

O Programa de Geração de Trabalho e Renda em Campos dos Goytacazes: limites e contradições

The Public Program named Occupation and Income Generation in Campos dos Goytacazes: limits and contradictions

Érica T. Vieira de Almeida*

O trabalho analisa, criticamente, a Política de inclusão produtiva implementada pela Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social de Campos dos Goytacazes, a partir do Programa de Geração de Trabalho e Renda. Para tal, conta com os dados colhidos por meio de entrevistas com os ex- alunos dos diversos cursos oferecidos pelo Programa em tela. A pesquisa de campo possibilitou a análise do perfil dos usuários deste programa, bem como dos seus limites e desafios no que se refere à inclusão produtiva, além da sua problematização enquanto um Programa voltado para a geração de trabalho e de renda.

This paper intends to deal with the multi-faced analysis of strategies for productive inclusion, the so-called “exit doors” from Social Assistance, in Campos dos Goytacazes, based upon analysis of a Public Program named Occupation and Income Generation, runned by City Office of Social Promotion And Development. For this purpose, there has been made interviews with former students of qualification courses promoted by the above mentioned City Office.

Palavras-chave: Desemprego. Precarização do trabalho. Inclusão produtiva.

Keywords: Unemployment. Precarious job. Productive inclusion.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 consolidou um conjunto de conquistas no campo dos direitos sociais, ainda que uma grande parte delas esteja restrita ao campo jurídico-político formal, isto é, não tenha se efetivado, concretamente, para milhões de trabalhadores e suas famílias. Cabe lembrar que até à Constituição Cidadã (1988), a noção de cidadania no Brasil era bastante restrita, na medida em que uma parcela significativa da população (trabalhadores informais, desempregados, incapacitados para o trabalho, mulheres e idosos, além das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social), estava excluída da proteção social do Estado brasileiro.

* Professora Adjunta do ERS/UFF *Campus* Campos dos Goytacazes, RJ

¹ Este artigo é resultado da pesquisa intitulada As “portas de saída” da Assistência Social: problematizando o direito ao trabalho e à renda, coordenada pela professora Érica T. Vieira de Almeida, profa. Adjunta do ESR/UFF, Campos dos Goytacazes e doutora em Serviço Social pela UFRJ. Esta pesquisa tem o apoio do TECNORTE/FENORTE e é desenvolvida pelo NETRAD –Núcleo de Estudos em Trabalho, Cidadania e Desenvolvimento com a participação dos bolsistas Carolina T. da Silva, Fábio S. Ribeiro e Polyanna B. Apolinário.

Ao apresentar-se incapaz de incluir, de maneira cidadã, a maioria da população, incorporando as suas necessidades sociais, o processo de modernização conduzido pelo Estado brasileiro, nos anos 30 e 40, confirmou os seus vínculos com as frações de classe dominantes, em especial, com os interesses das oligarquias agrárias, revelando a intenção de não promover uma ruptura com o passado. Segundo um conjunto de autores, ao não deslocar as oligarquias agrárias do poder político, os agentes da modernização capitalista no Brasil associaram o “arcaico” e o “novo”, acomodando interesses e realizando o que os cientistas políticos denominam de revolução “pelo alto” ou “revolução passiva”, nas palavras do marxista Antônio Gramsci (ALMEIDA, 2001).

Marcada por uma industrialização tardia e, por conseguinte, por sua subordinação ao mercado internacional hegemônico pelos interesses dos países de capitalismo central, a modernização brasileira revelou-se incapaz de promover a inclusão econômica e política que caracterizou o padrão de sociabilidade vigente nos Estados de Bem-Estar Social ou *Welfare-State*. Essa condição periférica e dependente do capitalismo brasileiro teve consequências drásticas no que se refere ao processo de integração econômico-social, restringindo o mercado de trabalho, limitando os direitos trabalhistas e sociais a uma pequena parcela da classe trabalhadora (“cidadania regulada”) e mantendo relações pré-capitalistas no campo. Ao excluir do processo produtivo uma imensa parcela dos trabalhadores e integrar, de maneira precarizada e subalternizada, a outra, o processo de modernização conservadora no Brasil não criou as bases para uma cidadania universal, relegando esses trabalhadores e suas famílias à ação caritativa e filantrópica de segmentos da sociedade e, ainda, à assistência social estatal, caracterizada pelo seu caráter assistencialista, pontual, residual, intermitente e de baixa qualidade (SPOSATI, 1985).

Ao contrário do que aconteceu nos países de capitalismo central, onde, pelo menos durante os “30 anos gloriosos” (de 1945 a 1975), o mercado de trabalho e a Política de Seguridade Social, ampla e universal, constituíram-se no principal fator de integração social, nas sociedades de capitalismo tardio e de economia periférica, como o Brasil, caracterizadas por um mercado de trabalho excludente e por uma “cidadania regulada”, a Assistência Social, enquanto política voltada para as famílias em situação de vulnerabilidade social representa uma política estratégica na superação das condições de pobreza e de inclusão nas demais políticas universais. Embora as conquistas da chamada “Constituição Cidadã” não tenham sido suficientes para gerar condições mais igualitárias e mais democráticas, ela tem funcionado como uma referência para as forças sociais de resistência ao processo de mercantilização dos direitos sociais e des-responsabilização do Estado, comprometidas com os valores de democratização e de cidadania². Fragmentada e, muitas vezes tímida com relação aos avanços da hegemonia neoliberal, a presença das forças de resistência, em nível nacional, têm impedido a des-construção do atual padrão

² A cidadania é entendida como um processo histórico, de conquistas e retrocessos, pelo qual os Estados nacionais se comprometem com a garantia dos direitos civis e políticos e universalização dos direitos sociais (Marshall), mas, se refere, principalmente, à cidadania ativa, isto é, à participação efetiva dos cidadãos na esfera pública.

de proteção social brasileiro assentado na ideia de precedência dos direitos sociais sobre o equilíbrio fiscal, ainda que esta ideia tenha sido fortemente golpeada nas últimas duas décadas.

A noção de Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social) presente na constituição de 88, também restrita, se comparada àquela implementada no pós-Segunda Guerra Mundial pelos Estados de Bem-Estar Social, sugere, pela primeira vez, a inclusão dos excluídos pela mediação da Política de Assistência Social e sua interface com as demais Políticas universais (Brasil. Lei Orgânica de Assistência Social, 1993). Aprovada em outubro de 2004, a nova Política Nacional de Assistência Social aponta para o enfrentamento das necessidades sociais das famílias em situação de vulnerabilidade social, privilegiando aspectos como: - a matricialidade sócio-familiar³, a territorialização da desigualdade, a inclusão produtiva, além de ratificar os princípios da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social)(descentralização, controle democrático, universalização e intersectorialidade).

A implementação desta Política, entretanto, tem encontrado obstáculos de natureza e escalas diversas à sua realização, o que por sua vez, aponta para o conjunto de esforços que serão necessários com vistas à sua efetivação. Como se não bastasse, a herança clientelista aliada ao imediatismo e às ações de tutela e de subalternidade que insistem em não abandonar o campo da assistência social, os sucessivos cortes na área social em consequência do ajuste fiscal, a partir da década de 90, atingiram duramente o caráter universal das Políticas Públicas e, em especial, da Política de Assistência Social, seja pela introdução dos critérios de renda (focalização), seja pela forma precária e desarticulada pela qual esta Política vem sendo conduzida no país, com raríssimas exceções.

Mesmo assim, a ideia da Assistência como política de enfrentamento das necessidades sociais volta a ganhar fôlego com a proposta do SUAS (Sistema Único de Assistência Social /2004). Todavia, ainda são inúmeros os problemas relativos a sua efetivação, em especial, aqueles referentes ao direito ao trabalho e à renda para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho ou integrados a ele de maneira precarizada e desprotegida e, sem o qual não se pode falar em cidadania ou em qualquer processo de inclusão social e política. Nesse sentido, ampliam-se os desafios para a Assistência Social, que, em articulação com as demais Políticas Públicas, deverá estar comprometida com as estratégias de enfrentamento da “questão social”, em suas múltiplas escalas, de modo a minimizar as suas diferentes e variadas sequelas.

