

A POLITICA DE EMPREGO NO BRASIL: Assistencialismo ou (re) inserção no mercado de trabalho?

Ednéia Alves de Oliveira¹

RESUMO

Este artigo discute a política de emprego implementada nos Brasil nos últimos 20 anos em face da crise do desemprego inaugurada com a reestruturação produtiva e a crise fiscal do Estado. Orientadas pelas agências multilaterais, a política de emprego passa a ser difundida com o objetivo de promover o maior equilíbrio entre a oferta e a demanda de postos de trabalho, mas que, no Brasil apenas segue a conformação histórica da política social, reforçando o caráter assistencialista ao gerar programas de geração de renda ao invés de promover a (re) inserção no mercado de trabalho.

Palavras chave: desemprego, política social e assistencialismo

Abstract

This article discusses the employment policy implemented in Brazil in the last 20 years in the face of the unemployment crisis inaugurated with the restructuring of production and the state fiscal crisis. Guided by the multilateral agencies, employment policy becomes more widespread, with the aim of promoting a better balance between supply and demand of jobs, but that in Brazil only follows the historical shaping of social policy, reinforcing the character of the welfare generate income-generating programs instead of promoting the (re) integration into the labor market.

Keywords: unemployment, social policy and welfarism

I-INTRODUÇÃO

Historicamente a geração de emprego sempre esteve subordinada à política de crescimento econômico defendida pelos governos brasileiros, sendo suficiente investir nas políticas macroeconômicas como consequência natural para a abertura de novos postos de trabalho. Com a crise do paradigma fordista e os processos de reestruturação produtiva, as políticas de emprego passam a ocupar a agenda dos governos nos mais variados países, sendo divididas entre políticas ativas e políticas passivas. Seguindo as orientações das agências multilaterais como FMI, OIT e BM, tais políticas primam pelo equilíbrio entre a oferta e demanda de postos de trabalho impedindo que o desemprego atinja patamares muito elevados. Desta forma, as

¹ Doutora. Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). oliveiraedneia@ig.com.br

políticas de emprego implementadas no Brasil e nos demais países capitalistas objetivam qualificar e requalificar a força de trabalho e promover políticas de (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho ou criar mecanismos para geração de renda. Por outro lado, em países onde o Estado de Bem-Estar Social jamais foi uma realidade, caso exemplar do Brasil, tais políticas apenas reforçam o legado da exclusão e da desigualdade se consubstanciando em políticas que primam pelo retorno a uma lógica assistencialista e excludente, privilegiando renda aos comprovadamente pobres, ao contrário da (re)inserção no mercado de trabalho.

II- Política de emprego no Brasil: controle moral da pobreza

As relações sociais de produção capitalista foram desenvolvendo ao longo dos séculos, estratégias para conseguir extrair maior produtividade do trabalho humano e garantir, desta forma, os superlucros necessários para a concentração e centralização da riqueza. Por outro lado, a crescente tensão entre capital e trabalho gerou conflitos que, muitas vezes, impediram o curso da produção no interior das fábricas, exigindo do Estado medidas democráticas para manter o processo produtivo. De acordo com Behring e Boschetti (2006), as sociedades pré-capitalistas já desenvolviam algumas ações assistenciais para coibir os conflitos e manter a ordem social. Mas eram medidas repressivas e punitivas, obrigando os pobres a aceitarem qualquer tipo de trabalho, evitando desta forma a vadiagem. Estas ações, destinadas ao combate da pobreza, tinham no trabalho um elemento de coerção e estabeleciam a concessão do benefício mediante a disposição para o trabalho. A assistência social aos pobres através da criação da *Poor Law* na Inglaterra, no século XVI, pode ser considerada como o primeiro atendimento do Estado aos necessitados. Esta lei previa um benefício aos indivíduos incapazes de se autosustentarem. A criação das *Workhouses*, casa de trabalho forçado, para disciplinamento e reinserção dos indivíduos se configurava como um elemento de aceitação da ordem, além de promover a inclusão daqueles considerados aptos ao trabalho, estabelecendo uma distinção entre os aptos e não aptos ao trabalho (Castel, 1998). Em 1834, a *New Poor Law*, restringiu ainda mais a assistência aos pobres e consagrou a obrigatoriedade de trabalhos forçados aos aptos para o trabalho. Estas estratégias representavam o controle da força de trabalho, impedindo que seus níveis de organização pudessem extrapolar os limites permitidos pela ordem burguesa, qual seja: o progresso da acumulação capitalista.

