

## **OBSERVATÓRIO DO TRABALHO NO BRASIL: A crise do capital e transformações no mundo do trabalho**

**Mônica Maria Torres de Alencar**

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil

**Alba Tereza B. de Castro**

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil

**Andréa de Sousa Gama**

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil

### **O desemprego no Brasil contemporâneo**

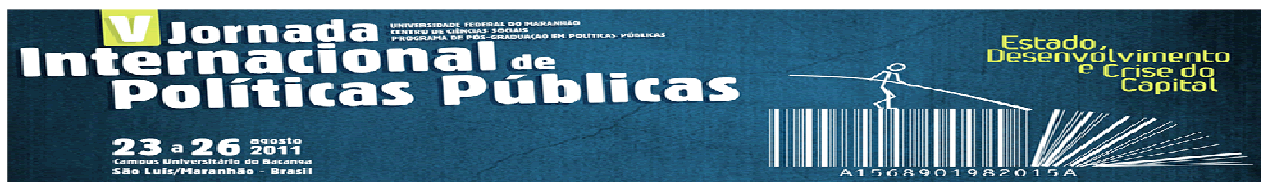
Mônica Maria Torres de Alencar

A pesquisa volta-se para a análise das particularidades do desemprego no Brasil, considerando o ajuste estrutural da economia brasileira durante a década de 90 no marco da “mundialização do capital”, bem como as determinações estruturais do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado historicamente pelo excedente de mão-de-obra, baixos salários e crescente informalidade. Para a realidade brasileira, essa discussão adquire ainda mais relevância à medida que se torna importante avaliar o impacto desse fenômeno numa sociedade periférica, que nunca foi capaz de absorver no seu desenvolvimento econômico um contingente expressivo de mão-de-obra cuja saída tem sido as formas alternativas de trabalho. Torna-se, portanto, pertinente investigar as particularidades que o desemprego assume no Brasil, reconstruindo a dinâmica dos processos que, ao mesmo tempo, propiciaram o aumento desse fenômeno no país, sob novas bases, mas atualizam elementos característicos de uma herança histórica baseada em graves problemas estruturais quanto à absorção da força de trabalho, baixos salários e crescente informalidade. Se, em torno da questão do desemprego comparecem elementos de ordem conjunturais e estruturais foi, neste sentido, importante apreender como as mudanças recentes na dinâmica da acumulação do capital - com a internacionalização dos mercados financeiros, os processos de reestruturação produtiva, o aprofundamento da internacionalização e de abertura das economias e a desregulamentação dos mercados - repercutem na realidade brasileira, à medida que incidem sobre um solo histórico e societário mediado por elementos econômicos, políticos, culturais e ideológicos próprios da formação social brasileira.

### **O Conservadorismo e a Face “Modernizadora” do Bolsa Família: tendências e contradições do maior programa de transferência de renda da América Latina**

Alba Tereza B. de Castro

O Bolsa Família - maior programa de transferência de renda da América Latina – se destacou como o carro-chefe dos programas sociais do governo Lula, dando-lhe reconhecimento e legitimidade políticos. Em termos quantitativos é o mais amplo e o mais focalizado programa com 73% dos benefícios destinados aos 20% mais pobres, segundo Relatório do Banco Mundial. Em funcionamento desde 2004, o Bolsa Família atinge cerca de 12 milhões de famílias, exigindo uma



estrutura complexa para a sua execução e seu acompanhamento. A Política de Assistência cresce e se destaca com o Programa, que passa a incorporá-lo em sua malha institucional e administrativa, já que a tendência à assistencialização é a marca das Políticas Sociais reconfiguradas com a crise do capital. Tendo por base estas premissas, o trabalho pretende abordar a marca da assistencialização no campo social, com foco no Bolsa Família. Para tanto será problematizada a atuação do Programa em dois dos dez mais pobres municípios brasileiros - Jordão (AC) e Presidente Vargas (MA). Nove dos 10 municípios com os muito pobres do Brasil são da Região Norte. Partindo-se do pressuposto que o foco é o mais pobre, pretende-se retratar os municípios com menor índice de desenvolvimento humano, mapeando as condições de segurança alimentar, trabalho, educação e saúde que se articulam com os objetivos do programa, quando exige o cumprimento de condicionalidades para a manutenção de crianças na escola e acompanhamento do cartão de vacinação, prevê a incorporação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, bem como destaca a alimentação como a assistência básica. Em contextos já sabidamente desprovidos de políticas e serviços sociais básicos, como e em que nível se processa a efetividade do Bolsa Família? O território é tido como referência para se balizar o maior alcance do Programa, já que há diferenças de atendimentos às famílias que moram em cidades de grande porte ou em pequenos lugarejos distantes dos grandes centros.

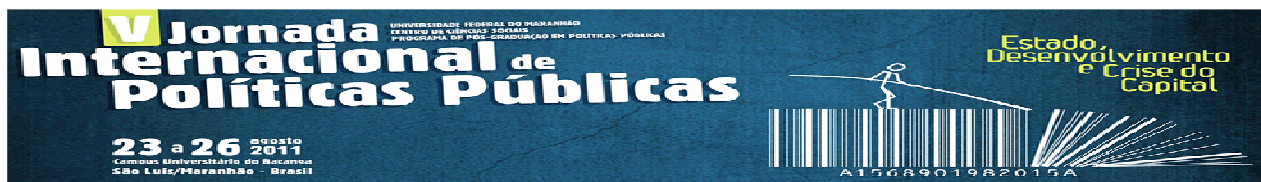
### **IGUALDADE DE GÊNERO NO TRABALHO: avanços e desafios na legislação trabalhista**

Andréa Gama

Esse trabalho analisa as principais disposições jurídicas sobre a proteção ao trabalho da mulher, em seus diversos aspectos, comparando países do cone sul, assim como as tendências das propostas regulamentares desenvolvidas no parlamento nacional.

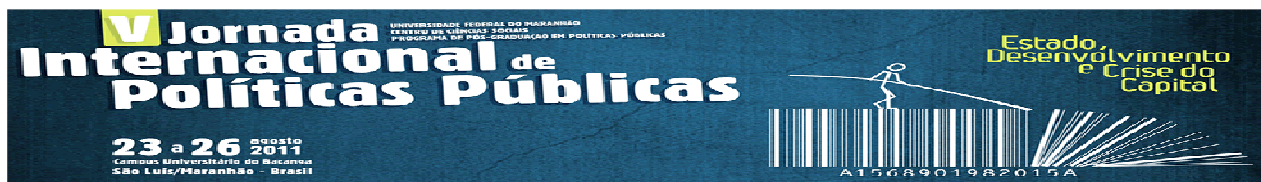
A análise desenvolvida assenta-se nas desigualdades de gênero no mercado de trabalho que contribui não apenas para o acúmulo de saberes sobre a atividade feminina, mas também do progresso geral dos conhecimentos sobre o mundo do trabalho. Tendo como base a Constituição Brasileira e a Consolidação das Leis do Trabalho, comparamos a legislação nacional com as normativas da OIT e analisamos as ações governamentais, através dos documentos do Ministério do Trabalho e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, bem como as iniciativas legislativas, por meio da sistematização dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional realizada no período de 1994 a 2010.

A CLT e a CB se constituem em uma legislação notadamente antidiscriminação. Orienta-se pelo princípio da igualdade entre o trabalho feminino e masculino e veda a discriminação entre homens e mulheres no acesso e manutenção no mercado de trabalho, na remuneração, na jornada de trabalho, entre outras atividades que tenham o sexo, a cor, a idade ou situação familiar como condição impeditiva ou obstaculizadora da igualdade de condições entre os trabalhadores (as). Contudo, segue havendo incertezas em torno da eficácia com que se aplica a legislação existente, como por exemplo, na quase ausência na legislação no que se refere ao conflito trabalho-responsabilidades familiares, previsto em convenção da OIT e não ratificada pelo país. As iniciativas do Ministério do Trabalho e da SEPM são pontuais e específicas para categorias de trabalhadoras, reproduzindo o forte traço segmentador das profissões, a partir de incorporações crescentes de categorias profissionais herdeira da tradição regulada da nossa cidadania. Comparando as recomendações da OIT com as proposições do legislativo brasileiro verificamos que estas avançam na ampliação aos homens nos tipos disponíveis de licença – regulamentação da licença-paternidade e ampliação nos casos em que a mãe não seja beneficiária, disposição sobre a licença-parental e proposições de redução de jornada de trabalho ou compensação de faltas nos casos de filhos doentes – instrumentos eficazes para o fomento à igualdade de gênero, bem como apresentam proposições extensivas, como na incorporação de direitos aos desempregados. No entanto, mesmo em menor quantitativo, existem ainda projetos focalizados



em categorias profissionais, com contrapartidas e com benefícios atrelados ao caráter contributivo da Previdência Social e à formalização do emprego.

Apesar de o Brasil encontrar-se entre os países com no mínimo 14 semanas de licença-maternidade remunerada, com garantia da integralidade e estabilidade do salário e do emprego, na proteção à maternidade segue o padrão da seguridade social, excluindo as (os) trabalhadoras que exercem formas atípicas de trabalho. Ademais, são quase inexistentes na legislação a redução progressiva da duração da jornada de trabalho e das horas extras, a introdução de uma maior flexibilidade na organização dos horários de trabalho, dos períodos de descanso e de férias, a equivalência das condições de emprego para os trabalhadores de tempo parcial, temporário e à domicílio aos trabalhadores de tempo integral e formalizados, a cobertura dos serviços de cuidado infantil acessíveis à todos os trabalhadores e o incentivo à repartição das responsabilidades familiares entre homens e mulheres mediante à concessão de licenças remuneradas nos casos de nascimento, enfermidade e outros cuidados de filhos e familiares diretos.



## AS BASES HISTÓRICO- SOCIAIS DA CONSTITUIÇÃO DO DESEMPREGO NO BRASIL

Mônica Maria Torres de Alencar<sup>1</sup>

### RESUMO

A inserção recente do país na divisão internacional do trabalho, de forma passiva e subordinada, repercutiu deletariamente nos níveis de emprego, além de aprofundar as tendências de precarização e informalidade do mercado de trabalho. Este trabalho pretende assim ater-se às particularidades do desemprego no Brasil, a partir da reconstrução da dinâmica dos processos econômicos relacionados a uma herança histórica baseada em graves problemas estruturais quanto à absorção da força de trabalho na economia brasileira.