Mantida a política de ajuste, os últimos governos têm “investido”, a sua maneira, na ideia de inclusão social e produtiva por meio dos Programas de Geração de Trabalho

³ De acordo com a nova PNAS (Política Nacional de Assistência Social), a família deve constituir-se no foco principal da ação da nova política de assistência social com vistas à promoção dos vínculos familiares. Para tal, a assistência deve se organizar para o atendimento e superação das necessidades sociais das famílias em situação de pobreza, garantindo as condições objetivas e subjetivas necessárias à garantia da convivência familiar e da proteção integral dos seus membros.

e Renda (PGRT), como forma de enfrentamento do desemprego e do subemprego⁴, em especial para os trabalhadores pauperizados. Na Política de Assistência Social, essas estratégias têm sido nomeadas de “portas de saída”, isto é, voltadas para a “autonomia” e para a “emancipação” dos usuários da Assistência Social, termos amplamente utilizados pelos gestores e técnicos desta Política. Aliás, cabe registrar a necessidade do Governo Lula, na figura do Ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em dar satisfação à “sociedade” quanto aos recursos públicos investidos no Programa Bolsa Família, chamando a atenção para as contrapartidas impostas às famílias deste Programa e para as chamadas “portas de saída”. O interessante é que esta prática não acontece quando se trata de “transferência de renda” para banqueiros, empresários e ruralistas, ratificando a natureza de classe do Estado, ainda que num governo considerado por alguns como popular.

Passados alguns anos, permanecem altas as taxas de desemprego e de subemprego, ainda que elas tenham decrescido com relação aos últimos anos da década anterior. No que se refere aos segmentos de trabalhadores mais pauperizados, a situação parece ainda mais problemática. Além do descaso e da ausência de prioridade pelos diferentes governos, seguido da escassez de recursos orçamentários, cabe ressaltar que, quando incorporado na agenda pública, este tema tem sido desqualificado, banalizado e, na maioria das vezes, confundido com “cursinhos” de capacitação profissional. Esse fenômeno espalhou-se por todo o país, reproduzindo inúmeros equívocos e incompreensões quanto às transformações mais recentes no mundo do trabalho, sobretudo, em virtude das mudanças no padrão de acumulação atual, assentado no avanço das tecnologias poupadoras de trabalho vivo, da financeirização e da hegemonia do pensamento e das forças políticas neoliberais.

Em Campos dos Goytacazes, a tarefa de oferecer atividades de geração de trabalho e renda para a população em situação de pobreza cabe à Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social. Atualmente, o Programa de Geração de Trabalho e Renda, nosso objeto de investigação e de análise neste artigo, limita-se aos cursos de “qualificação profissional” que têm como objetivo a capacitação e qualificação de trabalhadores para o mercado de trabalho formal e informal. O programa promove mais de 20 cursos gratuitos nas seguintes modalidades: tricô, crochê, velas artesanais, cestaria em papel jornal, confecção de roupas íntimas, doces finos, bordados, confeitagem de bolos finos, manicure, cabeleireiro, corte e costura, pintura livre, pintura em moldes vazados, pintura em tecidos, cartonagem, biscoí, vagonite, depilação, bijuterias, secretária doméstica, confecção de malhas e moletons, acompanhante de idosos, iniciação ao turismo com atendimento ao cliente, garçom, culinária, produção de vitrines, pintura em tela, salgados e oficinas de artesanato. Os cursos são ministrados nos núcleos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social, além dos Centros de

⁴ As primeiras iniciativas neste sentido ocorreram no Governo FHC. Elas distribuem-se nos diversos Ministérios, são financiadas, em sua maioria, com recursos do FAT e atendem a indivíduos e grupos da cidade e do campo. Sua principal ação são os cursos de capacitação profissional.

Qualificação Profissional (CQP) e do Espaço do Trabalho. Nos anos de 2007 e 2008, os recursos do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social) para este Programa atingiu, aproximadamente, 2 milhões, 7% do Orçamento do FMAS.

A produção e a reprodução da desigualdade em Campos dos Goytacazes

Sabe-se que o desemprego e a precarização constituem as principais expressões da “questão social” contemporânea⁵. Estima-se em 150 milhões o número de desempregados no mundo, um número que pode crescer muito, se considerarmos as formas disfarçadas de desemprego (o trabalho precário e o subemprego). O processo de mundialização do capital, a partir dos anos 70, caracterizado pela adoção de inovações tecnológicas poupadoras de força de trabalho, aliada à desregulamentação e liberalização dos mercados de capitais, financeiros e de trabalho, aprofundou ainda mais as desigualdades socioeconômicas entre os países centrais e periféricos e no interior desses.

Além disso, nas sociedades periféricas e semi-periféricas, a concorrência pelo oferecimento de mão-de-obra a custos decrescentes, em função do agravamento do desemprego estrutural, vem intensificando ainda mais o processo de precarização do trabalho. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no final dos anos 90, um em cada três trabalhadores encontrava-se em situação de desemprego ou exercendo atividades de sobrevivência, isto é, condição disfarçada de desemprego (subemprego). Em 1997, de cada dez ocupações não-qualificadas no mundo, oito eram de responsabilidade dos países de menor renda, enquanto de cada dez postos de trabalho qualificados apenas três pertenciam aos países periféricos ou semi-periféricos, como o Brasil.

Sabe-se que o capitalismo brasileiro foi um dos mais dinâmicos do mundo, entre 1890 e 1980, com taxa média anual de crescimento de 4,14% ao ano (POCHMANN, 2001). Entre 1950 e 1980, o país viveu um período de ouro, com taxa média anual de quase 7%, ainda que esta riqueza tenha se mantido concentrada e favorecendo a poucos. A partir dos anos 80, em resposta à crise mundial, a economia brasileira sofre uma profunda inflexão, resultando em um processo de desindustrialização e reprimarização com aumento do desemprego e redução da renda do trabalho. O emprego industrial atingiu menos de 12% das ocupações totais no final da década de 90. Nas palavras do economista Márcio Pochmann (2004, p.25),

⁵ A “questão social” é compreendida como o conjunto das expressões da desigualdade social fundada na apropriação privada dos meios de produção e, por conseguinte, na produção da mais-valia por meio da subsunção do trabalho ao capital. Nesse sentido, a sua dinâmica está diretamente vinculada ao desenvolvimento do capitalismo e suas novas expressões, sejam de natureza econômico-social, política, cultural, de gênero, étnico –racial, dentre outras.

[...] a promoção de diversas políticas de ajuste econômico, sobretudo desde 1990 com a adoção do receituário neoliberal, aprofundando o quadro de estagnação da renda per capita acompanhado pela desaceleração na abertura de novas vagas assalariadas formais abriu maior flanco para elevação do desemprego e de postos de trabalho precários.

Segundo o Ministério do Trabalho, entre 1990 e 1998, as ocupações mais qualificadas caíram e as não-qualificadas cresceram em 14,2%, envolvendo, principalmente, mulheres, crianças e jovens pauperizados. Cerca de 30% dos postos de trabalho abertos foram por conta própria, sem remuneração e empregadores, ratificando a tendência de crescimento da precarização, isto é, das formas disfarçadas de desemprego, um subproduto tanto das formas “atrasadas” e pré-capitalistas quanto daquelas mais modernas e atuais vigentes no mundo capitalista.

No Brasil, durante as décadas perdidas, do ponto de vista do crescimento econômico (décadas de 80 e 90), de cada 10 ocupações geradas, a metade foi de responsabilidade do segmento não-organizado⁶, promovendo uma significativa inflexão na tendência registrada até os anos 80 no mercado de trabalho brasileiro.