Para garantir o controle político e moral da força de trabalho, as ações do Estado eram direcionadas para a coerção e repressão. Atitude reforçada pelas instituições religiosas e filantrópicas que praticavam a caridade, reforçando a concepção moralizante da assistência. Para além da caridade, estas instituições

entendiam a desigualdade social como um processo natural e necessário do desenvolvimento capitalista. Um exemplo paradigmático é a publicação das Encíclicas Papais nos séculos XIX e XX, que afirmavam serem a pobreza um elemento necessário ao desenvolvimento das forças produtivas². No final do século XIX, a pobreza deixa de ser considerada um elemento exclusivamente moral e passa a se configurar como um elemento também político. É somente na passagem do capitalismo concorrencial para o seu estágio monopolista que o Estado vai começar a intervir mais sistematicamente na esfera social. Para Netto (2001) o estágio dos monopólios inaugura uma fase de exploração máxima do trabalho e revela a crescente desigualdade social e antagonismos de classes. Os trabalhadores, por sua vez, começam a se organizar, buscando alternativas de enfrentamento da questão social, o que coloca novas exigências para o Estado burguês.

De acordo com Coutinho (1995), este período marca a emergência dos movimentos sociais e partidos e organizações de massa que lutavam pela expansão dos direitos civis, políticos e sociais. Esta emergência de reivindicações estabelece uma nova dinâmica entre Estado e sociedade civil, pois, a pressão dos trabalhadores por melhores salários e condições de vida e trabalho impõe a necessidade de representar interesses da classe trabalhadora e não apenas da classe dos proprietários. A emergência destes novos sujeitos no cenário político permitiu a implementação de alguns direitos sociais, sobretudo aqueles referentes à regulamentação do trabalho. Os constantes protestos e paralisações no interior das fábricas eram apontados pelos capitalistas como um entrave à produção e ao processo de acumulação de capital, carecendo de ações que pudessem garantir a paz social, conter a luta dos trabalhadores e permitir a produção nos níveis desejados. Desta forma, o Estado burguês inicia algumas medidas de proteção ao trabalho que tem na criação do seguro social na Alemanha o seu marco inicial.

Inserida na dinâmica das relações sociais de produção capitalistas, esta intervenção se dará através de estratégias que vão desde a antecipação das políticas sociais até a sua fragmentação, além de não romper com a perspectiva individualista. Por outro lado, o predomínio do paradigma fordista de produção, adotado nos países centrais no pós segunda guerra, combinado com os projetos reformistas permitiram o acesso aos bens e consumos através do salário o que, acompanhado de um aparato

² As Encíclicas Papais, *Rerum Novarum*, de 1891 e *Quadragesimo Anno* publicada em 1931, teorizavam sobre a obediência dos trabalhadores, a convivência pacífica entre ricos e pobres, a cooperação entre capitalistas e trabalhadores, condenando a participação e organização políticas, entendidas como desordem que afetam o bom funcionamento da ordem. A caridade era um elemento para solução dos problemas sociais além de se constituir como um aspecto importante do espírito humanista defendido pela Igreja Católica como forma de tornar o rico mais humano e o pobre mais resignado.



de políticas sociais favoreceu a adesão dos trabalhadores ao projeto capitalista e reduziu o número de desempregados. A luta de classes, neste estágio, passa a ser definida por uma luta por melhores salários, haja vista a crescente estratificação da classe operária no interior do processo produtivo, oriunda da distribuição de postos diferenciados e da distinção entre trabalho manual e trabalho intelectual.