**Palavras-chaves:** Desemprego – Mercado de Trabalho – Formação social brasileira

### ABSTRACT

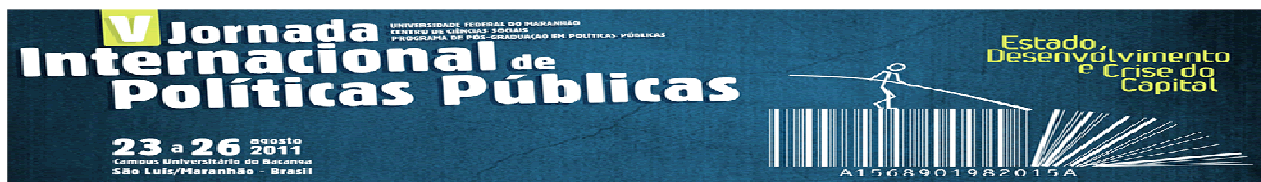
The country's recent inclusion in the international division of labor, passive and dependent, deleterious repercussion on employment levels, and deepening trends of precariousness and informality of the labor market. This paper thus intends to stick to the particularities of unemployment in Brazil, from the reconstruction of the dynamics of economic processes related to a heritage based on serious structural problems and the absorption of labor in the Brazilian economy.

**Keywords:** unemployment – labor market - Brazil

O conjunto de alterações recentes na economia do país impôs ao mundo do trabalho novas condições, cuja consequência tem sido a perversa inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Houve uma significativa alteração das condições do trabalho no Brasil, mediada pela nova lógica da acumulação capitalista ao nível mundial. Dada as condições da economia brasileira, desde a década de 1990, sob o impacto do ajuste estrutural da economia, configurou-se um novo quadro do mercado de trabalho urbano brasileiro.

A crise do mercado de trabalho no país, ao longo dos anos de 1990 e presente até os dias de hoje, está, pois, relacionada à forma como a economia brasileira se inseriu no marco da mundialização do capital. Os efeitos combinados de uma nova inserção subordinada do Brasil na ordem internacional, a aplicação sistemática dos ajustes estruturais, o abandono de políticas voltadas para o crescimento econômico e de incentivo à indústria, o desmonte do Estado e as

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. [monicatalencar@hotmail.com](mailto:monicatalencar@hotmail.com).



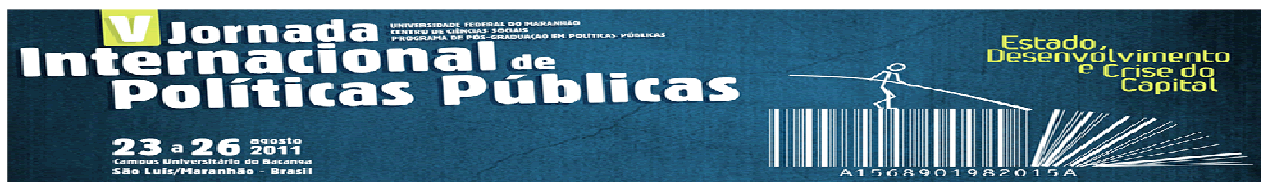
transformações na estrutura produtiva, de abertura comercial e juros altos são elementos centrais para a compreensão do agravamento das condições do mercado de trabalho.

Todavia, não podemos desconsiderar na análise que o processo econômico em curso tende a agravar a herança histórica de nossa acumulação capitalista. Instaura-se uma dinâmica a partir da qual, os traços característicos desse legado histórico (os problemas de absorção da força de trabalho, os baixos salários, o subemprego, a informalidade, a heterogeneidade das ocupações), se reestrutura, para incluir as novas formas de uso e organização do trabalho, face às transformações produtivas sob o imperativo da flexibilidade exigida pelo novo padrão de acumulação capitalista.

O fato é que, a tendência de estruturação do mercado de trabalho, tanto no que se refere à dinâmica das ocupações das relações de trabalho, perde seu potencial efetivo, dando lugar a um mercado de trabalho cada vez mais heterogêneo e excludente, marcado pelas disparidades das formas de uso e remuneração do trabalho. Estas alterações atingem o chamado segmento organizado da economia, ou seja, a grande empresa capitalista cuja estrutura de ocupação tendia a ser mais homogênea e estruturada em torno do emprego assalariado e regular.

O Brasil é um país de passado colonial e escravista, cuja economia estruturou-se voltada para o mercado internacional, para onde o excedente da riqueza produzida se destinava. Essa condição configurou um quadro econômico de pouco dinamismo e capacidade de expansão do mercado interno, obstaculizado pelo não desenvolvimento pleno das forças produtivas capitalistas. Aqui imperou durante séculos a grande propriedade, a monocultura e o trabalho compulsório, sendo este último mais rentável numa economia totalmente voltada para o mercado externo. Esta estrutura econômica criava e recriava fortes obstáculos para a generalização e a intensificação de relações comerciais cujo epicentro fosse a economia da colônia.

De fato, a emergência de uma ordem social competitiva só começou a se tornar uma realidade no país, ainda que lentamente, a partir da independência, quando se superou, do ponto de vista político, o pacto colonial. Sob a dependência econômica ao mercado mundial, teve início no país certo dinamismo na economia, propiciado pelo capital cafeeiro. A nova ordem social expressava-se no complexo agrário-comercial que, contudo, continuava apoiado, predominantemente, no sistema de produção escravista e na profunda articulação com as economias capitalistas centrais. Em síntese as alterações econômicas, deste período, não foram suficientes para consolidar um mercado capitalista moderno, e preservaram as insuficiências econômicas que obstaculizavam a universalização do trabalho livre no país.

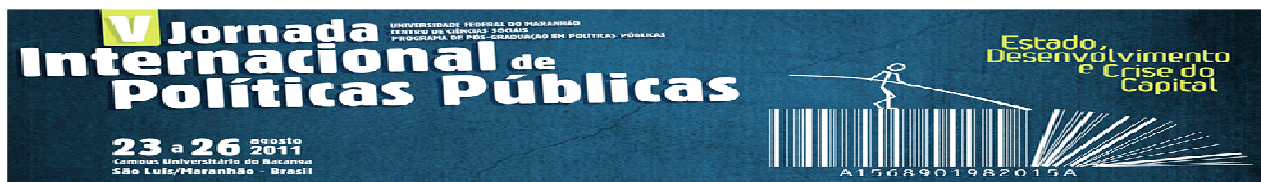


A constituição do mercado de trabalho no Brasil só tornou-se possível a partir da década de 1930 quando houve condições econômicas para o desenvolvimento da indústria. Até então a estrutura produtiva era pouco diversificada com as poucas indústrias limitando-se aos ramos produtores de bens de consumo não-duráveis. Por consequência, o mercado de trabalho era pouco integrado com os trabalhadores situando-se ainda na agricultura, não existindo grandes concentrações de trabalhadores assalariados.

Todavia, esse foi um processo eivado de contradições à medida que o país iniciou de forma tardia seu processo de industrialização, já na etapa monopolista do capitalismo. Ao contrário dos países de desenvolvimento clássico do capitalismo, o Brasil teve que implantar um parque industrial completo de um só golpe, em um mercado já dominado, no caso dos países do capitalismo central, por grandes investimentos econômicos controlados pelos grandes monopólios ao nível mundial. Vários autores referem-se, portanto, ao caráter tardio/retardatário ou hipertadio da industrialização do país. Mesmo com a implantação da indústria, dada as condições econômicas e o padrão de acumulação aqui implantado, mais uma vez se obstaculizava a universalização do trabalho assalariado e a incorporação de amplos segmentos da força de trabalho, que continuavam a se inserir em atividades pré-capitalistas.

Após a segunda guerra foram implantadas as bases de uma economia urbana e industrial que só foi possível mediante a difusão acelerada do padrão de industrialização norte-americano ao conjunto do mundo capitalista, que foi rapidamente incorporado, seja no referente ao paradigma tecnológico, à estrutura produtiva ou à organização do trabalho taylorista e fordista. Uma nova fase se inaugurou a partir de 1956 dando lugar à “industrialização pesada” e configurando um novo padrão de acumulação, no qual se implantaram de forma autônoma os setores de ponta da indústria produtora de bens de capital e do setor pesado da indústria produtora de bens duráveis. Na verdade, a partir da década de cinquenta, ocorreu um verdadeiro salto no processo de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas e na ampliação dos padrões de consumo moderno no país, devido à ação do Estado e a maior participação das empresas multinacionais na economia .

Foi, sobretudo, no período situado entre 1956 e 1961 que se delineou de forma mais definitiva um novo padrão de acumulação na economia brasileira, sob uma forte intervenção do Estado na economia, investindo em infra-estrutura e nas indústrias de base sob sua responsabilidade. Coube ainda ao Estado o estabelecimento das bases da associação com a grande empresa oligopólica estrangeira, definindo um esquema de acumulação de capital e lhe concedendo as condições favoráveis para o seu desenvolvimento.

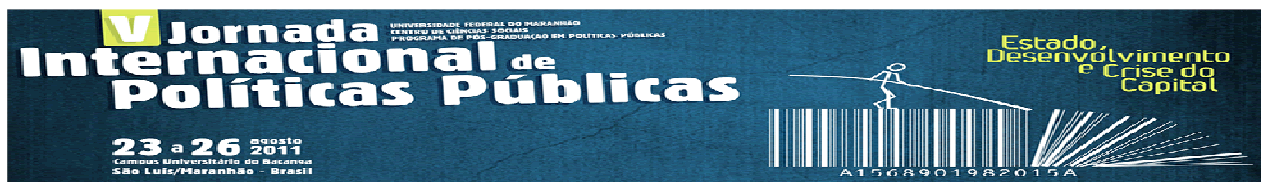


A substituição do modelo agrário-exportador para um modelo centrado na indústria enfrentou algumas dificuldades dentre as quais vale chamar a atenção para a quase ausência de um mercado de trabalho adequado às novas relações de produção emergente, a ausência de bases de financiamento para a indústria nascente e a inexistência de um setor produtor de bens de capital e de insumos básicos. Sendo assim, diante desse quadro, o Estado tornou-se peça fundamental investindo na criação do mercado de trabalho urbano, através, por exemplo, da criação de uma legislação trabalhista; financiando a indústria emergente mediante o confisco do excedente produzido pelo setor agrário-exportador e criando o setor de produção de bens de capital. Engendra-se, pois, o Estado interventor no Brasil que através dos *fundos públicos* cria e recria as condições para o processo de acumulação de capital com base na indústria no Brasil.