Entre os jovens de 15 a 24 anos, o desemprego passou de 5,39% para 14,63%, no período de 1989 a 1998. Atualmente, 54% da mão-de-obra desempregada no Brasil têm menos de 25 anos de idade (PNAD/IBGE, 2005). Em 2005, o desemprego entre os jovens alcançou a marca de 17,1%. Entre os adultos, com mais de 26 anos, é de 5,8%. No entanto, se considerarmos a taxa de desemprego entre os jovens mais pobres, ela salta para 31,5%, indicando, claramente, a necessidade de investimento, bem como de ações integradas e universais voltadas para a proteção social dos jovens brasileiros.

Em Campos dos Goytacazes/RJ, as mudanças técnicas no complexo agroindustrial do açúcar, iniciadas nos anos 40 e aprofundadas em meados dos anos 70 pelo Pró-álcool, provocaram profundas alterações sócio-econômicas, acarretando inúmeros problemas sociais para o município. A mecanização da lavoura provocou um forte movimento migratório para as cidades, reforçado, também, pelas mudanças nas relações de trabalho, pela redução das atividades de colonato e parceria, pela perda da moradia e gradativo predomínio e generalização das relações assalariadas (CRUZ, 1987). O assalariamento nas lavouras de cana -de - açúcar passou a combinar a superexploração da força de trabalho com formas perversas de contratação, seleção e pagamento, numa demonstração inequívoca do poder econômico das oligarquias agrárias e dos seus vínculos com o poder político local.

⁶ Segundo Pochmann, o segmento não-organizado refere-se às modalidades de trabalho com característica não tipicamente capitalista (Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites. *Cadernos IPEA*. Mercado de Trabalho. Ago./ 2004.). Aqui, encontram-se o trabalho por conta própria e as atividades relativas à Economia Solidária e às mais diversas formas de associativismo e formas coletivas de trabalho.

Além do caráter sazonal do mercado de trabalho ligado à produção do açúcar do álcool, a generalização da relação assalariada temporária (o 'bóia-fria') criou um imenso e desqualificado exército de reserva, acentuando, ainda mais, o processo de favelização na cidade, reproduzindo no território da cidade, a mesma lógica que preside a exclusão social, econômica, cultural e política - a lógica da desigualdade e da segregação.

Nos anos 80, o processo de reestruturação produtiva na cadeia produtiva do açúcar e do álcool provocou uma perda considerável de postos de trabalho, no campo e nas unidades industriais, estimada em cerca de 20 mil postos de trabalho (CRUZ, 1992), o que fez aumentar a taxa de desemprego no município que, segundo o IBGE (Censo/2000) varia em torno de 16% da PEA (População Economicamente Ativa), ou seja, 28 mil trabalhadores. Entre as principais ocupações dos trabalhadores pauperizados encontram-se aquelas ligadas à Construção Civil, à Agricultura e Pecuária, aos Serviços Domésticos. Neste último somente 25% das relações são formalizadas.

Não se pode deixar de destacar o caráter precário e excludente do mercado de trabalho local, haja vista a preponderância de relações informais, sem carteira assinada e, conseqüentemente, sem os direitos trabalhistas e previdenciários; de baixos salários e, ainda, de um imenso exército de "sobrantes", formado, majoritariamente, por uma força de trabalho saída da cana. Segundo os dados do Censo de 2000, entre os trabalhadores empregados 39% não tinham carteira assinada, sendo que a informalidade nas relações de trabalho é maior entre as mulheres (42%) que entre os homens (36%).

Ainda segundo o Censo de 2000, 6 mil crianças e adolescentes, com idade entre 10 e 17 anos, estavam inseridas no mercado de trabalho, dois anos após a implementação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no município de Campos dos Goytacazes. Dentre elas, mil tinham entre 10 e 14 anos de idade. E mais, dos 31.300 mil jovens, com idade entre 15 e 24 anos, trabalhando, só 45% tinham carteira assinada. A maioria estava ocupada em atividades temporárias, sem proteção legal, de baixa qualificação e remuneração. Tais dados indicam não só a necessidade de ampliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no município, mas também o seu monitoramento e articulação com a rede pública de educação, no sentido de dar qualidade ao Programa e, assim, garantir que as crianças e adolescentes pertencentes às famílias de trabalhadores pauperizados possam se inserir, de forma menos subalternizada e precarizada, no mercado de trabalho. Na verdade, a função da Política Social, no século XX, não é outra senão a de garantir melhores oportunidades de futuro para os filhos dos trabalhadores mais pobres, de modo a minimizar as desigualdades geradas pela economia de mercado e, assim, obter a legitimidade necessária à sua reprodução.

O aumento do desemprego e das formas disfarçadas de desemprego (subemprego) associado à redução da renda e à superexploração da força de trabalho no município vem contribuindo para a permanência de um padrão de desigualdade e de exclusão social. E mais, a ausência de uma Política de Emprego associada à Política de Educação, com ênfase no aumento da escolaridade juvenil e na formação profissional desse segmento,

em especial, para aqueles pertencentes às famílias de trabalhadores pauperizados faz com que estes não superem o quadro de baixa escolaridade dos pais e, tampouco, tenham melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho local e regional, polarizado, atualmente, pelos grandes investimentos nacionais e transnacionais. Na contramão da inclusão social, o executivo municipal, há dois governos, tem privilegiado o investimento no ensino universitário, em detrimento do ensino médio e da qualificação profissional, uma necessidade urgente, considerando-se a ausência de oportunidades para os jovens pauperizados, o crescente envolvimento de jovens da periferia com o narcotráfico e o aumento absurdo das taxas de homicídio juvenil a partir das últimas duas décadas no município⁷.

Dinamizada a partir da década de 80, a economia do petróleo na Bacia de Campos dos Goytacazes não tem sido capaz de promover a tão sonhada integração social na região. Ainda que tenha implicado a abertura de milhares de postos de trabalho e fomentado a economia regional, sobretudo o setor de comércio e serviços, não tem sido capaz de enfrentar as desigualdades sociais e regionais. Ao contrário, qualificada como “economia de enclave”, essa atividade produtiva não tem sido suficiente para enfrentar as velhas e novas expressões da “questão social”, reproduzindo, no cenário regional, as mesmas sequelas das atividades econômicas que concentram renda e riqueza e, por conseguinte, dão sustentação à concentração, também, do poder político. Cabe ressaltar que a economia do petróleo, assim como outros empreendimentos em expansão no município, apresenta uma demanda por um trabalhador mais qualificado, o que por sua vez, deixa de se constituir em uma alternativa tanto para os “deserdados da cana”, quanto para os jovens pobres excluídos da educação formal e das possibilidades de uma qualificação profissional. Além disso, os postos de trabalho criados pela economia de petróleo estão longe de atender ao excedente de mão- de -obra local e regional, sobretudo, com o avanço do processo migratório em direção a esta região.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito ao crescimento dos Orçamentos dos municípios da região onde se encontra a Bacia de Campos dos Goytacazes, em virtude das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo. No caso do município de Campos dos Goytacazes, o Orçamento aumentou de 37,2 milhões, em 1994, para 600 milhões, em 2004. Em 2006 e 2007, superou a marca de 1 bilhão de reais⁸. Paradoxalmente, esse aumento não tem revertido na melhoria da rede de proteção social, sobretudo, no que se refere aos serviços e bens coletivos, como saneamento básico, moradia popular, saúde e educação e, tampouco, na promoção do direito ao trabalho e à renda. Aliás, no campo da geração do trabalho e da renda, chama atenção a ausência de uma Política Pública

⁷ Os óbitos juvenis (15-24 anos) em Campos dos Goytacazes cresceram, significativamente, a partir dos anos 80, chegando a 70% as mortes por causas externas. Dentre elas, o homicídio é responsável por 40%. (DIAGNÓSTICO das condições socioeconômicas da infância e juventude de Campos dos Goytacazes. UFF. INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL/NETRAD. Campos dos Goytacazes: Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima, PMCG, 2006.