Com o esgotamento do paradigma fordista, já no final dos anos 1960 nos países centrais, o desemprego volta a ser um dos maiores problemas sociais exigindo medidas para minimizar os impactos das mudanças em curso. A reestruturação produtiva com a introdução de tecnologias que reduzem a necessidade de trabalho vivo afetaram a classe trabalhadora no mundo todo, gerando demissões maciças nos países centrais e periféricos acompanhadas de uma desregulamentação e flexibilização da legislação trabalhista como forma de diminuir os impactos deste processo. Nos países ditos em vias de desenvolvimento, tais mudanças vieram acompanhadas de uma reconfiguração do Estado imposta pelos países centrais sob o comando do FMI. Ou seja, as mudanças no padrão de organização do trabalho em consonância com as políticas macroeconômicas de estabilização econômica, impostas pelo FMI e demais organismos multilaterais, delimitaram a intervenção do Estado provocando um acirramento da questão social em suas múltiplas expressões. O aumento do desemprego, considerado de ordem estrutural iniciou uma escalada ascendente acompanhada da queda do poder aquisitivo da classe trabalhadora e da diminuição dos investimentos públicos na área social com a privatização dos serviços essenciais como saúde, educação e previdência. A exigência de uma política econômica que privilegiava o equilíbrio do balanço de pagamentos e determinava a produção de um *superávit* primário colocou os investimentos nos programas sociais e na política trabalhista como vilões do *déficit* público, aumentando a precariedade dos serviços sociais. Neste contexto, instaura-se a idéia de crise que passa a dominar o discurso público apoiado pelos meios de comunicação de massa e atravessa todo o tecido social.

Mas se os organismos multilaterais impõem uma disciplina rígida com relação aos gastos públicos, eles também se “preocupam” com a questão social nos países em vias de crescimento como é o caso do Brasil. Diante da persistência dos altos índices de analfabetismo, de desnutrição, fome e desigualdade social, sugerem programas de combate a estas desigualdades e principalmente de controle do desemprego. Os relatórios de 1990 e 1991 são claros nas propostas do FMI e do BM para os países pobres: “aumentar as despesas públicas em programas específicos para os pobres, mas dadas as limitações orçamentárias do Estado, tais programas devem ser feitos em parceria com as ONG’s”. Propõem ainda um sistema de

compensações entre pobres e não pobres. Definem os parâmetros da política de emprego assentada, sobretudo na redução dos custos do trabalho formal que, segundo eles, foi resultado de uma política de bem estar e dos altos custos do trabalho. Para tanto compete às autoridades estimular o trabalho informal que nos países em desenvolvimento desempenha um papel fundamental na geração de emprego e renda. A defesa da informalidade está assim expressa: “eliminar distorções em favor das grandes empresas, fazer uma regulamentação simplificada, aliada à provisão da infraestrutura urbana apropriada é o melhor caminho para facilitar o crescimento do setor informal” (Mota, 2005, p.206).

Seguindo estas diretrizes, o país tenta conter o avanço da pobreza e a escalada do desemprego, investindo nas políticas de emprego. A implementação do seguro desemprego no Brasil foi um marco na política de emprego, haja vista que até 1990 não existiam políticas que garantissem renda ao trabalhador expulso do mercado formal de trabalho. Posteriormente à criação do seguro desemprego, o governo brasileiro passa a investir em alguns programas para proporcionar a geração de emprego e renda, como bem ilustra a criação do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO, todos na gestão de FHC. Destaca-se neste período também a criação de contratos atípicos como forma de reduzir os custos do trabalho e promover maior número de contratações. Portanto, competia ao Estado promover “reformas” flexibilizando a legislação para estimular as taxas de ocupação. Portanto, a flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista assim como o enfraquecimento das organizações representativas dos trabalhadores foram estratégias importantes na consolidação da contra-reforma trabalhista. Ao Estado competia a tarefa de criar os mecanismos para implementar as mudanças, mas abstendo-se da responsabilidade de criar políticas de proteção social aos trabalhadores e, fundamentalmente, eliminando as barreiras para tornar o trabalho menos oneroso para os empregadores com a redução dos encargos sociais.