A partir, pois, do final da década de 60, o Brasil começou a experimentar um período de acentuado crescimento econômico que desaguou no milagre econômico, sustentado pela expansão do setor de produção de bens de consumo duráveis. O padrão desenvolvimentista instaurado nos anos 50 alcançou um patamar elevado durante esses anos, o que permitiu a instauração de novos pólos industriais no país e ainda a ampliação das bases industriais vinculadas ao paradigma fordista-taylorista. No entanto, a reversão do ciclo expansivo, a partir da crise do milagre brasileiro, tornou evidente a limitação do modelo baseado na produção de bens de consumo durável com concentração de renda. A economia brasileira tornou-se cada vez mais instável, passando a se caracterizar pela desaceleração do PIB, redução do investimento privado, aumento da inflação e agravamento dos problemas do balanço de pagamentos.

No que se refere ao mercado de trabalho, os estudos apontam que no longo do período situado entre 1950/1980, tornou-se possível consolidar uma estrutura produtiva dinâmica, “moderna”, com o país experimentando fases de crescimento da produção industrial, visível no crescimento do PIB e no crescimento da indústria de transformação e construção civil. Este padrão de desenvolvimento caracterizou-se por sua grande capacidade de geração de novos empregos vinculados à indústria e às atividades terciárias urbanas, ao mesmo tempo em que teve uma redução na participação relativa da ocupação agrícola.

É possível observar, então, uma forte tendência de estruturação do mercado de trabalho em torno do emprego assalariado regular vinculado as empresas tipicamente capitalistas. Da mesma forma houve uma expansão dos empregos assalariados com registro formal e a redução da participação relativa das ocupações sem registro, sem remuneração e por conta própria, bem como do desemprego. Se até a década de 50, o Brasil ainda era um país essencialmente agrário, com o número de empresas e indústrias limitando-se aos setores produtores de bens não-



duráveis, e grande parte dos trabalhadores situando-se na agricultura, nas décadas seguintes o país experimentou um processo de modernização intenso, que, no plano do mercado de trabalho, se revelou na expansão do emprego assalariado com registro formal, com a incorporação crescente de trabalhadores na indústria e nas atividades terciárias urbanas..

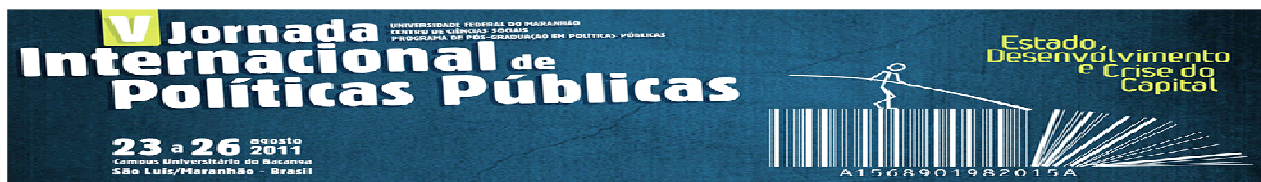
Este processo acabou gerando a expectativa de uma maior generalização das novas oportunidades ocupacionais criadas por essa dinâmica, da redução dos níveis de miséria e à elevação da integração econômica e do mercado de trabalho nacional, o que, no entanto, não ocorreu. Não obstante, os sinais de estruturação do mercado de trabalho, não houve a sua homogeneização nos mesmos níveis os quais ocorreram nos países centrais. Durante todo esse período histórico, caracterizado por profundas transformações estruturais, ocorreram importantes mudanças no mercado de trabalho e na estrutura ocupacional do país, permeada, no entanto, por fortes contradições conformando um mercado de trabalho extremamente heterogêneo.

Ainda que o país tenha chegado à década de 1980 com 2/3 da PEA assalariada, houve uma grande expansão do chamado “setor informal”, caracterizados por ocupações de baixa produtividade, baixos salários e frágil estrutura ocupacional consubstanciada no trabalho autônomo ou por conta própria, que no final da década de 1970 passa a ser responsável por 1/4 das oportunidades de trabalho geradas no período. Da mesma forma, não se pode desconsiderar a grande heterogeneidade do emprego assalariado, com um peso crescente para o assalariamento sem contrato de trabalho formalizado e o baixo nível dos salários.

Se de fato ocorreu uma ampliação do assalariamento e da formalização das relações contratuais, esse núcleo de assalariamento mais estável e com garantia de direitos trabalhistas – associados ao emprego público e às empresas privadas com maior tamanho e grau de organização - coexistiram com formas de inserção precária no mercado de trabalho, tais como os trabalhadores por conta própria e os assalariados em ocupações irregulares e descontínuas. O Brasil chegou à década de 1980 com um quadro de deterioração das condições gerais do mercado de trabalho urbano. Tal quadro se expressava não apenas no crescimento relativamente lento do emprego e no aumento da proporção de trabalhadores assalariados por conta própria e de assalariados sem contrato de trabalho formalizado, mas também na significativa redução dos níveis de salários.

É importante considerar que o referido processo de estruturação do mercado de trabalho, a que se refere esta literatura, deve ser entendido enquanto uma tendência. Na realidade, não houve uma homogeneização da estrutura ocupacional no que diz respeito às formas de trabalho, padrão de remuneração e ao acesso ao sistema de proteção social. Não obstante o dinamismo da





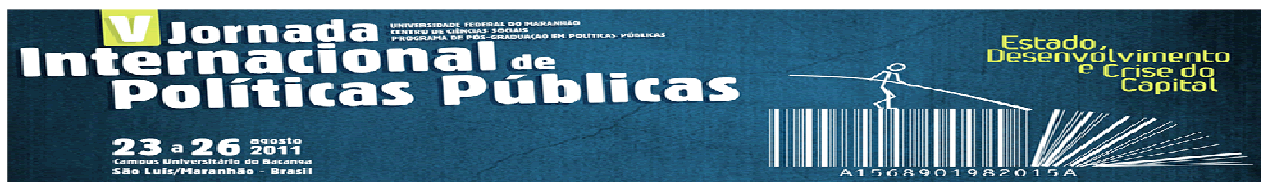
economia e, em particular do emprego urbano, não foi possível absorver todo o crescimento da força de trabalho urbana, com esse excedente inserindo-se nas atividades “atrasadas”, em especial no emprego doméstico e nos serviços pessoais, configurando uma dinâmica que, embora complexa, tendeu a ser descrita, de forma dicotômica: de um lado estariam os setores “modernos” (capitalistas) e dinâmicos da economia, responsáveis pelo emprego estável, bem remunerado, vinculado a um padrão de proteção social; e de outro, as atividades vinculadas aos setores “tradicionais” da economia, de baixa produtividade, amparada em relações e condições de trabalho precárias, de baixo salário e sem proteção social, articulando o chamado setor informal da economia.

Embora o Estado no Brasil tenha cumprido um papel central no projeto de desenvolvimento nacional, o processo de modernização econômica e institucional em curso ao longo de todos esses anos, produziu resultados extremamente desiguais do ponto de vista social e econômico. Ao contrário do que se esperava, avolumaram-se as contradições, acarretando por fim o esgotamento do potencial do projeto desenvolvimentista. As conseqüências se fizeram sentir na reprodução das desigualdades sociais, na concentração de renda, bem como na tendência de manter um enorme contingente de trabalhadores à margem dos modernos padrões de produção, renda, consumo e de cidadania.

A combinação entre modernidade e atraso transformou-se numa dimensão básica do pacto desenvolvimentista que foi incapaz de dar conta das pressões pela ampliação da cidadania política e social. Se o Estado teve um papel central no cumprimento das funções clássicas no processo de desenvolvimento capitalista do país, teve, entretanto, um papel secundário no desenvolvimento de um padrão de gestão do trabalho ou de regulação pública da relação entre o capital e o trabalho.

As economias periféricas como o Brasil, apesar da implantação de uma estrutura econômica dinâmica e moderna, mas marcada pelas fragilidades políticas e pela subalternidade e dependência econômica, tenderam a reproduzir de modo muito mais profundo as contradições do capitalismo, reproduzindo processos sociais excludentes concretizados na concentração de renda, no enorme contingente de força de trabalho excedente, o que significa que na prática grande parte de sua população não foi capaz de inserir-se nos novos padrões de produção, consumo e de cidadania. Esta herança, aqui apenas sumariada, adquirirá ainda mais relevo com a entrada do país no marco da “mundialização do capital”.

De fato, a partir do início da década de 1990, sob o impacto de uma forte recessão e a ameaça da diminuição da proteção cambial e tarifária, as grandes empresas brasileiras, com



vistas a permanecer em condições competitivas, passaram a adotar estratégias de racionalização de custos, com redução da jornada de trabalho e dos salários ou mesmo demissões. Em um contexto extremamente competitivo, marcado por uma maior concorrência externa, desleal e predatória, “as empresas não mais podem postergar sua reorganização”, sob o risco de perder mercado ou então fecharem as portas. Neste sentido, as empresas propõem algumas mudanças que se dão na direção dos ajustes administrativos, racionalização da produção, bem como foram introduzidas alterações organizacionais inspiradas no toyotismo (terceirização, just-in-time/kanban, Círculos de Controle de Qualidade (CCQ), Controle Estatístico de Processo (CEP), entre outros).