⁸ A projeção para 2008 é de 1 bilhão e 200 milhões de reais.

de Emprego para além dos subsídios à cana e à indústria⁹ e que leve em consideração as tendências do mercado de trabalho regional, as necessidades sociais dos desempregados e subempregados, sobretudo daqueles segmentos mais vulnerabilizados e, ainda, as iniciativas coletivas e os empreendimentos associativos além do emprego assalariado.

Não obstante o crescimento dos recursos da administração municipal oriundos dos *royalties* do petróleo, a influência de valores e práticas conservadoras, vinculados à mentalidade oligárquica e elitista presente no município e na região, ainda não permitiu que as intervenções em políticas públicas fossem ao encontro das exigências da cidadania, da civilidade, da equidade e do bem-estar. Há ausência de políticas públicas orientadas para a superação das necessidades sociais e da pobreza, em especial, aquelas vinculadas à inclusão produtiva (ao emprego de qualidade, política de qualificação para os mais jovens e apoio às formas de trabalho coletivo). Além disso, o padrão de intervenção social, historicamente dedicado às famílias dos trabalhadores pauperizados enfrenta uma série de problemas e limites que vão desde a escassez de financiamento até a sua focalização, fragmentação e ausência de intersetorialidade, reproduzindo uma ação imediatista e ineficiente do ponto de vista da superação das necessidades sociais e da desigualdade. Aliás, a ausência da articulação entre as diversas Secretarias, desde o diagnóstico até o planejamento das ações públicas, aliada aos escassos recursos públicos e à exclusão da participação popular nos programas locais de enfrentamento da pobreza indica não só a reprodução de um padrão conservador na administração pública, mas, sobretudo a expulsão das necessidades sociais dos trabalhadores mais pobres das esferas públicas locais, incorporadas, de modo parcial e precário, pelas ações clientelistas e populistas.

Ainda no campo das iniciativas públicas de geração de trabalho e renda, é visível a distinção e a ausência de interlocução entre o Programa de Geração de Emprego e Renda – PGTR (da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social) voltado para os trabalhadores pauperizados que recorrem à assistência social¹⁰, e o FUNDECAM. Enquanto o primeiro possui um orçamento reduzido e compõe uma Secretaria também com orçamento reduzido (menos de 2% do Orçamento Municipal em 2007 e 2008), o FUNDECAM conta com um orçamento duas vezes maior que o do Fundo Municipal para a Assistência Social. Como se não bastasse a escassez de recursos, o PGTR da SMPDS carece de uma equipe multiprofissional que conceba, diagnostique, proponha, planeje, articule e organize os agentes locais (dentro e fora da assistência), potencializando iniciativas individuais e coletivas a partir de programas de crédito e de assistência técnica.

⁹ O FUNDECAM ou Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes foi criado em 2001 para financiar, com recursos do Orçamento Municipal, empreendimentos econômicos de grande porte, geralmente, empresas estrangeiras “de olho” no bilionário Orçamento municipal. Nos anos de 2007 e 2008, este Fundo abocanhou 50 e 70 milhões, respectivamente. Contempla os seguintes setores: agroindústria, indústria e serviços, privilegiando grandes e médias empresas, inclusive, empresas transnacionais. No ano de 2006, o governo municipal criou uma linha de crédito especialmente voltada para os produtores de cana – o FUNDECANA.

¹⁰ Ver as informações presentes na introdução deste artigo.

O Programa de Geração de Trabalho e Renda em Campos dos Goytacazes: limites e contradições¹¹

Antes de apresentarmos os resultados da pesquisa sobre o PGTR em Campos dos Goytacazes, fazem-se necessárias algumas considerações sobre o PGTR no Brasil. Os programas sociais voltados para a geração de trabalho e da renda vão surgindo no país, paulatinamente, com diversas nomenclaturas, sobretudo a partir da década de 1990, de modo isolado, muitas vezes por iniciativa de organizações não-governamentais e, mais recentemente, por iniciativas governamentais, tanto em nível federal, quanto em nível municipal. Distribuídos por quase todos os Ministérios, tais programas têm como finalidade promover a inserção e a re-inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho, por meio da “capacitação profissional”, demonstrando uma análise equivocada do fenômeno do desemprego atual e a adoção de uma perspectiva conservadora que responsabiliza e culpabiliza os trabalhadores.

Presente na LOAS e na nova PNAS, as estratégias de inclusão produtiva carecem não só de diagnóstico, como também de um profundo debate teórico-político, sobretudo nos municípios, de modo a rever os equívocos impostos a estas ações, recentemente, e que têm impresso, à noção e à proposta de inclusão produtiva, um sentido conservador, ingênuo e imediatista, na medida em que aparecem reduzidas às estratégias de capacitação e de inserção subordinada e precarizada ao mercado de trabalho (setor não-organizado). A fala de Assistentes Sociais da Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social de Campos dos Goytacazes de que

A porta de entrada é realmente a assistência social, o plantão social da Secretaria. Aliás, o que alavanca a Secretaria é o plantão social. Mas, a porta de saída, a gente entende que é o Curso de Geração de Trabalho e Renda (RELATÓRIO DE PESQUISA, 2006),

Ou ainda,

Eu vejo que o curso de capacitação, eu vejo assim, é um dos programas mais importantes dentro da Secretaria de Promoção Social, a meu ver é o único programa que tira o indivíduo da assistência. Que leva o indivíduo né, a ter vida própria, a caminhar (RELATÓRIO DE PESQUISA, 2006)

Demonstra o significado que este Programa tem recebido por parte dos gestores e técnicos da Assistência.

Nós botamos cursos de salgado, manicure, salgado e confeitagem que dão diplomas mais rápidos pra elas poderem entrar logo no mercado de trabalho, ninguém se interessou nós tivemos que fechar os cursos. Só está o de corte e costura com três alunos. Quer dizer a falta de vontade, eles não querem, não tem vontade, reclamam... (Técnica da SMPDS, RELATÓRIO DE PESQUISA, 2006)

Reconhecido pela população como “cursinhos” da Promoção, o PGTR em Campos dos Goytacazes restringe-se à qualificação profissional, por meio dos cursos ministrados pelos Centros de Qualificação Profissional (CQPs), espalhados por todo o município e, também, pelos Núcleos do Espaço do Trabalho. Em sua maioria, os cursos têm duração de 3 meses, podendo chegar a 6 meses. O professor é contratado pela SMPDS e o material é custeado pelos próprios alunos. O PGTR em Campos dos Goytacazes não se restringe aos usuários da assistência, atendendo a todos que o procuram, sem nenhum tipo de restrição ou critério de elegibilidade, o que chamou a nossa atenção, considerando que os recursos do mesmo são provenientes do Fundo Municipal de Assistência Social e, portanto, recursos destinados à população em situação em condições de vulnerabilidade social.

Como se não bastasse, na ausência da focalização integrativa, mecanismo que permite que os programas sociais cheguem àqueles que mais precisam e que, tradicionalmente, não têm acesso aos serviços públicos, é recorrente a crítica por parte dos alunos, à insuficiência de recursos e infra-estrutura para a realização dos cursos, principalmente, para aqueles que demandam matéria-prima ou equipamentos mais sofisticados. Numa primeira etapa da pesquisa de campo, verificamos que 50% dos alunos entrevistados não chegaram a concluir o curso. Dentre eles, 45% não declararam o motivo; 25%, porque trabalhavam nos horários oferecidos para os cursos; 9,6%, em função de doença na família ou gravidez e 6,4%, porque não tinham como comprar o material. Ainda que este motivo não seja o principal apresentado, deve ser problematizado, considerando o perfil dos alunos e o propósito do programa – a inclusão produtiva e social.

