os diagnósticos sócio-territoriais de 1, 2 e 5 quilômetros sobre cada unidade permitida pelo IDV e pelo MOPS, foi possível comparar propostas de implantação de unidades de esportes em bairros de cada município. Como desenvolvimento de uma funcionalidade adicional – método multicritério de classificação por preferência ponderado (Promethee) – foi possível apresentar as prioridades de implantação dos centros esportivos ao Ministério.

A ferramenta despertou também o interesse do Ministério da Saúde para uso na alocação de equipes do Programa Mais Médicos e da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades no registro dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, pela facilidade de uso e clareza na disponibilidade das informações e análise do perfil da população nos entornos dos equipamentos

A ferramenta desenvolvida tem permitido orientar decisões críticas na operação de ações do Plano Brasil Sem Miséria. Com alguma sofisticação tecnológica, mas, sobretudo, com agilidade na sua implementação, os técnicos e gestores municipais têm feito uso bastante interessante e efetivo das duas aplicações (IDV e MOPS) permitindo, por um lado, identificar os bolsões de concentração da população mais pobre nos municípios e, por outro, prestar informações aos mesmos sobre como acessar seus direitos a programas sociais e a oportunidades de inserção e mobilidade no mercado de trabalho.

Enfim, as aplicações IDV e MOPS são dois bons exemplos de como a gestão pública tem requerido instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação para suas Políticas e seus programas, no sentido preconizado em Jannuzzi (2013), e também de como a Gestão da Informação no Setor Público pode impactar positivamente as ações finalísticas nos municípios brasileiros, desde que adequada aos recursos computacionais e com pessoal disponível pelo país. A premiação do MOPS, em terceiro lugar, no Concurso “Serviços inovadores utilizando dados governamentais”, promovido no âmbito da edição de 2014 do Simpósio Brasileiro de Tecnologia da Inovação, é mais um reconhecimento do mérito da aplicação como instrumento para melhoria da gestão pública e da prestação de serviços à sociedade.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria. Brasília**, 2011.

BRASILEIRO, C. E. et al. Ferramentas de georreferenciamento contribuindo para a avaliação de ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Boletim de Estatísticas Públicas**, São Paulo, n.7, p.117-127, 2011.

JANNUZZI, P. M. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 1, p. 4-27, 2013.

Os *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar discussões e avaliações acerca de políticas e programas sociais. Este 19º volume da série é uma seleção de palestras do Seminário “Inclusão Produtiva Urbana: Experiências, desafios e resultados”, realizado na Universidade Estadual de Campinas em 2013. Durante o Seminário, a inclusão produtiva foi defendida como um direito. A importância do papel do Estado como organizador de mercados institucionais e o desafio de pensar em soluções para a inclusão produtiva em regiões de baixo dinamismo econômico foram temas recorrentes nas discussões.

Com o Plano Brasil Sem Miséria, foi possível encarar o desafio de fortalecer os mecanismos de integração de políticas de inclusão produtiva para o atendimento das famílias pobres. Atuando de forma articulada, as áreas do trabalho, da educação, da assistência social e da saúde, nos três níveis de governo, estão alcançando importantes vitórias. Superada a visão preconceituosa que associa pobreza a acomodação, é possível abrir espaço ao rico debate de ações concretas para ampliar as oportunidades e reduzir os efeitos da exclusão.

PLANO
**BRASIL
SEM
MISÉRIA**

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