Nos setores mais dinâmicos e nas grandes empresas (mais com reflexos nas cadeias produtivas) predominaram mais as inovações organizacionais em detrimento das inovações tecnológicas, que inicialmente são restritas e pontuais. No entanto, se no início dos anos 1990, as inovações tecnológicas ainda são restritas e setoriais, a partir do Plano Real, graças à intensificação da liberalização comercial, o investimento em novas tecnologias microeletrônicas na produção tenderam a crescer.

No que se refere às medidas de redução de custos uma das mais comuns tem sido a externalização de parcelas da produção ou de atividades de apoio. Desse modo, a terceirização é um dos fenômenos que mais expressa as mudanças na esfera produtiva e do trabalho no país, revelando-se como extremamente vantajosa para o capital por implicar em redução dos custos administrativos, possibilidade de determinação dos produtos em boas condições de custos e preços, concentração em atividades estratégicas e permitir maior controle da gestão da produção e da força de trabalho. Se no princípio, o crescimento da terceirização das atividades vinculava-se particularmente ao setor de serviços de apoio à produção, atualmente tem atingido as atividades diretamente vinculadas à esfera da produção.

Em síntese, todo esse processo, no qual as empresas internalizaram inovações tecnológicas e organizacionais, em um contexto de liberalização comercial abrupta e desregulada e de abandono do incentivo à indústria nacional, configurou uma nova ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil, instaurando uma crise do emprego sem precedente, que tendeu a aprofundar as marcas históricas de uma herança de desemprego estrutural, de grande heterogeneidade ocupacional e de uso e remuneração da força de trabalho.

## IGUALDADE DE GÊNERO NO TRABALHO: avanços e desafios na legislação trabalhista

Andréa de Sousa Gama<sup>2</sup>

### RESUMO

O trabalho analisa as disposições jurídicas da proteção ao trabalho, sob um enfoque de gênero, compara com as normativas da OIT, analisa as ações governamentais e sistematiza os projetos de lei em tramitação. Encontramos ineficácias na legislação, como no conflito trabalho-família. Iniciativas governamentais são pontuais e específicas. O legislativo avança na ampliação aos homens e aos desempregados, mas permanecem projetos focalizados, com contrapartidas e atrelados ao caráter contributivo da Previdência Social. Inexiste a redução da jornada, a flexibilidade na organização dos horários de trabalho e a equivalência das condições de emprego entre informais e formais.

**Palavras-chave:** Igualdade de gênero no trabalho; Legislação Trabalhista; Gênero e Direitos do Trabalho.

### ABSTRACT

The paper analyzes the legal provisions protecting labor under a gender focus, compared with the norms of ILO, examines governmental actions and establishes the bills in the pipeline. Inefficiencies found in the legislation, as in the work-family conflict. Government initiatives are timely and specific. The legislative moves to expand the men and the unemployed, but remain focused projects with counterparts and attached to the contributory nature of Social Security. There is not a reduced workweek, flexibility in the organization of working hours and conditions of equivalence between formal and informal employment.

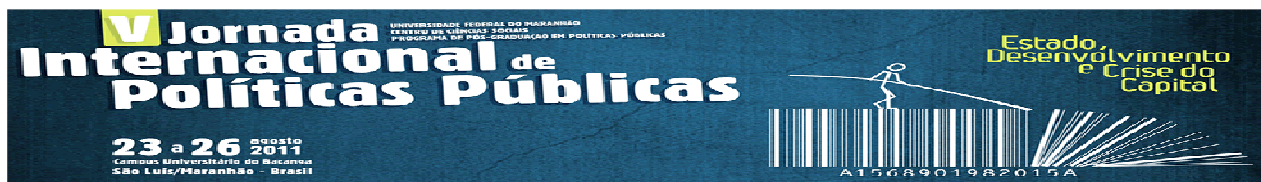
**Keywords:** Gender equality at work; Labor Legislation; Gender and Rights at work

### INTRODUÇÃO

Esse trabalho analisa as principais disposições jurídicas sobre a proteção ao trabalho da mulher, em seus diversos aspectos, comparando países do cone sul, assim como as tendências das propostas regulamentares desenvolvidas no parlamento nacional.

A análise desenvolvida assenta-se no pressuposto de que as relações de gênero exercem um papel na estratificação do mercado de trabalho e que a consideração da perspectiva de

<sup>2</sup> Mestre. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. [andreasgama@gmail.com](mailto:andreasgama@gmail.com)



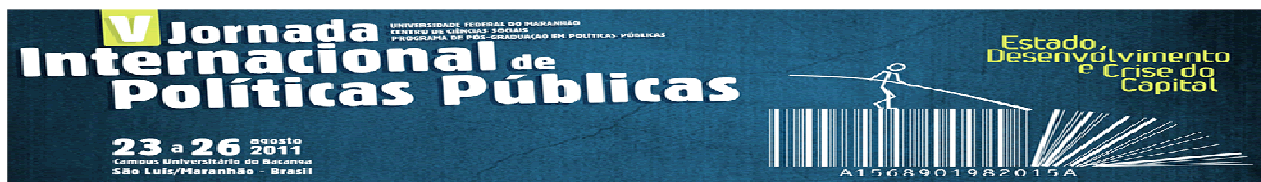
gênero nos estudos sobre o trabalho contribui também para o entendimento da própria dinâmica e das características gerais de configuração desse mercado, incluindo questões referentes a oferta e procura, emprego, desemprego, precarização, hierarquização e segmentação. Tendo como base a Constituição Brasileira (CB) e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), comparamos a legislação nacional com as normativas da OIT e analisamos as ações governamentais, através dos documentos do Ministério do Trabalho (MT) e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM), bem como as iniciativas legislativas, por meio da sistematização dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional realizada no período de 1994 a 2010.

### **As normas internacionais do trabalho e a legislação nacional**

O tema da igualdade de gênero como parte integrante das preocupações sobre o trabalho sempre esteve entre as principais normas que regulamentam a relação capital-trabalho. Mesmo essa temática nunca tendo saído da agenda de discussões, contemporaneamente, ganham relevo as reflexões sobre o conflito entre trabalho e responsabilidades familiares como uma dimensão fundamental para a promoção da igualdade e enfrentamento da pobreza a partir do mundo do trabalho.

A relação entre a esfera da produção e da reprodução social sempre estiveram em tensão. Fruto da própria lógica de organização social capitalista, essa tensão transforma-se em conflito quando inserimos a dimensão do gênero nas análises sobre o fenômeno. Durante muito tempo, o trabalho produtivo e reprodutivo se organizaram em rígidos papéis de gênero que já não correspondem ao que ocorre atualmente, nem no âmbito da produção e nem mesmo no âmbito da reprodução. Como resultado, esse conflito vai adquirindo novas formas históricas, acentuadas pelas mudanças na organização do trabalho.

A legislação trabalhista e os marcos legais estruturantes das políticas sociais são determinados bem como determinam o contexto em que esse conflito se opera. Nesse momento, lança-se um olhar sobre a normativa internacional a respeito da temática que representa um tipo de consenso quanto aos patamares mínimos e constituem aspirações sobre a qualidade do trabalho. Em tempo, estabelece-se um padrão de comparação entre a realidade nacional e esses princípios e valores estabelecidos mundialmente. Aqui, faz-se referência às Convenções da OIT sobre a Proteção da Maternidade e a nº 156 sobre Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades Familiares. Estas normas são complementadas pelas Recomendações nº 191 e nº 165, respectivamente. Por meio dessas diretrizes, os Estados se comprometem a impulsionar determinadas orientações e políticas. Finalmente, essas diretrizes buscam definir um marco de

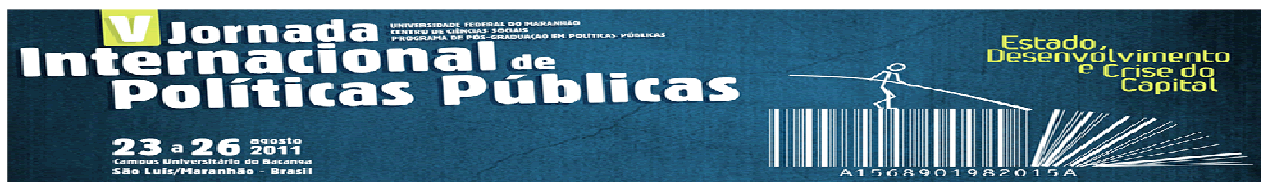


referência para apoiar o trabalho conduzido por outros atores sociais fundamentais, como os sindicatos e movimentos sociais.

## **A Proteção da Maternidade**

Desde sua fundação, a OIT demonstra uma constante preocupação com a proteção à maternidade e às mães que trabalham. Já em 1919, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Convenção nº 3 sobre proteção à maternidade. Esta Convenção foi revisada em 1952, a partir da aprovação da Convenção nº 103 sobre o mesmo tema, acompanhada da Recomendação nº 95, a qual introduz a maternidade como bem jurídico tutelado e amplia a proteção a todas as mulheres ocupadas em atividades industriais, não industriais e agrícolas, assim como às ocupadas no trabalho doméstico e no trabalho assalariado a domicílio. No final da década de noventa, iniciou-se a segunda revisão da Convenção, com o objetivo de adaptá-la às condições atuais, em um contexto de globalização econômica, alto desemprego e acordos trabalhistas nem sempre favoráveis aos trabalhadores, dando origem, no ano 2000, à Convenção nº 183 e à Recomendação nº 191. Esta convenção estendeu os direitos a todas as mulheres empregadas, incluindo as que desempenham formas atípicas de trabalho dependente. A convenção tem dois objetivos: defender a saúde das mulheres e de seus filhos e filhas durante a gravidez e a amamentação e, ao mesmo tempo, protegê-las da discriminação que pode afetá-las no local de trabalho por sua condição de mães. Desta forma, busca-se garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadoras e trabalhadores. Apesar do Brasil não ter ratificado esta Convenção, a legislação brasileira sobre a matéria já contempla os principais direitos estabelecidos pela mesma.