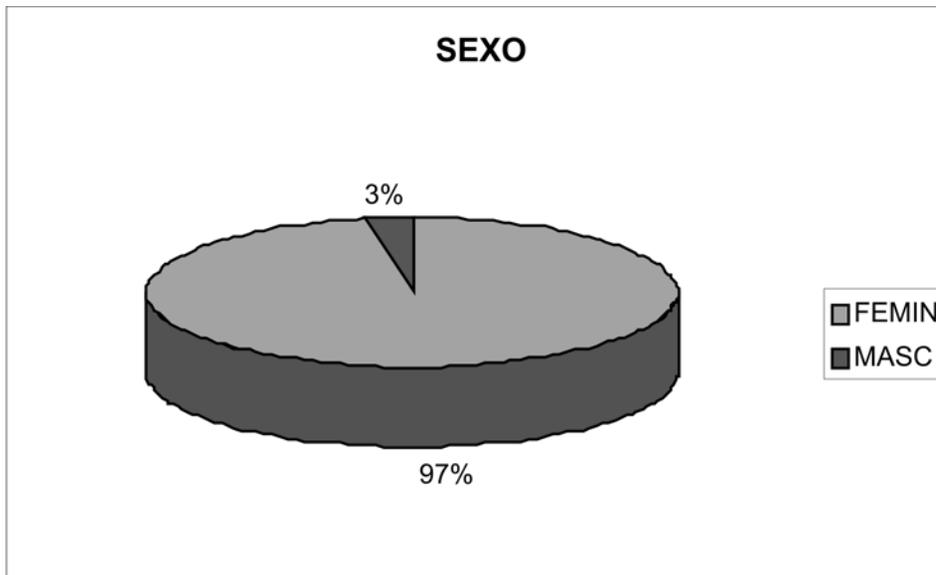


Figura 1: Sexo dos alunos inscritos nos cursos do PGTR em Campos dos Goytacazes
Fonte: Pesquisa do NETRAD/2008.

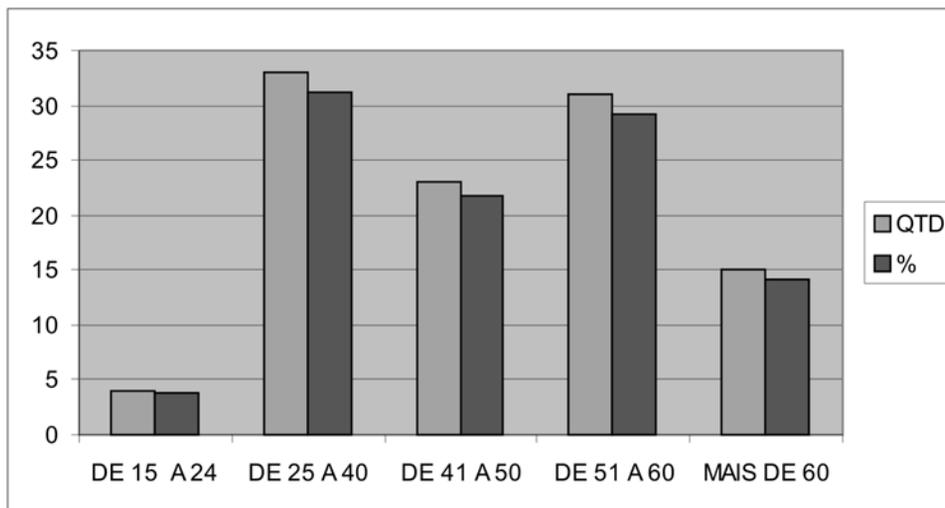


Figura 2: Idade dos alunos inscritos nos cursos do PGTR em Campos dos Goytacazes
Fonte: Pesquisa do NETRAD/2008.

Com relação ao perfil dos alunos dos cursos, a pesquisa revelou que 97% são mulheres, o que demonstra que os cursos não estão voltados para o público masculino, nem para os mais jovens. A idade varia, mas 96% têm acima de 25 anos. No entanto, se desagregamos este dado, verificamos que 43,4% têm idade superior a 50 anos, sendo 14% com idade acima de 60 anos. Este dado é de extrema relevância na medida em que indica que uma parcela significativa do programa é composta por mulheres, com idade superior àquela demandada pelo mercado de trabalho. Se agregarmos a este dado a informação referente à situação de trabalho atual, podemos compreender melhor o perfil dos usuários do PGTR em Campos dos Goytacazes.

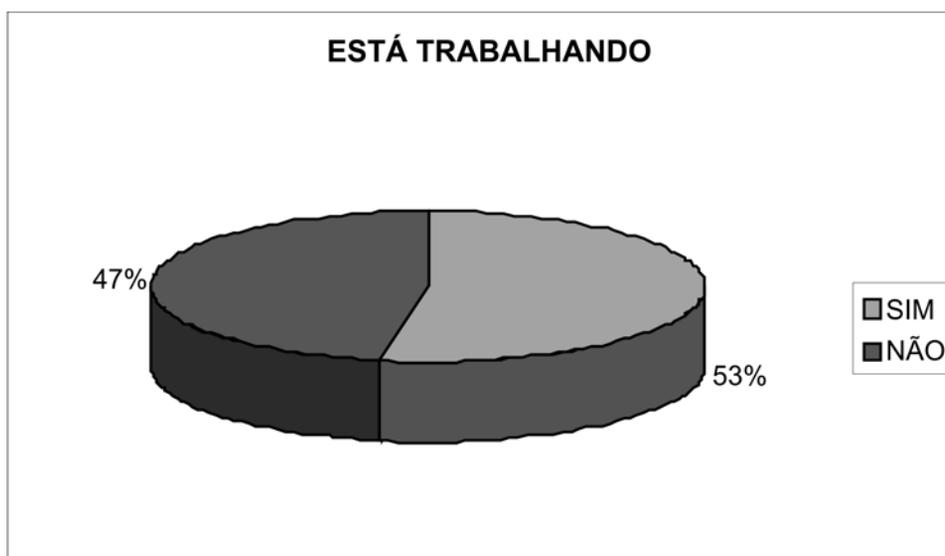


Figura 3: Inserção no mercado de trabalho dos alunos inscritos nos cursos do PGTR em Campos dos Goytacazes

Fonte: Pesquisa do NETRAD/2008.

53% dos alunos responderam que estavam trabalhando no momento da entrevista, contra 47% que disseram não estar trabalhando. No entanto, entre os que não estavam trabalhando, apenas 24% responderam que estavam procurando emprego, ou seja, podem ser considerados desempregados. Se tomarmos o universo dos alunos entrevistados, o índice de pessoas que estão procurando emprego cai para 11%, conforme indica a Figura abaixo.

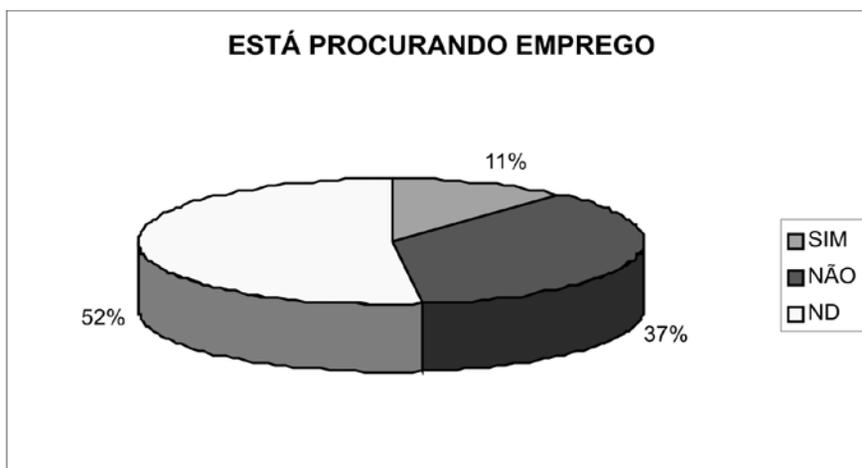


Figura 4: Procura de emprego pelos alunos inscritos nos cursos do PGTR em Campos dos Goytacazes
 Fonte: Pesquisa do NETRAD/2008.