Como se pode perceber estas foram as principais medidas de uma política ativa de emprego no Brasil na gestão de FHC. Ou seja, a criação de contratos atípicos e de programas voltados para atender a população de baixa renda e que envolviam atividades tanto na zona rural quanto nas cidades. Porém, de acordo com Pochmann (2008) tais iniciativas foram muito tímidas, pois enquanto o desemprego crescia em proporções elevadas, os gastos com as políticas ativas, no período de 1995 a 2000 não chegaram a 1% do PIB. Ou seja, em 1995 para um total de 4,5 milhões de desempregados, o governo investiu apenas 0,62%. Em 2000 quando o número de

desempregados chegava a 11,5 milhões os investimentos em políticas de emprego foram de apenas 0,89. Embora o IBGE tenha apresentado números favoráveis das taxas de empregabilidade no ano de 2006, sobretudo para os trabalhadores com mais de 25 anos, não podemos festejar estes dados diante da permanência das taxas de desemprego no Brasil nos últimos anos que, de acordo com o DIEESE, esteve sempre em torno de 12%, afetando, sobretudo os mais jovens e as mulheres. Para as mulheres as taxas de ocupação entre 1996 e 2006 ficaram entre 41,9 e 46,8%, respectivamente. (IBGE,,2009). Enquanto os homens ocupados registraram um percentual de 69,0 e 68,0 nos anos supracitados. Ou seja, os dados revelam a permanência do desemprego tendo em vista que as taxas de ocupação mantiveram-se estáveis, revelando que as políticas de emprego não provocaram o efeito desejado.

Para reverter o quadro de precariedade e ineficácia dos programas herdados do governo anterior, o governo Lula adota uma política de transferência de renda³. É neste contexto que o programa Bolsa-Escola ganha espaço na cena política nacional, se transformando posteriormente no carro-chefe da política de assistência social do governo Lula, sob a denominação de Bolsa-Família, programa que unificou o Bolsa-Escola com outros programas menores de transferência de renda, baseado na escolarização das crianças carentes como critério fundamental de acesso ao benefício, dentre outros.

Posteriormente foram implementados os Programas Agente Jovem, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e o Programa Cartão-Alimentação. Este último, porém, já na gestão do Presidente Lula. Estes programas têm como público alvo, famílias com renda inferior a meio salário mínimo. Portanto, as medidas adotadas para combater o desemprego no governo Lula foram no sentido de reformular aquelas já existentes ou ainda criar algumas iniciativas inovadoras para atingir o público-alvo definido como prioridade pelas agências multilaterais. Desta forma destacam-se: I) O Programa Nacional de Qualificação (PNQ) II); o Programa de Aprendizagem Profissional; III) Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE); IV) o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO; V) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, VI) o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, Projovem

³ No início de 1990, os programas de transferência de renda foram implementados pelos governos municipais do Partido dos Trabalhadores. As experiências pioneiras de Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos deram respaldo para a aprovação do Projeto de Lei 80/1991 do então Senador Eduardo Suplicy que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima. Este programa objetivava repassar um auxílio financeiro às famílias de baixa renda para complementação da mesma. Os critérios de seleção seriam, dentre outros, a renda per capita, assim como a existência na família de crianças em idade escolar, o que mais tarde ficou denominado como Bolsa-Escola (Silva, 2004).

Todos estes programas primam pela transferência de uma renda aos comprovadamente pobres e possuem uma ênfase na qualificação e no empreendedorismo. Não é por acaso que as recomendações da OIT com relação às políticas de emprego são no sentido de fomentar o empreendedorismo e o cooperativismo. Um exemplo é a convenção 122 de 1964, quando estabelece que cada país deve implementar uma política ativa para promover o pleno emprego. O documento enfatiza o empreendedorismo e o cooperativismo como soluções para reverter as mazelas provocadas pelos ajustes estruturais no mundo. Neste sentido a OIT, em parceria com a Aliança Cooperativista Internacional (ACI), desenvolve convênios de atividades e fomento à promoção do cooperativismo no mundo. Neste contexto cabe o desenvolvimento das potencialidades individuais para criar oportunidades de emprego com a criação de pequenas empresas principalmente nas áreas mais pobres. Ou seja, a recomendação é investir no trabalho informal, sem proteção e precário. Devido aos baixos valores repassados pelos programas, a situação de pobreza permanece, dificultando a qualificação ou (re)inserção no mercado de trabalho, demonstrando a permanência de uma política assistencialista, ao contrário de uma política de geração de emprego. (Oliveira, 2010).