A CLT e a CB se constituem em uma legislação notadamente antidiscriminação. Orienta-se pelo princípio da igualdade entre o trabalho feminino e masculino e veda a discriminação entre homens e mulheres no acesso e manutenção no mercado de trabalho, na remuneração, na jornada de trabalho, entre outras atividades que tenham o sexo, a cor, a idade ou situação familiar como condição impeditiva ou obstaculizadora da igualdade de condições entre os (as) trabalhadores (as). No tocante à proteção à maternidade, essas legislações a preveem como um direito do trabalho. Incorpora a maior parte das recomendações da OIT, entre as quais, a organização do horário de trabalho, mediante a proibição ou proteção quanto ao trabalho noturno e horas extras, tempo livre para realizar consultas médicas durante a gravidez, a proibição ou proteção quanto ao trabalho perigoso ou insalubre, a redução diária do horário de trabalho para amamentação ou interrupções para amamentação (remuneradas), instalações adequadas no

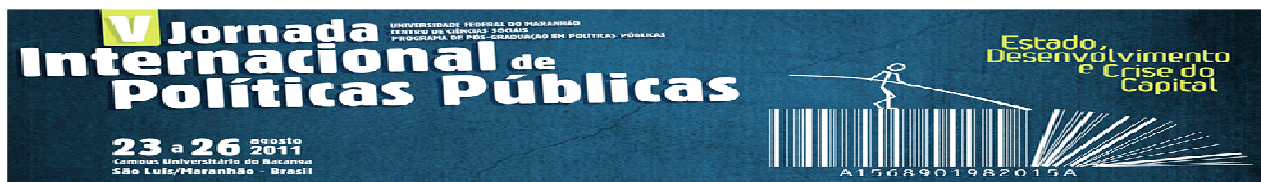


ambiente de trabalho para a amamentação e guarda das crianças. Comparando os países do Cone Sul, a extensão da nossa licença-maternidade é maior do que vários países. A licença-maternidade brasileira é boa, pois é abrangente, maleável, condicionada pelas condições de saúde da mulher, garantidora da integralidade e estabilidade do salário e do emprego, se comparada a outros países que, muitas vezes condicionam a integralidade do salário-maternidade ao tempo de utilização da licença ou, quando a fornecem na sua totalidade, o número de semanas é menor. O problema principal da legislação nacional quanto à matéria é a vinculação à contribuição pretérita da trabalhadora e a sua restrição às trabalhadoras formais, excluindo grande parcela de trabalhadoras desse direito. Esse é o problema de nossa legislação trabalhista/previdenciária, sua cobertura não universal e segmentadora da clientela na provisão da proteção trabalhista. Mais tardiamente, após a Constituição de 1988, esse direito será estendido à mãe adotante.

O art. 399 da CLT consagra o caráter residual e assistencialista na regulação do conflito maternidade-trabalho ao prever um diploma de benemerência aos empregadores, fornecido pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, que se dispuserem a organizar e manter creches e instituições de proteção às crianças em idade pré-escolar. Esse artigo ilustra o caráter da nossa legislação trabalhista quanto ao conflito trabalho x família. A legislação de proteção à maternidade simplesmente não prevê e não responde às demandas desse conflito, pois instaura o lócus da opcionalidade, da benemerência na provisão de serviços de creche e de cuidado às crianças em idade pré-escolar e não com um caráter de obrigatoriedade como um direito trabalhista, da esfera do trabalho. Posteriormente, com a Constituição de 1988, esse direito se consagrará no âmbito da educação.

### **Medidas legais relativas a trabalho e responsabilidades familiares**

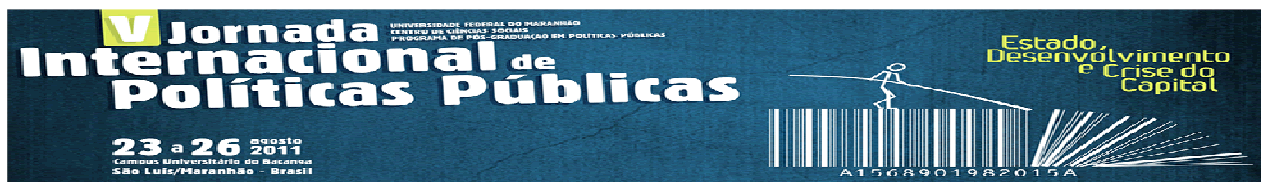
O Brasil não ratificou a Convenção nº 156 sobre Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades Familiares e outras que possuem relação com a questão da conciliação trabalho e responsabilidades familiares como a Convenção n. 171 sobre o Trabalho Noturno de 1990 que trata de medidas e benefícios relacionados aos trabalhadores (as) noturnos a fim de proteger sua saúde, ajudá-los a cumprir suas responsabilidades familiares e sociais e possibilitar-lhes melhorias na carreira e compensá-los adequadamente. Também não subscreveu a Convenção n. 177 sobre o Trabalho no Domicílio, 1996, que visa a proteção em matéria de discriminação no emprego, igualdade de tratamento em relação a todos os outros trabalhadores assalariados, a proteção em razão de segurança e saúde no trabalho, remuneração, proteção a



maternidade, entre outras. E, por fim, também não ratificou a Convenção n. 175 sobre o Trabalho a Tempo Parcial, 1994, que visa assegurar a esses trabalhadores a mesma proteção dos trabalhadores a tempo integral em situação comparável nas esferas do direito de sindicalização, negociação coletiva e afins, seguridade social e saúde no trabalho, não discriminação em matéria de emprego, ocupação e remuneração, proteção à maternidade, término da relação de trabalho, férias remuneradas e licença-saúde. Há apenas alguns artigos na CLT que permitem ao empregado deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário e que tem relação com questões familiares. Entretanto, são todos eventos familiares episódicos e com poucos dias de não comparecimento ao trabalho, não tratam do conflito trabalho x família.

Podemos observar que essas convenções que possuem também relação com o conflito trabalho-responsabilidades familiares foram desenvolvidas na década de 1990 como uma forma de enfrentamento dos processos disruptivos das relações de trabalho no mundo. No Brasil, assiste-se há duas mudanças políticas interdependentes que acompanharam essas transformações, notadamente no que se refere ao funcionamento do mercado de trabalho: a flexibilização dos regimes de trabalho (jornadas, salários, mobilidade funcional, ritmos) e a flexibilização/desregulamentação do sistema legislativo nacional de proteção ao trabalho, da CLT. Medidas provisórias como as que regularizavam o banco de horas, o contrato de trabalho por tempo determinado, a suspensão temporária do contrato de trabalho por motivos econômicos acenavam com a legitimidade institucional para a concretização da flexibilização, abrindo caminho para iniciativas de reformas pontuais importantes no ordenamento jurídico do trabalho. Tais mudanças atingem em cheio o trabalho feminino na medida em que, não apenas no Brasil, a face do trabalho precário é feminina. Como o país nessa conjuntura forjou respostas às demandas de trabalho-família?

As incertezas em torno da eficácia com que se aplica a legislação existente aumentam consideravelmente nesse contexto histórico, principalmente, decorrente da quase ausência na legislação no que se refere ao conflito trabalho-responsabilidades familiares. As iniciativas do Ministério do Trabalho e da SEPM são pontuais e específicas para categorias de trabalhadoras, como ilustra o programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher ou o Pró-equidade de gênero para as empresas. Discussões relacionadas, por outro lado, à regulamentação do trabalho doméstico com a incorporação de direitos trabalhistas presentes na CLT foram fracassados.



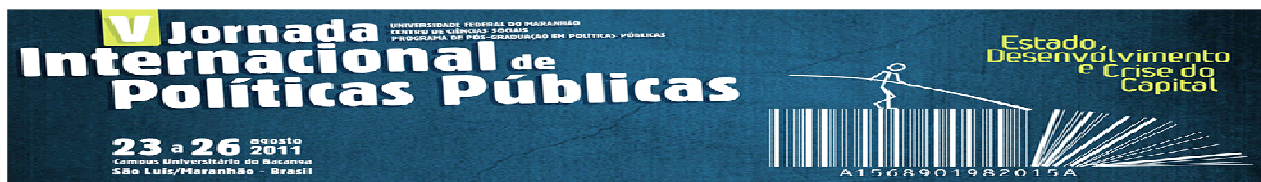
## As proposições do legislativo brasileiro

Nesse item, levantamos as proposições do legislativo brasileiro no período de 1994 a 2010, através de pesquisa no site da CFEMEA, importante ONG feminista que monitora as leis de interesse das mulheres no Congresso Nacional.

Sabemos que os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal – indicam apenas as tendências do debate sobre a temática, na medida em que são propostas que podem ou não ser efetivadas frente às pressões dos movimentos sociais relacionados, como aos interesses e possibilidades dos governos em situação. De todo modo, as indicações de alteração legal indicam certas convergências no sentido de responder a questões mais ou menos sedimentadas na sociedade.

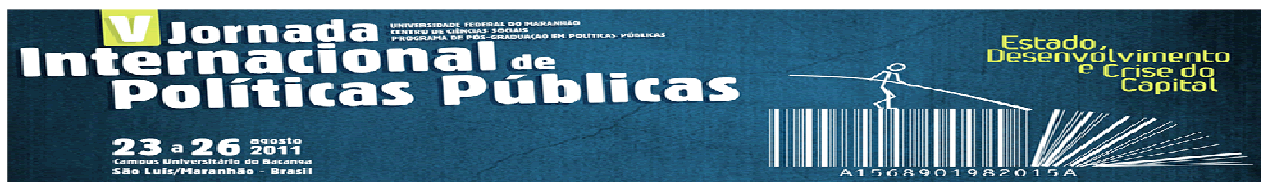
Na temática Trabalho subtema Licença-maternidade\paternidade\adoção encontramos o maior número de propostas, 14 no total. Os principais conteúdos encontrados foram: ampliação da licença-gestante para 180 dias; estabilidade do pai no emprego, quando este é a única fonte de renda familiar; isenção do imposto de renda em relação aos valores recebidos a título de salário- educação e salário- maternidade; regulamentação da licença-paternidade; criação do Programa Empresa Cidadã para ampliar a licença-paternidade em 30 dias, caso a mãe não trabalhe em empresa participante; acréscimo de dispositivo à CLT para dispor sobre a licença-parental; dispõe sobre a redução da jornada de trabalho para os pais (homens e mulheres) ou detentor de guarda judicial de filho portador de deficiência física ou mental grave; propõe a concessão de salário-maternidade à segurada desempregada; estende os direitos assegurados à trabalhadora gestante, nos casos de morte desta, a quem detiver a guarda de seu filho; e, por fim, acrescenta dispositivo à CLT para dispor sobre falta justificada de pais (homens e mulheres) de crianças portadoras de deficiência física para acompanhamento de tratamento médico e outro dispositivo para acompanhamento de filho em virtude de enfermidade. Em relação ao subtema Estabilidade da gestante\paterna localizamos 7 propostas. As ementas contemplam os seguintes conteúdos: veda a dispensa arbitrária ou sem justa causa do trabalhador cuja esposa ou companheira gestante não goze do mesmo benefício; estabelece a estabilidade provisória da empregada gestante, ainda que constatada a gravidez no período de aviso prévio; assegura a mulher sob a estabilidade provisória a continuidade do benefício em caso de falecimento do filho; e altera a CLT para dispor sobre a concessão de estabilidade provisória aos genitores e futuros genitores, únicos provedores de renda da família. Para o subtema “Outros” encontramos 3 propostas cujos conteúdos versam sobre: o estabelecimento da obrigatoriedade da instalação de creche e pré-escola nas unidades de segurança pública; a modificação do artigo da CLT para ampliar o período