Entre os motivos apresentados por aqueles que não estão trabalhando, a falta de trabalho e a doença na família aparecem como as principais justificativas. Com relação ao segmento formado por aqueles que não estavam trabalhando e nem estavam procurando trabalho, este é formado, majoritariamente, por aposentadas e donas de casa (do lar), o que se explica não só porque elas não compõem a parcela de desempregados, mas também pela preponderância da faixa etária acima dos 50 anos.

Entre os que estão trabalhando, 20% responderam que são autônomos, 14% são diaristas, 12,5% responderam que são artesãs e 12,5% fazem “biscates”. Percebe-se que uma parcela significativa daquelas que estão trabalhando, desenvolve atividades por conta própria, consideradas por Pochmann (2001/2004) como estratégias de sobrevivência, formas precarizadas, marcadas pela ausência da carteira de trabalho e, por conseguinte, dos direitos trabalhistas e previdenciários e, ainda, pela baixa remuneração, sobretudo em contraste com o desgaste da força de trabalho, como nos mostram as Figuras 5 e 6.

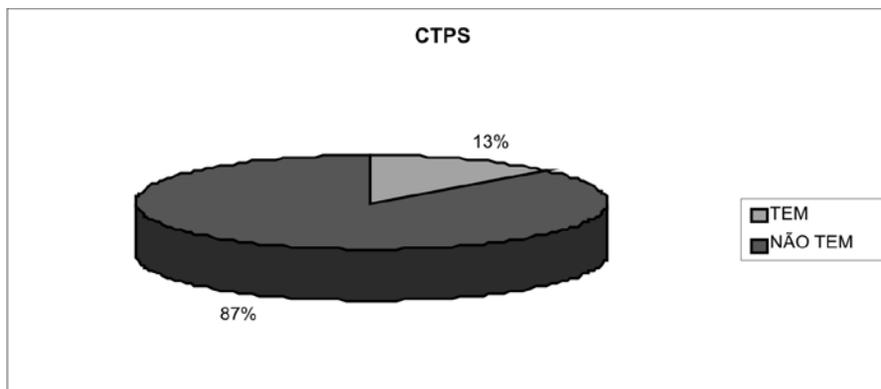


Figura 5: Situação da carteira profissional dos alunos inscritos nos cursos do PGTR em Campos dos Goytacazes
 Fonte: Pesquisa do NETRAD/2008

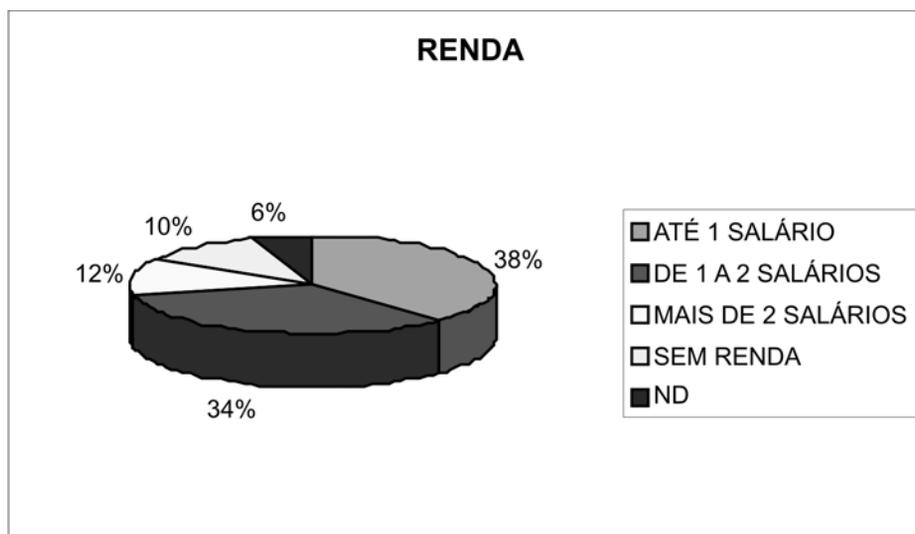


Figura 6: Renda mensal dos alunos inscritos nos cursos do PGTR em Campos dos Goytacazes

Fonte: Pesquisa do NETRAD/2008

No que se refere à escolaridade dos entrevistados, 27% não completaram o Ensino Fundamental, 10% completaram apenas o Ensino Fundamental e 42% completaram o Ensino Médio. Cabe lembrar que, ao não apresentar nenhum critério de seleção, o PGTR em Campos dos Goytacazes tem permitido o acesso de pessoas com renda familiar e escolaridade superiores àquelas apresentadas pela população pauperizada. No caso de Campos dos Goytacazes chama a atenção, a participação de aposentadas, dentre elas, ex-professoras (13%). Ao indagarmos sobre as ocupações anteriores, identificamos que uma parcela significativa dos alunos entrevistados (19%) já trabalhou como empregada doméstica ou diarista (19%) e que procuram os cursos em busca de qualificação para um novo trabalho com melhor remuneração, ainda que seja como empregada doméstica. 27,4% declararam que não estão satisfeitos com a ocupação atual, citando a baixa remuneração como fator desta insatisfação. Sobre o rendimento, embora a pergunta se referisse à renda familiar mensal, uma grande parte respondeu sobre os seus próprios rendimentos, o que tende a prejudicar essa informação. Todavia, 48% compõem a parcela dos que não têm renda ou recebem até 1 salário mínimo mensal, 34% ganham entre 1 e 2 salários mínimos mensais e 12% encontram-se entre aqueles que recebem mais de 2 salários mínimos mensais. O restante não declarou.

Sobre as informações relativas aos cursos chamam a atenção os índices de aprovação concedidos aos professores (91,5% de bom e ótimo); ao horário dos cursos (94,3% de bom e ótimo) e à qualidade dos cursos (87% de bom e ótimo). No que se refere à estrutura e ao material, essa proporção não se mantém. A avaliação sobre a estrutura dos espaços onde são realizados os cursos registra 60% para regular e insuficiente. Já no que se refere ao material que é fornecido pelo próprio aluno, 87% avaliaram como

insuficiente e regular. Mesmo assim, 87% dos entrevistados disseram que gostariam de fazer outros cursos. Durante as entrevistas, foram inúmeras as queixas relativas às condições do local de realização dos cursos (estrutura física precária e ausência dos equipamentos necessários à formação) e à exigência de oferta do material por parte dos alunos.

“Se o intuito é gerar emprego pra quem não tem renda, cobrar o material não tem sentido” (Aluno. RELATÓRIO DE PESQUISA, 2008).

“Falta telha, cozinha, iluminação e a prefeitura liberar dinheiro para o material porque tem muitas pessoas que não fazem por conta disso...” (Aluno. Relatório de Pesquisa, 2008).

“Se o curso é para os alunos carentes que não podem comprar, como eles podem comprar o material? (Aluno. RELATÓRIO DE PESQUISA, 2008).

Como podemos observar, diversos alunos disseram que quase abandonaram o curso em função da não-oferta do material, o que, muitas vezes, expulsa os alunos mais pobres ou faz com que eles não escolham os cursos com material mais sofisticado e caro. Uma outra reclamação refere-se à ausência de determinados cursos nos polos próximos das residências fazendo com que os alunos tenham que se deslocar e pagar passagem. Segundo os mesmos, a ausência do vale-transporte também constitui fator impeditivo para a continuidade do curso.