Para os apologetas da ordem burguesa, a pobreza é resultado da incapacidade dos indivíduos de se adequarem às mudanças em curso. Sua base não é mais originária do conflito entre capital/trabalho, mas resultado exclusivo dos sujeitos sociais. Como afirma Telles (1998), a pobreza e suas consequências são consideradas como responsabilidade do indivíduo e as medidas para seu combate é meramente de adequação ao “novo”⁴ estágio do capital, cuja exclusão é resultante da incapacidade dos indivíduos de se adequarem às exigências propostas pelo projeto em tela. Este contexto reacende o debate em torno do princípio do apto e não apto e reforça a tendência a criar os bons e maus pobres, ou seja aqueles com disposição para o trabalho e aqueles considerados incapazes para o trabalho. Portanto, a “questão social” deixa de ter um enfoque global para adquirir uma abordagem mais focalizada dos segmentos mais “vulneráveis” da população.

III- Conclusão

Diante do exposto, podemos constatar que tais programas, afinados com as diretrizes internacionais, se configuram como medidas de geração de baixa renda sem qualquer vinculação com a promoção do emprego. Isto pode ser comprovado pelos objetivos definidos pelos programas, qual seja: gerar renda e estimular o

4 Os grifos são meus.

empreendedorismo. Como todos estes programas se inserem no programa maior que é o combate à fome e geração de renda, podemos afirmar que eles representam apenas medidas paliativas para a população pobre da periferia, exigindo em contrapartida o bom desempenho escolar e comportamental. Um nítido viés de culpabilização e responsabilização dos mais pobres, em que o fracasso ou sucesso dependerá exclusivamente da sua capacidade de aproveitar as “oportunidades” oferecidas. O mesmo se pode dizer dos programas de qualificação adotados nos últimos anos. Estes caminham na contramão da lógica capitalista, ao promover a qualificação para um mercado de trabalho cuja perspectiva é economizar trabalho vivo. Mais uma vez coloca sobre os sujeitos a responsabilidade sobre a condição de desempregado, apostando na idéia de qualificação profissional como algo naturalizado e consensual por todas as classes sociais, como estratégia para sair da crise capitalista. negando por sua vez a ideologia do coletivo uma vez que os programas de qualificação alimentam o individualismo, pois trabalham na perspectiva de reforçar competências individuais para manutenção de postos de trabalho ou (re)inserção no mercado de trabalho.

Esta perspectiva remonta aos primórdios da revolução industrial quando a questão social era objeto de repressão aos pobres, considerados responsáveis por sua situação de miserabilidade, ausente da concepção de direito social. Neste contexto, assistimos um processo de criminalização, acompanhado de programas assistenciais focalizados de combate à pobreza.

IV- Referência Bibliográfica

- BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- COUTINHO, C.N. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S.F (org). *Reforma Sanitária: em busca de uma teoria*. Rio de Janeiro, Abrasco, 1995. Pp. 47-60.
- IBGE. *Indicadores Sociais Mínimos*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008
- IBGE. *Indicadores Sociais Mínimos*. Rio de Janeiro, IBGE, 2009
- MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, Livro I, Volume I. 1988.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2001.
- OLIVEIRA, Ednéia Alves de. *A política pública de emprego: entre a precarização desprotegida e a precarização protegida: um estudo comparativo entre Brasil e Itália*. Tese de Doutorado, UERJ: RJ 2010.



POCHMANN, Márcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: Silva, M.O.S e YASBECK, C. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Ma: FAPEMA, 2008.

SILVA, M.O.S, YASBECK, C. E GIOVANNI, G. *A política social brasileira do século XXI: a prevalência dos programas de transferências de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

TELLES Vera Da Silva. A nova questão social brasileira. In: *Revista Praga- estudos marxistas*- n.6.São Paulo Hucitec 1998.