de interrupção do contrato de trabalho em razão de casamento para até cinco dias consecutivos e estende o benefício aos empregados que tenham formalizado união estável; cria o Programa Nacional de Inclusão ao mercado de trabalho para mulheres beneficiadas pelo programa Bolsa Família. Ainda no tema Trabalho, subtema Proteção/Precarização do Trabalho das Mulheres localizamos 09 propostas no total cujos conteúdos versam sobre: o estabelecimento de incentivo fiscal às empresas que contratarem empregadas mulheres chefes de família e dá outras providências; altera art. da lei 8.213/91 para estender o auxílio-acidente às seguradas que tiverem filhos prematuros, em virtude de acidente de trabalho, desde que demandem cuidados especiais; autoriza o poder executivo a adotar medidas de apoio aos servidores responsáveis por portadores de deficiências físicas, sensoriais ou mentais; acrescenta parágrafo ao art. 389 da CLT para dispor sobre a realização de serviços voluntários pelas mães empregadas, nas creches ou locais apropriados para guarda dos filhos, no período de amamentação, mantidos pelas empresas; prevê punição e mecanismos de fiscalização contra a desigualdade salarial entre homens e mulheres; acrescenta parágrafo ao art. 401 da CLT, a fim de estabelecer multa para combater a diferença de remuneração entre homens e mulheres; dispõe sobre a jornada de trabalho de 40 horas semanais; altera o art.7º CF reduzindo a jornada máxima de trabalho para 40 horas semanais e aumenta para 75% a remuneração de serviço extraordinário; acrescenta dispositivo à CLT para proibir o trabalho da gestante ou lactante em atividades, operações ou locais insalubres; e cria a profissão de cuidador.

No tema Previdência Social, subtema Benefícios Diversos encontramos 4 propostas com os seguintes conteúdos: altera a redação dos art.16 e 77 da lei 8.213 para aumentar para 24 anos o limite de idade até o qual os filhos e irmãos de segurados do Regime Geral de Previdência Social podem ser considerados seus dependentes; cria o auxílio-doença de dependente menor e autoriza a falta do trabalhador quando fizer jus ao auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-doença de dependente menor; acrescenta parag. 6º ao art.2º da lei 8.900/94 para ampliar a quantidade de parcelas do seguro-desemprego paga à mulher arrimo de família; e assegura a licença-maternidade para a adotante. Quando o subtema é Trabalho Doméstico encontramos 03 propostas, a saber: regulamenta parágrafos e artigos para dispor sobre o sistema especial de inclusão previdenciária dos trabalhadores de baixa renda e daqueles que, sem renda própria, se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico e sobre a contribuição social das empresas; acrescenta parágrafo ao art. 21 da lei 8212/91 para permitir que a dona de casa recolha contribuição previdenciária desde o casamento; e cria benefício assistencial de renda mínima no valor de um salário mínimo, sem acúmulo com outro benefício previdenciário ou assistencial,



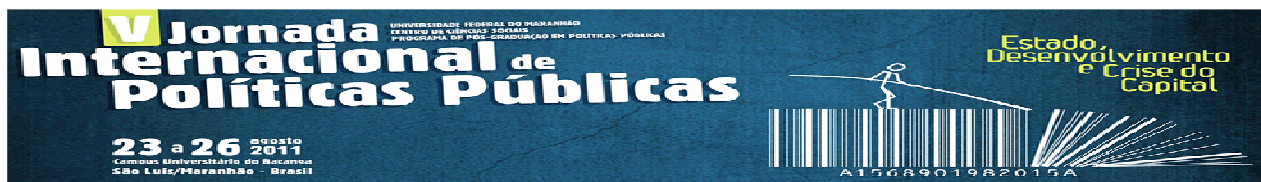
exceto pensão por morte, a ser deferido às donas de casa que completem 60 anos de idade, independente da comprovação ou recolhimento da contribuição.

Tais resultados mostram, em primeiro lugar, que as proposições legislativas avançam na tentativa de ampliação aos homens nos tipos disponíveis de licença: regulamentação da licença-paternidade e ampliação nos casos em que a mãe não seja beneficiária; disposição sobre a licença-parental e proposições de redução de jornada de trabalho ou compensação de faltas nos casos de filhos doentes. Mesmo nas propostas em que os homens são contemplados quando as esposas ou companheiras não têm acesso – o que indica que o benefício é inicialmente direcionado às mulheres – a inclusão dos homens nessas condições já indica que instrumentos legais estão na direção da sua incorporação progressiva – atuando de maneira mais eficaz no fomento à igualdade de gênero.

Outro aspecto a ser sinalizado é que as propostas caminham em um sentido mais universal em termos do acesso aos direitos previstos na legislação, como por exemplo, na incorporação de direitos aos desempregados. No entanto, mesmo em menor quantitativo, existem ainda projetos focalizados em categorias profissionais, com contrapartidas e com benefícios atrelados ao caráter contributivo da Previdência Social e à formalização do emprego. Há mais proposições oriundas da Câmara dos Deputados em relação ao Senado Federal. A distribuição partidária é ampla, mas com destaque para o PT e PMDB, com o mesmo quantitativo de propostas. Chama também a atenção a alta concentração de propostas oriundas de parlamentares eleitos pelas regiões centro-oeste, norte e nordeste do país. Tais dados ainda precisam de maior aprofundamento analítico.

## CONCLUSÕES

Apesar de o Brasil encontrar-se entre os países com no mínimo 14 semanas de licença-maternidade remunerada, com garantia da integralidade e estabilidade do salário e do emprego, na proteção à maternidade segue o padrão da seguridade social, excluindo as (os) trabalhadoras que exercem formas atípicas de trabalho. Ademais, são inexistentes na legislação a redução progressiva da duração da jornada de trabalho e das horas extras, a introdução de uma maior flexibilidade na organização dos horários de trabalho, dos períodos de descanso e de férias, a equivalência das condições de emprego para os trabalhadores de tempo parcial, temporário e à domicílio aos trabalhadores de tempo integral e formalizados, a cobertura dos serviços de cuidado infantil acessíveis à todos os trabalhadores e o incentivo à repartição das responsabilidades



familiares entre homens e mulheres mediante à concessão de licenças remuneradas nos casos de nascimento, enfermidade e outros cuidados de filhos e familiares diretos.

Ademais, a mera subscrição de tais mecanismos legais é insuficiente sem medidas de acompanhamento e fiscalização desses direitos pelos setores organizados da sociedade preocupados e focados na reivindicação dessas temáticas.

## O CONSERVADORISMO E A FACE MODERNIZADORA DO BOLSA FAMÍLIA: tendências e contradições do maior programa de transferência de renda da América Latina

Alba Tereza B. de Castro<sup>3</sup>

### RESUMO

O Bolsa Família - maior programa de transferência de renda da América Latina – se destacou como o carro-chefe dos programas sociais do governo Lula, dando-lhe reconhecimento e legitimidade políticos. A Política de Assistência cresce e se destaca com o Programa, que passa a incorporá-lo em sua malha institucional e administrativa, já que a tendência da assistencialização é a marca das Políticas Sociais reconfiguradas com a crise do capital. Tendo por base estas premissas, o trabalho pretende abordar a marca da assistencialização no campo social, com foco no Bolsa Família. Para tanto será problematizada a atuação do Programa nos mais pobres municípios brasileiros, dando ênfase a Presidente Vargas (MA).

**Palavras-Chaves:** Bolsa Família, Trabalho, Assistência Social

### ABSTRACT

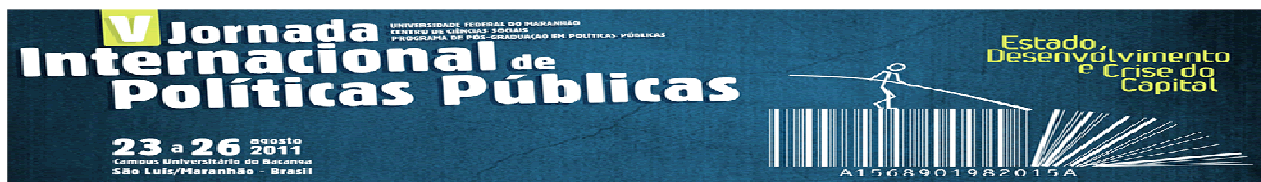
The Bolsa Família-largest cash transfer program in Latin America – stood out as the flagship of social programs of the Lula Government, giving him political legitimacy and recognition. The assistance policy grows and excels with the program, which now incorporate it into their institutional and administrative fabric, since the trend of assistencialização is the brand of social policies reconfigured with the crisis in the capital. Based on these assumptions, the work aims to address the assistencialização brand in the social field, with a focus on family allowance. For both will be problematizada the actions of the programme in the poorest municipalities, emphasizing the Presidente Vargas (MA).