Além de possibilitar a construção de um perfil dos alunos que concluíram os cursos oferecidos pelo PGTR, a pesquisa de campo nos oferece, ainda, um conjunto de informações importantes para re-significação deste Programa no município, sobretudo no que se refere à sua eficácia como estratégia de geração de emprego e renda, ou inclusão produtiva, como é denominada na nova Política Nacional de Assistência Social. Um dos aspectos revelados pela pesquisa é a ausência da focalização integrativa, já citada anteriormente. A inexistência de critérios, ou melhor, a inexistência de uma direção no que diz respeito aos usuários do PGTR faz com que o programa não se articule com os demais programas socioassistenciais como é o caso do BPC e dos Programas de Transferência de Renda (Bolsa Família e Cartão Alimentação). Durante as entrevistas com as coordenadoras do PGTR, verificamos o vínculo deste apenas com o Programa Renda Mínima, segundo o qual a matrícula em um curso era considerada contrapartida obrigatória. Além disso, o município carece de uma Política Pública Municipal de fomento ao emprego e à renda para os trabalhadores pauperizados, isto é, os desempregados e subempregados e os segmentos mais jovens, com baixa escolaridade e sem nenhuma capacitação para o mundo do trabalho. Há um paradoxo quando se trata da modalidade do emprego que é oferecida pelo FUNDECAM e pelo PGTR. Enquanto no primeiro espera-se o emprego formal, ainda que de baixa remuneração; no segundo, são incentivados os trabalhos por conta própria, informais e intermitentes, denominados por Pochmann de “formas disfarçadas de desemprego”. Além disso, enquanto no FUNDECAM investe-se na geração de postos de trabalho,

no PGTR há um pseudo-investimento na qualificação do trabalhador, indicando que o desemprego para este segmento seria consequência da ausência da qualificação da força de trabalho.

A ausência de um debate público sobre o tema do desemprego e as características do desemprego, na região e no município, têm produzido entre os gestores e técnicos da Assistência uma concepção de que o desemprego é um problema individual, responsabilizando o próprio trabalhador por sua situação social. Essa psicologização do social tem promovido a falta de responsabilidade do Estado como o principal condutor da Política Econômica nacional, política responsável pela criação ou destruição dos empregos. A hipervalorização, dos cursos como estratégias de enfrentamento do desemprego, é um outro equívoco bastante presente entre os gestores e técnicos da Assistência. Nas palavras dos mesmos, o curso é o passaporte para a inserção no mercado de trabalho, ainda que informal e precarizado. Aliás, a precarização das relações de trabalho, um fenômeno característico do mercado de trabalho nacional e regional, também não vem sendo problematizada. Ao contrário, essas atividades mal-remuneradas e desprotegidas têm sido consideradas como as únicas alternativas ao desemprego, mesmo quando esse trabalho não gera a superação da condição de “assistido”. Esse mito tem se reproduzido graças à ausência de um setor de avaliação e monitoramento, responsável pelo acompanhamento dos resultados e impactos dos programas sócio-assistenciais.

A presença maciça de mulheres, com idade superior a 50 anos, muitas delas, donas de casa e aposentadas, corrobora nossa hipótese de que o PGTR não constitui um programa de enfrentamento do desemprego e da precarização do trabalho, mas um espaço de sociabilidade, de conhecimento, de desenvolvimento de habilidades necessárias, do ponto de vista da economia doméstica e, ainda, como um “espaço terapêutico”, nas palavras das alunas.

No entanto, eles não constituem ações de inclusão produtiva e, muito menos, de geração de postos de trabalho protegido e com qualidade, reproduzindo o quadro de desigualdade já existente no município. Um exemplo disso é a oferta de cursos desinteressantes para o mercado de trabalho local (crochê, tricô, biscoí, ponto cruz, etc.).

Embora os gestores e técnicos da Assistência se mostrem preocupados com a eliminação do assistencialismo e com a tão sonhada “emancipação” dos “assistidos”, é patente a ausência das determinações econômicas, na compreensão das condições de vida e de trabalho do usuário da assistência. Quando ele não é “aquele que não quer trabalhar”, “preguiçoso” e “dependente” do poder público, é reconhecido, simplesmente, como “pobre”, sem nenhuma referência a sua trajetória de vida e de trabalho, como demonstra a assertiva abaixo:

O desafio é você pegar a família com “n” problemas e você querer realmente fazer tudo aquilo que você está aqui dentro aprendendo (referindo-se à Universidade), tudo aquilo que você tá saindo para exercer a sua profissão, e você querer ver realmente aquela família emancipada, querer ver aquela família consciente dos seus direitos e deveres, então esse desafio é constante na vida de quem trabalha nos CRAS, na vida do assistente social dentro de uma comunidade. Esse é um desafio constante, você trabalha uma família aqui e você fica assim, não precisa cuidar dessa usuária, ver se ela vai aceitar, porque há um comodismo muito grande devido ao assistencialismo, eles se acomodam, você sofre em ver que aquele usuário, aquela família tem tudo para crescer e eles se acomodam, eles aprenderam não sei nem onde está isso, eles aprenderam a receber, aprenderam a alguém da o peixe, mas, não ensinou a pescar, então eu vejo muitas meninas falar assim: Poxa a gente vai, a gente faz, a gente mostra mas ele acham que o governo tem obrigação de alimentar, de dar para eles, é obrigação do governo e eles não precisam aprender, porque eu tenho Vale Alimentação, eu tenho Cheque Cidadão, eu tenho colchonete, eu tenho kit bebê, eu tenho isso eu tenho aquilo (Assistente Social da SMPDS. RELATÓRIO DE PESQUISA, 2006).

A ausência das mediações econômicas vem impedindo que o usuário da Assistência seja reconhecido como um trabalhador, quase sempre, precarizado e portador de direitos.

Por outro lado, a efetivação da Assistência Social requer, necessariamente, uma mudança radical na identificação dos homens e mulheres que a buscam. A negação das determinações estruturais que produzem e reproduzem a “questão social” e suas múltiplas expressões, na região Norte Fluminense, em especial, no município de Campos dos Goytacazes impedem a consolidação da Assistência como uma política que, articulada às demais Políticas universais, devem promover o enfrentamento das desigualdades pela mediação da universalização dos direitos sociais e econômicos.

Algumas Conclusões

Hoje você vê a família, ela tem o bolsa família, o vale alimentação, ela tem o cheque cidadão, e ela tem todos os benefícios da assistência, tudo bem. A gente entende que a família que precisa naquele momento de estar com os recursos da assistência, mas ela tem que ser preparada, você tem que orientar essa família para ela emancipar e não precisar mais da assistência. As novas oportunidades são como nós falamos, a qualificação profissional (Assistente Social da SMPDS. RELATÓRIO DE PESQUISA, 2006).

Além da responsabilização do indivíduo pela sua situação de desempregado ou subempregado, a crença de que o curso de capacitação profissional constitui uma ação geradora de emprego tem promovido uma verdadeira “idealização” em torno do significado destes cursos. Essa situação tem sido favorecida pela ausência de diagnósticos e avaliações sobre o alcance e os impactos desse Programa, assim como, tem permitido a reprodução de concepções ingênuas e equivocadas sobre a inclusão produtiva. Aliás, a falta de capacitação crítica dos quadros da Assistência Social impede não só o aprofundamento da compreensão do objeto de intervenção desta política - a “questão social” e suas múltiplas expressões - mas, também a problematização das estratégias de enfrentamento da mesma nos diversos níveis e escalas (local, nacional e mundial).

Na verdade, o PGTR em Campos dos Goytacazes não constitui uma estratégia de inclusão produtiva e, muito menos, de geração de postos de trabalho protegidos e com qualidade. Não podemos deixar de ressaltar que o PGTR, como já foi apresentado, não possui uma articulação com os programas de transferência de renda (Programa Vale Alimentação e Bolsa Família) e, tampouco, com as políticas estruturantes (saúde, educação, saneamento e moradia). Essa ausência de articulação do PGTR com as demais Políticas Públicas e com as necessidades do território onde está instalado, indica o desprezo do Programa pelas questões comunitárias e pelo protagonismo dos usuários desta política, aspecto central na construção da tão falada autonomia. Na afirmação abaixo, uma profissional da SMPDS deixa clara a sua concepção sobre os “cursinhos da Promoção”:

Nós temos uma coisa aqui que eu acho interessantíssimo, que eu achei bárbaro isso, o pessoal de Travessão eles fazem curso de manicure, tá? O ano inteiro, tem várias turmas, formam umas quatro turmas por ano em Travessão. E o que elas fazem no final do ano? Elas se organizam, alugam uma van, e vão para Búzios, sexta, sábado, pra fazer unha pra ganhar dinheiro, então é a época que elas ganham dinheiro. Elas têm um lugar lá, elas vão às casas das pessoas, vão pra praia fazer unhas, então elas ganham e se preparam pra isso, pra quando chegar janeiro, fevereiro, de janeiro a fevereiro elas ganharem dinheiro fazendo unha em Búzios (RELATÓRIO DE PESQUISA, 2006).

Aliás, por diversas vezes, durante as entrevistas, tanto os gestores quanto os assistentes sociais e outros profissionais da SMPDS, se referiram aos cursos como “forma de inserção no mercado informal”, em contraposição, por exemplo, aos cursos de garçom e padeiro que, segundo eles, inserem no mercado de trabalho formal. Ainda que eles reconheçam que os cursos não promovam a inserção no mercado formal, com as devidas proteções e garantias, a inexistência local de iniciativas de inclusão produtiva, para além dos cursos, como já foi mencionado, acaba levando os profissionais da Assistência,

em especial os assistentes sociais da SMPDS, a assumir a imensa responsabilidade de “gerar a emancipação”. Pressionados pela apresentação de resultados imediatos e bem intencionados, esses profissionais aceitam este desafio, na maioria das vezes, sem condições de trabalho, com equipes precárias do ponto de vista dos recursos humanos necessários e, o que é mais grave, sem um diagnóstico das determinações do mercado de trabalho local e de um debate público sobre os limites das estratégias locais de inclusão produtiva, em especial, dos cursos, reproduzindo as visões conservadoras que responsabilizam o trabalhador pela sua situação de desemprego, culpabilizando-o pela sua incapacidade para as novas exigências do mercado.

Além disso, faz-se necessário destacar as diferentes concepções sobre os cursos, principalmente, aquelas que opõem os gestores e técnicos da SMPDS aos alunos. Se para o primeiro grupo, os cursos representam estratégias de complementação de renda e de inserção no mercado informal, para o segundo grupo este significado não é consensual. 63% dos alunos responderam que os cursos representam um espaço importante de lazer, de fazer amizade, de convivência e de terapia, na medida em que “ajuda a melhorar a auto-estima e a depressão” (fala de uma aluna. Relatório de Pesquisa, 2008), contra 37% que disseram que os cursos significam uma possibilidade de complementação de renda. Articulada às demais informações colhidas, durante as entrevistas com os alunos, essa informação nos leva a acreditar que a necessidade de um espaço de sociabilidade, sobretudo em bairros e comunidades marcadas pela ausência de centros de convivência para idosos e de programas de lazer e de cultura, constitui o motivo principal pelo qual o aluno (43,4% com idade superior a 50 anos) procura os “cursinhos da Promoção”.

Segundo Pochmann (2004), no rastro da crise do capitalismo contemporâneo, sobretudo com o crescimento da financeirização, além do avanço do desemprego aberto, amplia-se o segmento não-organizado do trabalho, responsável por ocupações precárias e heterogêneas. Ainda segundo o autor, a dinâmica do segmento não-organizado passou a indicar não apenas e tão-somente o desenvolvimento de atividades de sobrevivência, de produção popular e até de ilegalidade (prostituição, narcotráfico, jogos de azar, etc.), mas também, de formas embrionárias de economia solidária, para além dos estágios da economia doméstica, popular e pré-capitalista. Ainda que a chamada Economia Solidária não constitua uma alternativa ao desemprego estrutural e às sequelas da “questão social” contemporânea, considerando os seus elementos sistêmicos, ela vem se apresentando como uma importante estratégia de inclusão produtiva¹² e de cidadania política, especialmente, no campo, junto aos assentamentos de Reforma Agrária.

¹² Para Pochmann (2004), o avanço da economia solidária no Brasil deve-se à junção de dois movimentos: -de um lado, o aparecimento de um enorme excedente de força de trabalho mais qualificado, não imigrante rural e aculturado pela disciplina do trabalho sistêmico; e do outro, o crescimento de um movimento polarizado por ONGs, movimentos sociais e Universidades em torno de alternativas de organização social e laboral no Brasil (Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites. *Cadernos IPEA*. Mercado de Trabalho. ago./ 2004). Atualmente, o município conta com 9 assentamentos de Reforma Agrária com 1 mil e 500 famílias, demandando uma maior atenção por parte das políticas públicas municipais, principalmente, no que diz respeito às estratégias de inclusão produtiva e apoio à agricultura familiar, o que não vem acontecendo. Ao contrário, os últimos dois governos têm privilegiado o “capital” - agrário e industrial - reconhecido pelo grupo hegemônico local como o único empreendimento gerador de emprego e, portanto, merecedor do subsídio público por parte do FUNDECAM e do FUNDECANA.

Antes de finalizarmos esta reflexão, cabe lembrar que os desafios postos à Assistência Social no campo inclusão social, sobretudo no que se refere à geração de trabalho e renda não são fáceis e, tampouco, se resolvem no campo restrito da Assistência. O enfrentamento do desemprego e das formas disfarçadas de desemprego demanda uma ação trans-escalar (nas diversas escalas e níveis de intervenção: local, nacional, regional e mundial) e articulada entre as diversas Políticas, principalmente, a econômica. Não podemos nos esquecer de que o problema do desemprego e da precarização no Brasil articula elementos históricos da nossa “modernização pelo alto” com aspectos contemporâneos do capitalismo financeirizado e mundializado. Esta situação exige muito mais do que as ações voltadas para o desenvolvimento local¹³ podem oferecer. Ela carece de uma estratégia nacional de redução da jornada de trabalho aliada à valorização da política salarial e à universalização dos direitos sociais.

Referências

ALMEIDA, Érica T.V. de. Modernização e cidadania: heranças de um pacto conservador. *Boletim Técnico do SENAC*, v.27, n.2, maio/ago., 2001.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez; 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. Resolução n.145 de 15 de outubro de 2004, publicada no DOU de 28 de outubro de 2004.

BRASIL. Presidência da República. Lei orgânica de Assistência Social. n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

CNAS. Política Nacional de Assistência Social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.80, nov. 2004.

CRUZ, J. L. V. Análise do perfil ocupacional da população de baixa renda de Campos dos Goytacazes/RJ. In: *ACUMULAÇÃO e pobreza em Campos dos Goytacazes*. [SI]: Edições PUBLIPUR/UFRJ, 1987.

CRUZ, J. L. V. Mercado de Trabalho e exclusão em Campos dos Goytacazes/RJ. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v.18, n. 3, p.159-178. set./dez. 1992.

IBGE. Censo Demográfico de 2000.

_____. PNAD/2005.

¹³ Ver CRUZ, José Luis Vianna da. Trabalho, renda e desenvolvimento local: algumas questões. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v.27, n.1.p. 16-25. jan./abr.2001.

MOTA, Ana Elizabete da. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

POCHMANN, Márcio. *O emprego na globalização: a nova divisão do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. (org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites. *Cadernos IPEA*. Mercado de Trabalho. 2004. p. 23-34.

RELATÓRIO de Pesquisa. O enfrentamento da “questão social” no município de Campos dos Goytacazes: impasses e desafios à implementação da política de assistência social. 2006. UFF/ESR/NETRAD.

RELATÓRIO de Pesquisa. As “portas de saída” da Assistência Social: problematizando o direito ao trabalho e à renda. 2007. UFF/ESR/NETRAD.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de. *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SPOSATI, Aldaíza *et al.* *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.

YASBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.