**Keywords:** Family, Work, Social Assistance

### I. Introdução

O atual Sistema de Proteção Social vem se estruturando desde o governo Collor sob orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento que defendem a descentralização, privatização e focalização dos programas sociais, revelando-se assim a relação direta entre economia e políticas sociais. Estes princípios assentados no ideário neoliberal reeditam a caridade, a filantropia, a solidariedade e a parceria

<sup>3</sup> Doutora. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. [albatereza@uol.com.br](mailto:albatereza@uol.com.br)



nos programas sociais cada vez mais desarticulados, focalizados e ineficazes. Os indicadores sociais assumem uma grande distância dos indicadores econômicos, respondendo positivamente às exigências dos organismos internacionais de manter sob controle a inflação e o superávit primário para o pagamento da dívida externa.

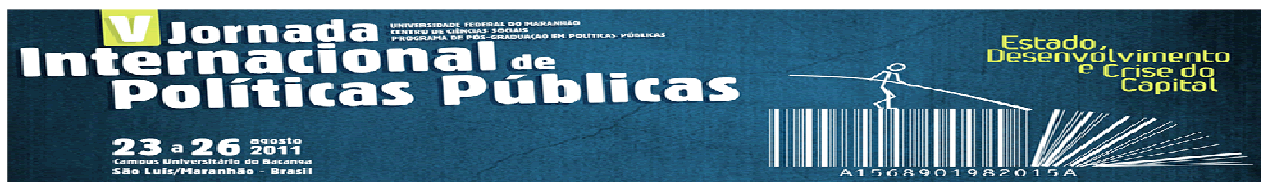
O caráter compensatório e residual dos Programas de Transferência de Renda expressa, assim, a conjuntura política e econômica do governo brasileiro ao assumir os preceitos neoliberais para o desenvolvimento de suas políticas. Os objetivos dos programas de transferência de renda buscam atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade, proporcionando a autonomia do indivíduo enquanto consumidor.

A privatização de serviços públicos e o corte drástico nos investimentos públicos geraram mais distorções de mercado e impuseram a expansão rápida dos mecanismos de transferência de renda, melhorando a renda dos indivíduos. O Bolsa-Família ou a aposentadoria rural, por exemplo, garantem o bom funcionamento do comércio nas áreas menos desenvolvidas.

Contudo há as condições estruturais que limitam os esforços de implementação destes programas como a existência de um amplo contingente da população vivendo abaixo da linha da pobreza absoluta e até da indigência, adoção de modelos econômicos concentradores e excludentes, um aparelho estatal marcado pela limitação de recursos e sua má utilização, carência de técnicos capacitados, permeabilidade da máquina estatal aos interesses privados e à manipulação político-clientelista, falta de tradição de acompanhamento e avaliação dos programas sociais, fragilidade da organização da sociedade, orientada por uma cidadania baseada no mérito em vez de nas necessidade (Silva et alii: 2005, p.39).

## **II. Bolsa Família: contextualização e problematização**

Em 2003, o governo Lula recém-empossado já sinaliza a opção com investimento em Programas de Transferência de Renda, tendo no Bolsa Família a sua expressão maior. Hoje, o Bolsa Família – é maior programa de transferência de renda da América Latina – tendo se destacado como o carro-chefe dos programas sociais do governo Lula, dando-lhe reconhecimento e legitimidade políticos. Em termos quantitativos é o mais amplo e o mais focalizado programa com 73% dos benefícios destinados aos 20% mais pobres, segundo Relatório do Banco Mundial. A Política de Assistência cresce e se destaca com o Programa, que passa a incorporá-lo em sua malha institucional e administrativa, já que a tendência da assistencialização é a marca das Políticas Sociais reconfiguradas com a crise do capital.



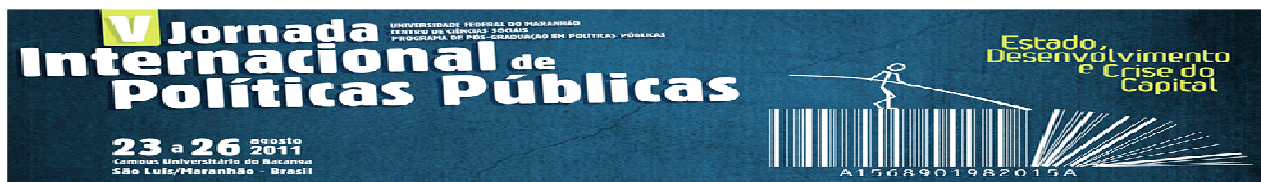
A primeira edição do Relatório das Desigualdades Raciais fez o registro que, em 2006, das Transferências de Renda, o BF respondia por 77,2% das formas de transferências monetárias entre pretos e pardos, e por 70,9% das formas de transferências monetárias entre os brancos. Segundo a mesma fonte, os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), originados da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), responderam por 10,0% dos rendimentos via TR entre os pretos e pardos, e por 13,9% entre os brancos. Tais dados são fundamentais para refletirmos sobre a desigualdade racial, que tem a sua expressão, no âmbito da análise sobre a desigualdade social. Classe e Raça são categorias que se entrecruzam na análise sobre a realidade brasileira, mas que devem ser destacadas para melhor se aferir o alcance das metas tão focalizadas dos programas sociais de transferência de renda, que buscam atingir os mais pobres, bem como melhor se dimensionar a pobreza no nosso país.

Especialista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Jorge Abrahão destacou que o Bolsa Família não é um programa voltado para a desigualdade racial, mas a pobreza no Brasil tem cor e endereço. Não é a toa que a população negra foi a mais atingida pelo programa. Segundo o Relatório de Desigualdades Raciais no Brasil, 2010I - 2011, em todas as cinco regiões do país, os negros são os maiores beneficiados do programa.

Tendo como referência a sistematização de diversas pesquisas sobre o BF realizada por Amaral, podemos confirmar esta maior participação da Região Nordeste no programa. No que se refere a indicadores de gastos domiciliares, observam-se impactos positivos para os beneficiários que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza com gastos em alimentação, saúde, educação e vestuário infantil.

Amaral problematiza a chamada “educação sócio-econômica das famílias” com vistas ao “policiamento” sobre a aplicação dos recursos monetários recebidos que se dá através de atendimentos individuais e visitas domiciliares com controle da aplicação destes recursos. (Amaral, 2010, 208). Trata-se um movimento de cooptação que leva os usuários deste programa a permanecer numa teia de dependência, contribuindo para manter e reproduzir as desigualdades sociais.

Apesar de ter atingido a meta de atender cerca de 12 milhões de famílias, o BF tem como critério, para repassar os recursos, um corte de renda muito baixo (R\$70,00 per capita por família), sendo que este montante não representava nem um 4% do PIB, em 2010. Tem-se, assim, a falsa impressão de uma certa “redistribuição de renda”, quando, na verdade, os beneficiários do programa permanecem ameadados pela teia da dependência, enquanto o contingente extremamente pobre, cerca de 16 milhões de pessoas não têm acesso ao programa.



Dadas tais condições de pobreza, os recursos recebidos são, em grande parte, destinados à alimentação, contrariando algumas interpretações acadêmicas e notícias divulgadas pela imprensa, que os “pobres do BF” aplicavam os recursos em itens supérfluos como eletrodomésticos, identificando, nisso, possíveis distorções do programa. A compra de eletrodomésticos entra no rol de itens adquiridos, até porque, é legítima a livre escolha de como utilizar o benefício recebido. E tende-se, com isso, a aquecer o mercado local, que estrategicamente é previsto pelo programa.

Em outra pesquisa<sup>4</sup>, temos a revelação de que “o Nordeste é a região em que é maior a percepção de que a vida da família tenha “melhorado muito” com o programa. Assim, 85,6% concordam totalmente com as condicionalidades estabelecidas para permanecerem no programa” (Amaral, 211). Exalta-se a redução da evasão escolar para se propagar a eficácia do programa. E ressalta-se também, aqui, que a alimentação é o principal destino do benefício recebido, seguindo outros itens como material escolar, roupas/calçados e remédios.

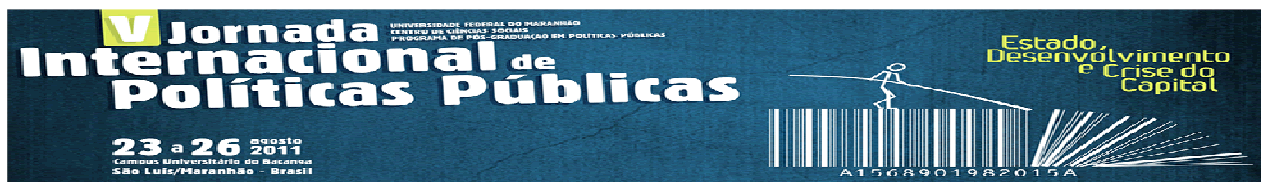
As condicionalidades dos programas de transferência de renda são polêmicas e questionadas, dividindo opiniões. A escola, como estratégia para se resgatar a criança de sua condição extrema de pobreza e dependência, teria que ser pensada em um outro formato com condições mínimas de fomentar uma educação com qualidade. Ao contrário o que vemos são escolas cumprindo funções de abrigos e depósitos de crianças, que estão lá para se alimentar, para ter um lugar onde ficar, enquanto seus pais trabalham, e para concretizar os números de redução da evasão escolar. As crianças ficam na escola, para cumprir as condicionalidades, mas não se alfabetizam, não se formam.

A abordagem da pobreza associada aos processos de formação fica evidenciada nos programas de transferência de renda, que exigem a presença das crianças nas escolas, sendo demarcado o processo de assistencialização dos espaços escolares (Lessa,75). Trata-se dos chamados processos de *inclusão forçada* nos quais as classes sociais mais pobres figuram como mediações para a expansão do mercado e legitimação de um capitalismo de face mais humanizado, encobrendo os severos efeitos de suas premissas neoliberais.

O processo de assistencialização, para além do campo educacional, atinge quase todos os setores das políticas sociais, que se abrem como possibilidade de exploração do capital e das organizações sociais, atuando na dinâmica da terceirização. A retração de investimentos públicos nas políticas sociais de primeira geração como previdência, saúde e educação impulsiona e

---

<sup>4</sup> Pesquisa Domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família. Pólis Pesquisa Ltda. Julho a novembro de 2005



estimula o processo de privatização destas políticas. O investimento primordial do Estado, no campo social, se volta para os programas de transferência de renda. É a chamada *assistencialização das políticas sociais* (Mota, 2010). Na tentativa de encontrar as famosas “portas de saídas” do BF, o governo tem apostado na capacitação técnica como forma de subsidiar a mão de obra demandada pelo mercado, cuja produção fracionada tem requerido uma especialização, também, cada vez mais fragmentada. No bojo neste processo foi lançado em abril, deste ano, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC), uma continuação da expansão das escolas técnicas realizada no governo Lula. Os pobres podem ser vistos, assim, como recurso abundante no sentido produtivista do termo, como mão de obra de grande potencial a ser explorada.

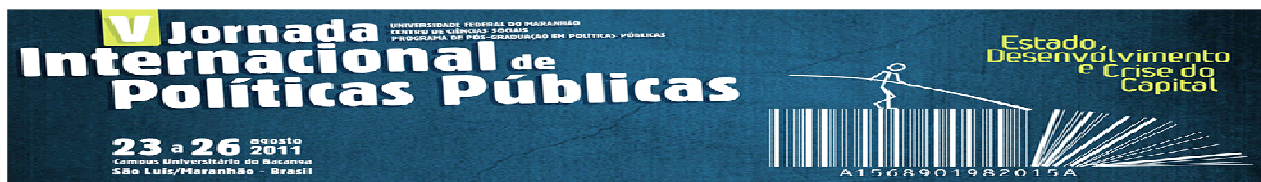
### III. O Impacto do Bolsa Família nos municípios mais pobres

Ao lado disso, temos que pensar nos milhares de municípios brasileiros sem trabalho formal e sem serviços sócio-assistenciais, onde, nem sequer, o BF chega. De acordo com a versão preliminar do censo do IBGE de 2010, o número de brasileiros miseráveis é de 16,2 milhões, correspondendo a 8,5% da população. A surpresa está no fato de, em 2009, o número estimado era bem menor, na faixa e 10 milhões de pessoas ou cerca de 5% da população, conforme a Pnad (Pesquisa Nacional de Amostragem por Município) do próprio IBGE. O Censo aumenta os miseráveis em 60%, sugerindo ainda que o número de extremamente pobres aumentou em 2010, último ano do governo Lula (O Globo, 2011). A definição de uma linha oficial de pobreza extrema faz parte do “Plano Brasil sem Miséria”, que acaba de ser lançado pela presidente Dilma. O objetivo é deixar claro o tamanho do público-alvo do Plano de erradicação da miséria e permitir a fixação de metas.

O Nordeste concentra a maioria dos miseráveis: 9,6 milhões, o equivalente a 18,1% dos nordestinos. Embora só 15,6% da população vivam no campo, quase metade dos miseráveis é de áreas rurais: 46,7%. A Bahia tem mais pobres extremos – 2,4 milhões – seguida por Maranhão, com 1,6 milhão.

Em nota, o MDS diz que não se pode comparar o Censo com Pnad. A Pnad é uma pesquisa por amostragem, realizada em 820 municípios (quase 1/7 do total). O Censo é realizado em 100% dos domicílios brasileiros. Logo tendem a produzir resultados distintos. Os dados preliminares do Censo indicam queda da pobreza na década. Em 2000, 41,3% dos lares tinham renda por pessoa até meio salário mínimo. Esse índice caiu para 32%, em 2010 (Idem).





A linha de pobreza extrema valerá apenas para o plano de erradicação. Assim, não haverá mudança de critérios nos programas de governo. A escolha do teto de R\$ 70 mensais por pessoa seguiu o parâmetro do BF. Hoje, quem está nesta faixa de renda é classificado como extremamente pobre e recebe o benefício básico, R\$ 70, próximo da linha da miséria adotada pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), de US\$ 1,25 por dia.

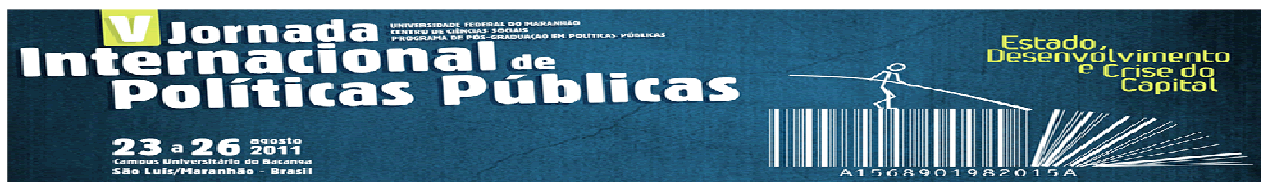
Entre os cem municípios com maior cobertura do programa, 85 têm informações disponíveis sobre emprego formal. Juntos, abrigam um milhão de habitantes e 259 mil domicílios, sendo que 184,3 mil famílias recebem o BF – 71%. Já os empregos com carteira assinada no setor privado somam 14,1 mil, o equivalente a 1,3% dessa população. O emprego formal é praticamente inexistente nos municípios no topo da lista de beneficiários do BF.

Presidente Vargas, um dos municípios brasileiros mais pobres, localizado a 190 Km de São Luís, não dispõe praticamente de emprego formal, com a população de 10.729 pessoas, 2.292 domicílios e 1.832 famílias (80%) que recebem auxílio do governo (MDS, 2011). Não é só emprego formal que falta em Presidente Vargas. Faltam estradas, infra-estrutura, presença do Estado e da iniciativa privada na geração de emprego. Em muitos municípios onde o BF chega, faltam investimentos que poderiam empregar, mesmo que temporariamente, os pobres. Ou seja, nem a estratégia de ações compensatórias, como emprego temporário, se faz presente nos longínquos e esquecidos rincões deste país.

A Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do município, Ivete de Almeida, organiza cursos de qualificação por meio do MDS. Cursos de brinquedos, arranjos e alimentação alternativa forma ministrados, mas as tentativas de inserção no mercado de trabalho foram frustradas, pois as ofertas de trabalho, quando se abrem no comércio, exigem o curso médio. A taxa de analfabetismo na população miserável (de 15 anos ou mais) é de 9,6% no Brasil. 22% na área urbana e 30,3% na área rural (O Globo, 2011).

#### **IV. Considerações Finais**

Com a ausência de uma rede básica de serviços sócio-assistenciais e de empregos, o BF, nos municípios mais pobres, ressalta o seu caráter compensatório e assistencialista, em nada contribuindo para alterar a reprodução do ciclo da pobreza. Não é a toa que nos municípios mais pobres, localizados em sua maioria no Nordeste, a população beneficiada pelo BF legitimou e consagrou a candidata à presidente, apresentada por Lula. O forte apelo popular do programa contribui para a manutenção e reprodução, ao lado do ciclo da pobreza, para a manutenção e



reprodução do ciclo da dependência e do caráter eleitoreiro e clientelista dos programas governamentais. A face conversadora do programa se delinea nestes reflexos de “controle político”, a partir do “controle econômico”.

As condicionalidades exigidas são meras convenções, na grande parte dos municípios, pois não há, por parte do governo, a contrapartida de bons serviços nas escolas e nos postos de saúde, que são centrais para o cumprimento destas. A complexidade do programa, que amalha uma verdadeira engenharia administrativa e burocrática, para se expandir e realizar o repasse dos benefícios em um país de dimensões continentais, tece uma face moderna, contrastando com as características clientelista já mencionadas.

A sensação de prestígio experimentada pelas famílias beneficiadas, que passam a ter contas bancárias, contrasta com a sensação de incerteza quanto à continuidade do programa, tido como a “redenção” em um quadro de miséria e adversidades. Como não é Política de Governo, não é direito assegurado na lei, mantendo esta marca da fragilidade do benefício recebido, o que provoca uma acirrada disputa política entre os políticos que irão manter e/ou suspender o programa.

A ampliação do programa, que entra nesta fase de atingir os miseráveis, corresponde à ampliação da assistencialização da assistência social. O público histórico da assistência social tem tido atenção destacada, com novos programas a ele destinados. É o novo programa, que complementa e expande o Programa base. Utilizando-se da estrutura do Sistema Único de Assistência Social, que no âmbito dos CRA's (Centros de Referências da Assistência Social), atende e acompanha às famílias beneficiadas do programa, o BF assume uma centralidade na Política de Assistência Social.

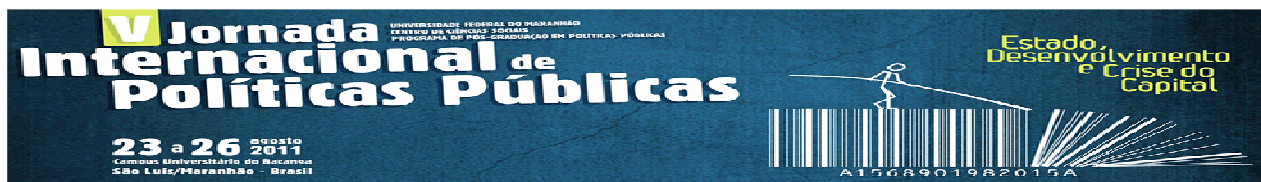
## V. Referências Bibliográficas

ALVES, Adriana Amaral F. Assistência Social: história, Análise Crítica e Avaliação. Curitiba:Juruá, 2011.

LESSA, Simone Eliza do C. Associação entre as políticas de educação, assistência social e a “questão social” In Em Pauta: Desigualdade Social em questão. Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ, n.26, Rio de Janeiro, Dezembro de 2010.

MOTA, Ana Elizabete (org). O Mito da Assistência Social. São Paulo:Cortez, 2010.

PAIXÃO, Marcelo ata lii (org). Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil (2009 – 2010).Rio De Janeiro: LAESER/ Instituto de Economia/UFRJ, Garamond Universitária, 2011.



SILVA, Maria Ozanira da S., YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo di Giovanni. *A política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda.* São Paulo, Cortez, 2005.

Jornais e sites:

O Globo, Economia, 17/04/2011

O Globo, O País, 25/10/2009

[www.mds.br](http://www.mds.br) (acessado em 3/05/2011)